

# Reestruturação Agrícola, Instituições e Desenvolvimento Rural no Nordeste: A Diversificação da Agricultura Familiar do Polo Açu-Mossoró (RN)

## RESUMO

Este trabalho objetiva debater o desenvolvimento do Nordeste a partir da interpretação das mudanças nas estruturas produtivas em espaços rurais como o Polo Açu-Mossoró (RN), em um ambiente de globalização. A metodologia consiste na interpretação de informações secundárias de fontes oficiais sobre a área de abrangência do Polo Açu-Mossoró e na explicação do surgimento de dinâmicas de desenvolvimento rural no interior do Polo Açu-Mossoró utilizando o referencial teórico da Nova Economia Institucional (NEI). Constatada a emergência de dinâmicas econômicas de trajetórias distintas, estas construídas ao longo do tempo, especialmente por agricultores familiares. Busca ainda, demonstrar neste *paper* mudanças no ambiente institucional no nível macro, o da região, devido à formação de arranjos institucionais no nível micro, o da ação *top-down* do Estado e de empresas privadas, e dos agricultores familiares e suas organizações *bottom-up*. Assim, de maneira geral, observa-se a definição de uma nova configuração do espaço rural, identificando o surgimento das dinâmicas a partir das estratégias elaboradas e das trajetórias construídas pelos agricultores familiares frente às influências e impactos da globalização.

## PALAVRAS-CHAVE

Globalização. Reestruturação Agrícola. Instituições. Desenvolvimento Rural.

### Emanoel Márcio Nunes

- Economista.
- Professor do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).
- Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU).
- Doutor em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).
- Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
- Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

### Sérgio Schneider

- Economista.
- Professor do Departamento de Economia da UERN.
- Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU).
- Doutor em Desenvolvimento Rural pela PGDR/UFRGS.
- Pesquisador do CNPq.
- Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

## 1 – INTRODUÇÃO

A dinâmica responsável pelo desempenho da região que constitui o Polo Açu-Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte, é relativamente recente. Vem da segunda metade da década de 1980 e, ao longo do tempo, tem sido estimulada principalmente pela implantação de grandes projetos governamentais de irrigação, os quais tiveram, na atividade da fruticultura irrigada, uma contribuição significativa tanto para a modernização da economia como para o aumento do produto agrícola regional. As principais atividades desenvolvidas no Polo Açu-Mossoró definem a predominância de um caráter produtivo com forte importância do setor agropecuário voltado para o mercado externo e isso tem destacado sua área como um ambiente de irradiação do setor da agricultura irrigada atrelado a grandes empresas agrícolas e a agroindústrias. O Polo Açu-Mossoró se configura como um dos mais importantes espaços de introdução de inovações tecnológicas no estado e os resultados obtidos enquanto atividades produtivas têm extrapolado seus limites geográficos conquistando mercados nacionais e internacionais.

Entendidas como esforço para revitalizar e modernizar a economia e alçadas à condição de “polo de dinamismo” da agropecuária do Nordeste, em geral, e do Rio Grande do Norte, em particular, as suas atividades, com ênfase para a fruticultura irrigada, têm sido alvo da atenção do poder público, explicitada pelo direcionamento de expressiva soma de recursos financeiros. O que permanece discutível, entretanto, é o retorno do modelo adotado, ou seja, a contrapartida social e econômica, para a região do Polo Açu-Mossoró, deste esforço no campo da produção agropecuária e agroindustrial tão fortemente incentivada pelo Estado.

Não se pode, porém, ignorar que o impacto do processo de globalização presente nas atividades desenvolvidas nessa região vem alterando suas estruturas produtivas, ao longo dos últimos vinte anos, a partir de um processo de reestruturação. Essa realidade traz um enorme desafio aos agentes produtivos locais, especialmente aos agricultores familiares, não somente para a construção, por parte destes últimos, de uma nova configuração do espaço,

mas de sua inserção nos diversos mercados, ou mesmo na manutenção destes. A partir de estratégias localizadas como reação às forças de fora, os agricultores familiares têm demonstrado empenho na implantação de projetos como estratégias criativas que visam muitas vezes à sua manutenção nos mercados locais e inserção em mercados não-locais. Neste sentido, a questão central é: estas reações possuem o poder de se manter e se expandir, tanto no sentido de envolver e incluir mais agentes quanto de apontar novos caminhos e direcionar para uma nova trajetória de desenvolvimento rural?

Afirmativamente, a hipótese que defendemos é de que o desenvolvimento rural na área do Polo Açu-Mossoró pode ser pensado a partir da lógica de uma síntese que vise combinar estratégias *bottom-up* e *top-down*.<sup>1</sup> Não somente como alternativa de superação das dificuldades dos agricultores familiares mas, sobretudo, como eixo estratégico para um desenvolvimento mais amplo, dinamizado e mediado desde baixo a partir das instituições, em ações empreendidas pelo segmento da agricultura familiar, combinadas com as ações desde cima, seja por parte do Estado ou do grande capital privado.

Dessa maneira, esperamos demonstrar, neste artigo, que uma possibilidade para o sucesso das políticas de desenvolvimento não pode residir apenas na determinação de políticas de cima e, depois, aguardar que a autodeterminação das populações locais seja suficiente para viabilizar um desenvolvimento mais autônomo e endógeno. Nesse sentido, não se pode esquecer o papel das instituições e do Estado, tanto na constituição de uma infraestrutura básica como no fomento e mediação aos projetos identificados de maneira participativa pelos agentes econômicos e outros atores sociais locais.

Assim, partindo da noção de polos, do resgate da importância do Estado no processo

<sup>1</sup> Causação ascendente e descendente defendida, onde dinâmicas podem emergir tanto de “baixo para cima” (*bottom-up*), mediante a participação dos atores e instituições locais na definição das suas estratégias, como podem vir de “cima para baixo” (*top-down*), a partir das decisões direcionadas de um nível territorial superior ao da comunidade local. A combinação de ambas pode ter efeitos diferentes para cada dinâmica e gerar diferentes níveis de integração e autonomia no âmbito local/regional. (MOYANO; GARRIDO, 2003).

de desenvolvimento e utilizando a abordagem institucionalista e o enfoque dado por autores que analisam o desenvolvimento rural em economias avançadas, pretende-se investigar até que ponto a experiência do Polo Açu-Mossoró tem cumprido o papel histórico de resgate da agricultura familiar. Nos termos da referida questão, cabe avaliar se esta experiência, na forma como se vem inserindo em um processo de reestruturação agrícola, contribui como referência nas discussões em torno de um projeto estratégico de desenvolvimento rural.

## 2 – POLOS DINÂMICOS, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO-TEÓRICO

A concepção dos polos de desenvolvimento para a região Nordeste vem da inspiração na perspectiva desenvolvimentista de espaço e polarização teorizada pelo economista francês François Perroux em sua obra *L'économie du XXème siècle*, de 1964. Na sua visão, uma determinada região é caracterizada como polo de influência e atração por possuir uma dinâmica econômica e social definida e ser dotada de processos contínuos e potenciais de inovação, alta mobilidade e substituição de fatores, migração, e de intenso relacionamento institucional. (PERROUX, 1964).

A principal preocupação dessa perspectiva, portanto, sempre foi com a desigualdade do desenvolvimento econômico em realidades onde predomina a lógica capitalista e onde a noção de progresso é vista como uma consequência natural e exclusiva do crescimento econômico.

Perroux (1964) diferenciou o crescimento do desenvolvimento econômico concluindo que estes são diferentes. Para definir desenvolvimento, ele se inspirou em fundamentos da Teoria Econômica e classificou-o como uma combinação de um conjunto de mudanças sociais e de mentalidade para alcançar o estado de “bem-estar”. A preocupação com o “bem-estar” remete a um questionamento: qual a dimensão do retorno ou contrapartida (de ordem social e econômica) proporcionada pelo modelo de crescimento econômico baseado na indústria? Este é um despertar de Perroux

(1964) para as aspirações dos economistas clássicos que contraria o *mainstream* do pós-II Guerra Mundial. Essa preocupação se fundamenta em perceber que o desenvolvimento ocorria de forma desigual, a partir da *integração funcional*<sup>2</sup> que não possibilitava o ingresso nem o aumento cumulativo e duradouro do produto real global para um número maior de pessoas. Para Perroux (1964, p. 164),

O fato rudimentar, mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis no conjunto da economia.

Essa concentração se constitui a partir de uma hierarquia vertical que influencia de cima, ou *top-down*, por meio de uma indústria-motriz, a qual passa a submeter e a desencadear uma expansão sobre outras unidades e a ser a principal fonte irradiadora da inovação nos espaços dinâmicos denominados polos de desenvolvimento. Para Perroux (1964), o polo de desenvolvimento se caracteriza pela predominância de uma atividade econômica especializada e homogênea, sendo a própria unidade motriz, ou o conjunto de várias delas, responsável por provocar desequilíbrios, os quais fazem com que o desenvolvimento não seja conseguido, se não houver uma organização consciente de meio de propagação de seus efeitos. Para Perroux (1964), o desenvolvimento não ocorreria de forma uniforme numa economia, e sim, tenderia a formar uma concentração de poucos núcleos industriais. E o desenvolvimento (ou a conquista do “bem-estar”) seria uma consequência natural de uma mudança estrutural provocada no espaço econômico pela expansão destes núcleos de indústrias dinâmicas. Os polos iniciariam o processo que seria, em seguida, difundido ao resto da economia, por efeitos multiplicadores e de aglomeração sobre o investimento, a renda e o emprego, incluindo a multiplicação de pequenas empresas. O modelo de Perroux (1964) se completava com a ideia de encadeamentos com movimentos para frente e para trás de Hirschman (1961). Para aquele autor,

2 Teoricamente a integração funcional se sustenta unicamente na lógica do crescimento econômico e tem como elementos-chave a indústria motriz, a inovação como fator exógeno, a especialização como inspiração setorial da economia, a ausência da concorrência, a hierarquia vertical e a concentração espacial.

O pólo de desenvolvimento é uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades. Uma unidade simples ou complexa, uma empresa, uma indústria, um complexo de indústrias, dizem-se motrizes quando exercem efeitos de expansão sobre outras unidades que com ela estão em relação. (PERROUX, 1964, p. 192).

A crença na perspectiva da integração funcional foi bastante difundida após a Segunda Guerra Mundial, quando programas econômicos foram sugeridos e implantados em países ditos na época subdesenvolvidos, objetivando diminuir suas desigualdades socioeconômicas. Essa estratégia se deu a partir do plano externo (geopolítico), o qual pretendia atender regiões definidas do mundo, e do plano interno, o qual buscava ajudar países e suas regiões.

No plano externo, essas ideias foram amplamente teorizadas e difundidas por diversos autores, entre eles o economista sueco Gunnar Myrdal, prêmio Nobel 1972. No plano interno, as preocupações com o desenvolvimento desigual tiveram início ainda na década de 1950, sendo reforçadas nas décadas de 1960 e 1970 com uma expressiva presença do Estado na economia estendendo-se pelas décadas seguintes. No caso brasileiro, essa preocupação ocorreu por perceber que, mesmo com o esforço de promover o crescimento econômico, o país chegara ao fim dos anos 1980 com uma profunda e visível desigualdade. Neste contexto, conforme Lima (1994), notava-se a produção e a riqueza concentradas no Centro-Sul do país, deixando à margem regiões deprimidas, como a Nordeste. Além disso, por perceber que, mesmo adotando um modelo de crescimento baseado em incentivos estatais nas décadas de 1970 e 1980, a partir da ação planejada da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), órgão criado em 1959, o Nordeste permanecia desigual e preocupante quanto aos seus principais indicadores socioeconômicos. O planejamento da região por parte do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) estabeleceu suas diretrizes seguindo a lógica da integração funcional, elegendo como prioridades investimentos no setor da indústria em polos como o petroquímico de Camaçari (BA), o complexo minero-metalúrgico (MA) etc., os quais se tornaram predominantes. E na agricultura, o

esforço foi concentrado na tentativa de transformar a economia agrícola da faixa úmida, com vistas a produzir alimentos para os centros urbanos, cuja industrialização deveria ser intensificada.

Para o meio rural, o GTDN influenciou nas décadas de 1970 e 1980 na instalação de grandes programas governamentais orientados para grandes empresas privadas em regiões específicas denominadas polos de dinamismo econômico, dentro das metas do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND. Eram programas que atendiam pela denominação de desenvolvimento rural integrado. Os principais foram: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), em 1974; o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), em 1976; e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) apoiado pelo Banco Mundial, em 1982. Esses programas tomaram por base uma estratégia do governo federal dos anos 1970, em que a agricultura ampliaria sua escala e seria conduzida como parte de um processo mais amplo, onde integram, sob a ótica do planejamento, problemas de produção, mercado, infraestrutura econômica e social, pesquisa, assistência técnica e financiamento.

As atividades realizadas nos planos de desenvolvimento rural integrado do Polonordeste, a partir da agricultura irrigada ou de sequeiro em áreas mais férteis e menos afetadas pelas secas, como nas serras úmidas, mostraram-se economicamente viáveis. Segundo Lima (2000), o mesmo ocorreu com os projetos dos Núcleos Sertanejos, implantados em áreas irrigáveis ou em áreas secas, onde foi possível implantar uma infraestrutura hídrica, como os casos do Polo Agroindustrial Petrolina (PE)-Juazeiro (BA), na década de 1970, e do Polo Cotonicultor Açúcar-Mossoró (RN), na segunda metade dos anos 1980. Para Lima (2000), a maioria dos programas não obteve êxito devido à descontinuidade, ao desvio de recursos e à dimensão espacial muito ampla dos projetos, que os tornaram pouco operacionais. Sob o processo de abertura de mercado e outros impactos da globalização, o modelo baseado na integração funcional entra em crise, é reduzida a ação do Estado e forças liberais sugerem a defesa de uma nova ênfase, no fim dos anos 1990, e a redefinição do papel do Estado.

A partir da segunda metade dos anos 1990, é renovada a preocupação na escolha dos projetos para o Nordeste, agora delineados no Plano Plurianual 1996-1999 do Ministério do Planejamento, conforme consta no Balanço Social 1998-2001 do Banco do Nordeste (2001). Buscou-se, a partir disso, formar um conjunto de estratégias para promover o desenvolvimento do Nordeste definindo-se, assim, a criação de 12 Polos de Desenvolvimento Integrado. Estes polos são espaços geográficos definidos e encontravam-se distribuídos nos estados da região Nordeste e no norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Entre eles está o Polo Açu-Mossoró (RN), objeto deste artigo, criado no ano de 1997. Os “novos” polos de desenvolvimento são agora coordenados e estimulados pelo Banco do Nordeste e não mais pela Sudene, como antes.

A ênfase agora defendida e difundida a partir do esforço do Banco do Nordeste, o principal agente de desenvolvimento da região, se fundamentou não mais na perspectiva anterior de crescimento, mas numa perspectiva de desenvolvimento sustentada numa nova lógica: a da integração territorial. A defesa dessa ênfase, a qual foi teorizada por autores como Friedmann e Weaver (1981) e Putnam (1993), sustenta-se nos seguintes elementos-chave: a inovação como vetor para o desenvolvimento endógeno, a hierarquia horizontal, a diversidade, o aprendizado social, a conservação dos recursos e da cultura locais, e a desconcentração do espaço. A defesa desta ênfase dá início à discussão de uma perspectiva de desenvolvimento que emerge de baixo, ou *bottom-up*.

Para Friedmann e Weaver (1981), a perspectiva territorial, ao contrário da funcional, representa uma atividade endógena e persegue continuidades históricas, pois o território tem um caráter multidisciplinar e complexo, significando um espaço de relacionamento marcadamente conflituoso. Estes autores buscam, de certa forma, contextualizar o novo papel do Estado na função de captar investimentos exógenos ao âmbito local e regional, concedendo estímulos e assumindo uma série de ônus que impõem custos à sociedade e ao território envolvido no processo de desenvolvimento. Isto é complementado por Putnam (1993) quando este vê a ação do Estado como necessária para fazer com que haja incentivos capazes de proporcionar a cooperação e a sinergia

entre os atores em nível local, como forma de diminuir o conflito e estimular o desenvolvimento. Putnam (1993) coloca que, para superar o dilema da ação coletiva e do oportunismo, dependendo do contexto social, faz-se importante o papel das instituições na mediação entre os atores locais e o ambiente não-local.

Com a globalização, a tendência sinaliza para modelos mais flexíveis capazes de se sustentarem em formas mais descentralizadas e de estimularem estratégias localizadas a partir da ampliação das economias de escopo. Nessa realidade, ocorre a alteração da ação reguladora do Estado, o qual cede espaço para instituições e tenta agora redirecionar suas políticas no sentido de estimular as condições para que forças endógenas possam emergir e se desenvolver. Num plano mais estratégico, a criação, por parte do Banco do Nordeste, do Farol do Desenvolvimento,<sup>3</sup> em 1999, foi um exemplo disso. Esta nova forma de pensar o desenvolvimento regional é o que dá a base conceitual da criação dos Polos de Desenvolvimento Integrado no Nordeste, na qual estes passaram a ser um projeto de construção do capital social,<sup>4</sup> este construído através da mobilização e participação dos atores. Neste sentido, buscar-se-á a seguir uma tentativa de interpretar teoricamente o desenvolvimento rural utilizando o referencial da Nova Economia Institucional (NEI) e outras contribuições, considerando a necessidade de entender as transformações no interior do Polo Açu-Mossoró.

### 3 – DESENVOLVIMENTO RURAL: EM BUSCA DE UM REFERENCIAL TEÓRICO

A maior parte das discussões e debates que ocorrem atualmente sobre a temática do

3 Na linha da troca de conhecimento, o Farol do Desenvolvimento teve um caráter “capacitador”, de inovação, evidenciado em temas de oficinas realizadas em cada município dos Polos de Desenvolvimento Integrado. Tal inovação buscou estimular e enfatizar o potencial endógeno de crescimento e de desenvolvimento dos municípios nordestinos. O Farol do Desenvolvimento foi criado para incentivar a criação em nível local de espaços de discussão, concertação e viabilização de soluções para o desenvolvimento regional.

4 Nossa visão de capital social aqui é tomada de Putnam (1993, p. 132), o qual destaca que “a articulação da sociedade civil não depende da (é diferente da) ação de governos” e afirma que o capital social é “*path dependent*”, quer dizer, “resultado de trajetórias e inércias históricas e culturais”.

desenvolvimento para o rural, tanto fora do âmbito do Estado brasileiro como as defendidas por este, são recentes, ou seja, datam da segunda metade da década de 1990. No Brasil, sua oportunidade é reforçada, por exemplo, pela verificação de não existir uma consolidada tradição de avaliação e análise das políticas públicas que investiguem amplamente as iniciativas dedicadas ao rural em nossa história agrária recente.

As transformações geradas no processo de reestruturação do Polo Açu-Mossoró se inscrevem num contexto mais geral de transformações do capitalismo contemporâneo, que exigem da teoria ajustes e avanços para dar conta de sua interpretação. O progresso tecnológico na modernização da agricultura e os diversos tipos de regulação têm provocado transformações sociais e econômicas nos espaços rurais e, sob a perspectiva do desenvolvimento rural, a questão que se coloca é como interpretar teoricamente estas transformações. Dessa forma, pretendemos destacar contribuições que buscam dar conta da interpretação da reestruturação capitalista na agricultura a partir da perspectiva da globalização e da diversidade dos espaços rurais. Com base no Polo Açu-Mossoró, o objetivo aqui é analisar em que medida cada uma dessas perspectivas contribui nas explicações da reestruturação agrícola e de estratégias de produção econômica adotadas pela agricultura familiar. Tenta-se ainda reforçar a contribuição da Nova Economia Institucional (NEI), no processo de reestruturação, e mostrar como esta abordagem pode facilitar ou limitar o entendimento das estratégias de desenvolvimento rural. É o que veremos a seguir.

### 3.1 – A Importância das Instituições para o Desenvolvimento Rural

No plano das dinâmicas econômicas locais e regionais e suas relações com o global, o Estado passa a ter um papel importante quanto ao seu novo papel de regulador, que, junto com as instituições, dá ordem às “regras do jogo” tendo em vista a necessidade da sinergia entre os atores e o mercado para o desenvolvimento das economias. Este Estado, segundo North (1990, p. 14):

[...] não é o interventor rejeitado pela economia clássica que interfere negativamente de fora

para dentro, mas instâncias locais e regionais de poder e autoridade que determinam as “regras do jogo” e promovem a interação institucional de forma democrática e transparente regulando e estimulando o desenvolvimento.

Para North (1994), o papel do Estado na formação de um novo arranjo institucional é de mantenedor e não gestor da ordem econômica. E a ausência ou deficiência das instituições produz realidades caracterizadas pelo desenvolvimento desigual e atraso econômico, criando condições políticas que acabam induzindo o Estado a intervir ainda mais fortemente. O atraso econômico, segundo North (1994), indica que as “regras do jogo” estão inadequadas e que precisam ser mudadas. Só que mudar as regras no meio do jogo é um processo que tem lugar na arena política e que possui dois grupos antagônicos. De um lado os grupos que se beneficiam de vantagens proporcionadas pela proximidade com o Estado e, de outro, grupos em situação de desvantagem que reagem e buscam mudanças nas regras para que possam, com isso, alcançar o bem-estar e uma melhor combinação entre liberdade e justiça. Esta é uma legitimação geral que faz lembrar o ambiente do Polo Açu-Mossoró, em que, de um lado, estão as organizações econômicas (empresas globalizadas) e sua proximidade com o Estado e, de outro lado, as organizações sociais e produtivas (cooperativas, sindicatos etc.), que lutam pela possibilidade de ingresso dos agricultores familiares em mercados de produtos e serviços.

Com a finalidade de elaborar um marco conceitual para o estudo das instituições em contextos rurais, buscar-se-á examinar aqui como se tem dado ênfase ao papel destas no debate sobre o desenvolvimento. Cabe destacar que grande parte dos estudos sobre instituições procura diferenciar estas da noção de organização. De acordo com North (1990), as organizações estão mais definidas em termos de estruturas de funções reconhecidas e aceitas, enquanto as instituições estão mais definidas em termos de crenças, normas e regras que permitem o desenvolvimento das funções e estruturas das organizações. Além disso, especialmente para o entendimento de realidades rurais, faz-se necessário enfatizar o caráter local das instituições.

Em um contexto no qual atores interagem cada vez mais de um modo que transcende limites e identidades territoriais específicas, tem-se a necessidade de encontrar novas formas de definir o local. Tomando por base a colocação de Hodgson (1994), no âmbito local, as instituições assumem um caráter que faz referência ao que se define como enraizamento (*embeddedness*). Assim, quando se fizer referência ao contexto institucional local, dar-se-á importância ao arranjo institucional relevante para localidades geográficas específicas. Grande parte dos estudos sobre instituições para o desenvolvimento se refere àquelas como unidades sociais direcionadas ao alcance de objetivos coletivos, ou à satisfação de necessidades comuns da sociedade. Dessa forma, segundo Appendini e Nuijten (2002), as instituições assumem o papel de ente da ação coletiva, que, através da sua estrutura normativa e reguladora, implica a mediação de diferentes esferas de poder e interesses divergentes, os quais são construídos e transformados pelos atores, ao longo do tempo, pela interação social.

Deve-se enfatizar que as realidades, sejam elas institucionais ou organizacionais, passam a ser construídas, mantidas e modificadas por processos e práticas culturais. Com isso, as práticas organizativas são importantes e fazem referência às diversas ações e estratégias empreendidas pelos atores, tendo em vista a manutenção do desenvolvimento de projetos produtivos. De acordo com Appendini e Nuijten (2002), estudos direcionados sustentam que, em lugar de focar a atenção inicialmente na instituição, é mais importante começar pelas atividades dos indivíduos e dos lugares.

Como indica Long (2001), os indivíduos no meio rural organizam suas atividades de diferentes maneiras em suas práticas cotidianas, portanto, muitas vezes, não estruturam organizações formais, pois são priorizadas as regras informais com a finalidade de proporcionar informações, apoio financeiro, ajuda mútua etc. Isto significa que se deve destacar a existência de formas organizativas informais estabelecidas pelos atores antes de tentar acessar formas institucionais ou organizacionais existentes. Com o tempo, estas práticas podem-se constituir em formas de ordenação e regulação e, quando isso ocorrer e se alterarem certas regras implícitas,

pode-se dizer que elas se institucionalizaram. Isto porque, conforme Williamsom (1993), são estas regras informais que, em última instância, dão legitimidade às regras formais e estão sujeitas a um processo muito mais gradual de evolução.

Por várias razões, argumenta-se que é importante prestar atenção nas práticas organizativas para analisar a importância das instituições locais. Primeiro, as estruturas que consistem mais em práticas rotineiras que em um conjunto de regras ou formas de concertação estabelecidas, encontram-se mais facilmente a partir de um estudo das práticas organizativas do que através de um enfoque das instituições. Segundo, um estudo dessas práticas pode aprofundar o conhecimento das formas em que estratégias mais estruturadas se desenvolvem ou não. Também pode explicar por que muitas vezes prevalecem formas de organização mais individualizadas sem levar a projetos coletivos. Terceiro, um enfoque importante nos estudos das práticas organizativas é o que considera os conflitos e tensões, ao contrário de outros estudos das instituições que, conforme Saccomandi (1998), tendem a enfatizar funções ou objetivos coletivos, ou se apoiam na suposição básica de que os conflitos resolver-se-ão simplesmente através da cooperação, como acreditam os neoinstitucionalistas.

### 3.2 – Desenvolvimento Rural Endógeno

Os anos 1990 representaram, para vários países, em especial os da Europa, uma época de intenso questionamento sobre o processo de reestruturação do espaço rural, dada a contínua retirada das políticas voltadas para a agricultura produtivista. Neste sentido, diversos autores têm buscado explorar alguns novos parâmetros conceituais necessários para entender o surgimento de trajetórias de diferentes áreas rurais. Isso envolve a necessidade de reconceituar a natureza do desenvolvimento desigual, gerado pelo avanço da lógica capitalista de reestruturação nas relações de produção no meio rural, como também políticas mais adequadas para diferentes condições internas e externas dos distintos espaços rurais.

Diversos estudos e perspectivas teóricas têm questionado a noção de que o meio rural se mantém

alheio ou inerte diante dos desajustes ou crises gerados pelas transformações impostas por forças externas, de cima para baixo, especialmente as advindas da globalização. Autores, em sua maioria europeus, como Ploeg e Long (1994); Ploeg e Enting (2000); Ploeg (1992, 1995); Marsden; Lowe e Whatmore (1990) e Marsden (1995, 1998, 2003) procuram demonstrar teoricamente como combinações e estratégias realizadas no meio rural, especialmente por agricultores familiares, buscam a redução da dependência e da subordinação técnica e econômica, principalmente no que se refere ao uso de tecnologias externas na produção agropecuária condicionadas por políticas de um determinado modelo predominante de modernização. Na verdade, os projetos de agricultores familiares são ativamente construídos em sua maioria endogenamente e modificam, transformam, adotam e/ou contrariam o espaço, como reações diferenciadas às estratégias e circunstâncias geradas externamente por outros.

Na perspectiva defendida por Ploeg e Long (1994), não se deve dizer que os modelos de desenvolvimento podem ser definidos em tipos ideais, como exclusivamente baseado em recursos locais, nem como apenas impondo a base produtiva em recursos externos. Dessa forma, no desenvolvimento endógeno, uma diferente combinação é encontrada, isto é, recursos locais devem ser combinados e desenvolvidos em estilos locais de agricultura, os quais determinam a heterogeneidade do espaço rural e se configuram como ponto de partida para a avaliação de uma “eventual” utilização de elementos externos. Assim,

O modelo de desenvolvimento endógeno é estabelecido principalmente, e não exclusivamente, sobre os recursos disponíveis localmente, tais como as potencialidades da ecologia local, força de trabalho, conhecimento e modelos locais de produção para o consumo. (PLOEG; LONG, 1994).

Esta perspectiva dá importância às interações entre os diversos agentes, permitindo uma compreensão das diferentes respostas locais a uma determinada realidade e direciona a uma análise das estratégias realizadas de baixo, ou *bottom up*, que fazem com que a produção agropecuária permaneça como um processo diversificado e heterogêneo. Dessa forma, a noção de estrutura socioeconômica não se confunde

com as tendências mercantis no meio rural, mas é compreendida como resultado de uma articulação construída nos âmbitos local, regional e nacional. A ênfase dada ao desenvolvimento endógeno, em que importante o papel das instituições nas interações socioeconômicas e tecnológicas na produção (os processos de mercantilização), enfatiza a necessidade da autonomia, ou seja, de um desenvolvimento que utiliza na estrutura produtiva tecnologias externas, mas que seja baseado em especificidades sociais, ambientais e culturais de cada localidade. Segundo Ploeg e Long (1994, p. 17):

Um dos critérios que podemos utilizar para analisar esta diversidade é o grau de autonomia ou dependência diante do mercado global (externo) e do abastecimento de tecnologias. O que as pesquisas empíricas indicam é que os padrões de desenvolvimento contêm um balanço específico entre elementos internos e externos. Isso fica claro não apenas quando comparamos regiões, mas quando analisamos a heterogeneidade no interior de cada região específica.

Essa diversidade tecnológica, ou os graus de mercantilização,<sup>5</sup> resultante da interação dos agentes nos planos macro e micro, pode ser compreendida a partir dos diferentes estilos de agricultura no espaço rural. Como resultado, temos, por exemplo, de um lado, o aumento na escala e da dependência do uso de energia e tecnologias externas e, de outro lado, uma produção autônoma de insumos e da base técnica de produção. Para Ploeg e Van Dijk (1995), a característica de cada estilo de produção agropecuária é resultante de um processo de trabalho particular orientado por certas opções e disponibilidades locais ou regionais de recursos estruturadas de uma forma específica por uma lógica correspondente e condicionado por relações de produção particulares. Entretanto, nos chama a atenção para o fato de que as experiências construídas a partir de estilos que procuram adotar de forma intensiva e exclusiva recursos externos, caso do

5 Aqui a mercantilização é analisada como o resultado do afastamento ou aproximação da dependência por parte dos atores do mercado, cuja escolha pelo consumo de mais ou menos elementos externos ou internos produz movimentos que os afastam ou os aproximam de certos mercados nocivos a eles, como monopólios, oligopólios, etc. Entretanto, isso não significa que os atores não devam relacionar-se com estes mercados, mas que se capacitem para se relacionar com mais liberdade e autonomia.

Polo Açú-Mossoró, enfrentam um ambiente de elevada competição, numa lógica seletiva onde apenas aqueles mais “hábeis” conseguem sobreviver. Com isso, caso não haja uma eficiente ação das instituições formais e informais, essa elevada mercantilização tende a construir uma diferenciação com desenvolvimento bastante desigual.

Dessa forma, segundo Ploeg e Van Dijk (1995), o desenvolvimento endógeno pode ser apreendido como uma estratégia localizada de diversificação, tendo em vista a necessidade de produzir para o mercado, mas mantendo uma resistência, por parte dos agricultores familiares, à subordinação da modernização tecnológica, ou seja, à mercantilização, como tentativas de distanciamento da dependência total da utilização de insumos externos. Para Ploeg e Van Dijk (1995), a diversificada composição interna dos meios de produção (insumos e técnicas) torna-se um elemento central na análise da dinâmica de geração de ocupações no meio rural. Para Ploeg e Van Dijk (1995, p. 77):

[...] o processo de produção é voltado para a criação de mercadorias e, portanto, para o mercado. A reprodução, no entanto, ocorre fora do mercado, pois não depende da compra de trabalho e meios de trabalho necessários. Os meios de produção são produzidos de forma relativamente autônoma. Eles não aparecem como mercadorias no processo de produção, mas como valor de uso. Portanto, a produção depende não do mercado, mas de uma reprodução relativamente autônoma e historicamente garantida.

Neste sentido, a diversificação na produção agropecuária pode ser analisada a partir das diversas formas localizadas de reprodução e da utilização da força de trabalho, de uma específica composição dos meios de produção e das relações sociais estabelecidas. Com isso, a divisão do trabalho torna-se menos complexa do que as relações altamente mercantilizadas, o que faz gerar uma maior possibilidade da existência de relações de proximidade. Estas relações de proximidade fazem diminuir os custos de transação e a diversificação passa a não se confundir com a intensificação da produção, uma vez que esta última pode estar atrelada a uma elevada dependência de recursos e técnicas externos, como no contexto agroindustrial.

### 3.3 – Desenvolvimento Rural Desigual

Pelo exposto acima, pode-se realizar uma síntese entre as interpretações apresentadas e a abordagem institucional, no momento em que Ploeg (1994) enfatiza as diferentes estratégias de desenvolvimento rural, resultantes de espaços heterogêneos, e que conformam diferentes estilos de agricultura. Já neste item, Marsden (1995) busca enfatizar as diferentes estratégias de desenvolvimento rural que se dão a partir de dinâmicas localizadas do sistema agroalimentar, indicando a existência de novas faces do desenvolvimento resultantes da reação às forças exógenas. Como consequência, também conclui pela conformação de desigualdades dos espaços rurais regionais enfatizando que, no ambiente rural

[...] a posição da economia política da internacionalização do sistema alimentar e as forças da globalização não estão levando a uma homogeneização dos espaços locais e regionais, e trajetórias contraditórias estão emergindo no âmbito local, entre as quais as que favorecem a homogeneização e as que aprofundam a diferenciação entre os espaços rurais. (MARSDEN, 1995, p. 287).

E essa diferenciação é resultado de uma reconfiguração social e econômica que vem acontecendo com cada vez mais intensidade no espaço rural a partir de esferas de desenvolvimento que vão além da agricultura. Para Marsden (1995), essa reconfiguração ocorre a partir de processos produtivos de localização e realocização, onde são realizadas estratégias, entre elas a pluriatividade, para conviver com formas especializadas de produção.

Em seu trabalho *New Rural Territories: regulating the differentiated rural spaces*, de 1998, o autor explora esferas-chave do desenvolvimento que influenciam nas características das mudanças espaciais rurais na Europa. Para Marsden (1998), a combinação de cadeias de suprimentos, redes locais e não-locais e sistemas de regulação incorpora os diferentes espaços rurais. Para Marsden (1998), as esferas de desenvolvimento rural são quatro: mercado de alimentos de massa; mercado de alimentos de qualidade; mudanças relacionadas à própria agricultura; e a reestruturação rural. Segundo o autor, tem-se traçado a “multidimensionalidade” desses processos de mudança tanto em termos de *dinâmicas*

externas como de mecanismos de respostas locais. Similarmente, enquanto a literatura do desenvolvimento endógeno começa a discutir esse tema, seu foco sobre o local como uma oposição para a interação do local com o não-local tende a produzir uma importante, mas ainda parcial, análise dos processos que estão criando diferenciação dos espaços rurais. Neste sentido,

[...] as quatro esferas exibem diferentes características de produção, trocas e reprodução, assim como podem estar em diferentes fases de desenvolvimento ao mesmo tempo. Os espaços rurais são constituídos pelas quatro esferas, cada uma delas ocupando uma posição relativa e tendo sua própria dinâmica temporal e regulatória, envolvendo diferentes redes de atores, agências de relacionamento com os mercados local, nacional e global. (MARSDEN, 1998, p. 114).

Em termos de comparação, é necessário identificar essas esferas e suas posições relativas nos diferentes espaços rurais, avaliando como cada uma delas conduz para mudanças e *status* no espaço rural, e o grau de complementaridade ou conflito entre elas. A estrutura analítica aqui colocada por Marsden (1998) carrega um peso empírico considerável para entender o novo padrão de diferenciação rural e o papel dos atores sociais e das instituições.

Nesse sentido, este autor, em seu trabalho *The condition of rural sustainability*, de 2003, explora novos parâmetros conceituais e teóricos que ajudam a construir o que ele chama de “sustentabilidade rural” e destaca a necessidade de um entendimento mais refinado da regulação e *governança* do espaço rural. Assim, não realizando somente um exame crítico das condições existentes, procura apontar maneiras em que as coisas podem começar a mudar.

Neste seu novo trabalho, Marsden (2003) aponta o avanço das mudanças e passa a dar ênfase a três modelos, ou dinâmicas, os quais passam a caracterizar o espaço rural e a ser sua nova estrutura analítica para entender o sistema agroalimentar e o desenvolvimento rural: 1) a dinâmica agroindustrial; 2) a dinâmica pós-produtivista; e 3) a dinâmica do desenvolvimento rural sustentável. Para Marsden (2003), estas dinâmicas estão evoluindo entre si e competindo ao mesmo tempo, e se configurando em modelos não somente nas perspectivas econômica e social, mas como uma estrutura que pode justificar tipos particulares de políticas regionais.

Na dinâmica agroindustrial, o papel da agricultura e da alimentação repousa claramente na lógica industrial e do *agribusiness*, e o capital financeiro exerce uma influência determinante. Aqui, as inovações exógenas e o capital de investimento promovem uma localização de varejistas finais da cadeia produtiva com desvantagem para os pequenos produtores agrícolas. Com relação à dinâmica pós-produtivista, esta tem sido reforçada pelo reconhecimento de que o problema do desenvolvimento rural, da pobreza e exclusão social não pode mais ser resolvido apenas pelo foco da agricultura. Expressa uma preocupação de proteção e modela o meio rural de tal forma que este se mantenha atrativo para a prática de atividades não-agrícolas.

Já a dinâmica do desenvolvimento rural sustentável (considerada a mais emergente e a que nos referimos, guardando as devidas proporções, para o Polo Açu-Mossoró), o fato mais surpreendente é que tem sido nas regiões menos exploradas por ambas as dinâmicas onde se tem dado impulso para a alternativa desse modelo. Neste modelo, as combinações da produção estão relacionadas com um novo tipo de associação e, quanto à inovação, os seus tipos estão muito mais ligados à organização, numa lógica de desenvolvimento endógeno, do que ao desenvolvimento tecnológico. Neste caso, o ambiente institucional (no nível macro) não é desenvolvido de cima, ou *top down*, e faz com que os governos nacionais encontrem dificuldades para controlar essa dinâmica de governança.

Essa regulação institucional, ou governança territorial, ainda se encontra em construção e, pelo lado da produção, significa afastar-se gradualmente da dependência do complexo agroquímico e buscar uma reversão em torno do processo de especialização e intensificação tecnológica. Ao mesmo tempo, conforme coloca Marsden (2003), este modelo oferece opções e oportunidades através de uma articulação institucional em que a finalidade é a inserção dos agricultores familiares em mercados de produtos e serviços através das cadeias agroalimentares criadas e desenvolvidas a partir do sistema de redes, o que lhes permite fugir dos mercados de *commodities*, cujos preços relativos no mercado internacional encontram-se em queda. Nesse ambiente, alguns produtos podem ser enraizados na tradição, conforme Hodgson

(1994), outros podem ter longa tradição, mas apenas recentemente procura-se diferenciá-los dos produtos similares incorporando qualidade e autenticidade. Essas estratégias estabelecem um desafio à agricultura familiar na construção de mercados locais e regionais e no afastamento da dependência do lado nocivo do mercado, o do monopólio. Para Marsden (2003), os agricultores familiares não podem fugir da organização e da agregação de valor aos seus produtos, como condição para enfrentar a concorrência externa, devido a grande parte dos sistemas rurais diversificados de produção e consumo dependerem da base agrícola.

A partir da compreensão da noção de estilos de agricultura, segundo Ploeg (1994), e das dinâmicas específicas segundo Marsden (1995), podem ser apontadas estratégias reativas dos agricultores familiares às forças exógenas da globalização (foi o que o Farol do Desenvolvimento ensaiou na tentativa de formar parcerias para a ação convergente, contemplando dimensões de desenvolvimento defendidas pelo agente coordenador, o Banco do Nordeste, nos municípios dos Polos de Desenvolvimento). Como resultado, particularmente no ambiente rural europeu, vem sendo construída uma nova lógica de desenvolvimento não setorial, a partir de uma reconfiguração do espaço e do território. Nesse ambiente, são realizadas estratégias localizadas por parte dos agricultores familiares de integração com diversificação. Dessa forma, à luz dessas contribuições teóricas, analisaremos a experiência recente do Polo Açú-Mossoró, no Rio Grande do Norte, tentando identificar como seus agricultores familiares têm reagido às forças exógenas, como forma de se inserirem em competitivos mercados de bens e serviços, a partir de um modelo de desenvolvimento rural menos desigual e mais sustentável.

#### **4 – O POLO AÇU-MOSSORÓ: CARACTERÍSTICAS DO SEU DESENVOLVIMENTO**

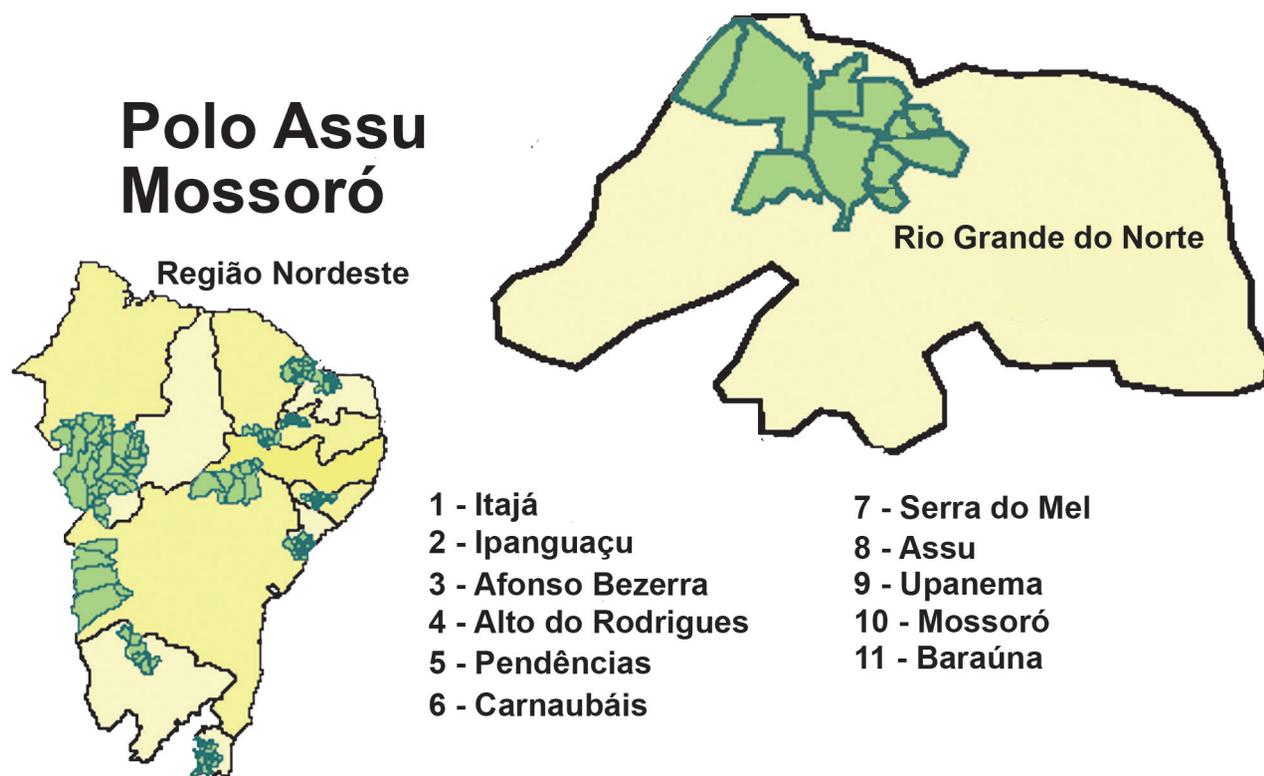
O Polo de Desenvolvimento Açú-Mossoró foi implantado no ano de 1998 como uma ação do Estado brasileiro, numa tentativa de resposta ao fracasso de estratégias anteriores que levaram a redefinir o papel da

Sudene e, posteriormente, à sua desativação. A partir da segunda metade dos anos 1990, é intensificado o debate sobre estratégias no plano regional para o Nordeste, passando estas a serem delineadas no Plano Plurianual 1996-1999 do Brasil em Ação do Ministério do Planejamento. Com isso, mais uma tentativa de construir, na região Nordeste, uma nova configuração econômica e, mais uma vez, a partir do estímulo às áreas mais dinâmicas no desempenho regional. Daí, através da coordenação do Banco do Nordeste, foi criado institucionalmente um conjunto de empreendimentos estratégicos para o Nordeste, e o Polo de Desenvolvimento Açú-Mossoró representou mais um esforço e uma estratégia no plano regional visando dinamizar e desenvolver a economia rural do Rio Grande do Norte.

#### **4.1 – Características Gerais e Indicadores**

Inicialmente, o Polo Açú-Mossoró foi constituído geograficamente por 11 municípios: Afonso Bezerra, Alto do Rodrigues, Açú, Baraúna, Carnaubais, Ipangaçu, Itajá, Mossoró, Pendências, Serra do Mel e Upanema, conforme mostra a Figura 1. Quanto à concepção de polos para sua formação, esta teve inspiração em Perroux (1964), sendo os municípios de Mossoró e Açú os que se definem como pontos de atração e influência.

Situado no oeste do Rio Grande do Norte, a área na qual está inserido é caracterizada, conforme Gomes da Silva (2004), pela sua dinâmica econômica e pelas potencialidades de desenvolvimento a partir do desempenho da principal atividade: a fruticultura irrigada. Embora seja reconhecido como uma das áreas de modernização e de globalização, atração de migrantes e inovação da região Nordeste, os principais indicadores sociais e econômicos dos municípios que o constituem são ainda muito baixos, revelando um contexto em que, possivelmente, a ação das políticas para promover o desenvolvimento tenha acontecido de forma incipiente e bastante desigual. Compreendendo uma área de 8.040 quilômetros quadrados e com uma população, segundo dados de 2007 fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em torno de 394.110 habitantes, sendo 81.439, ou 20,66%, no meio rural, a maioria dos municípios apresenta indicadores, como o Índice de



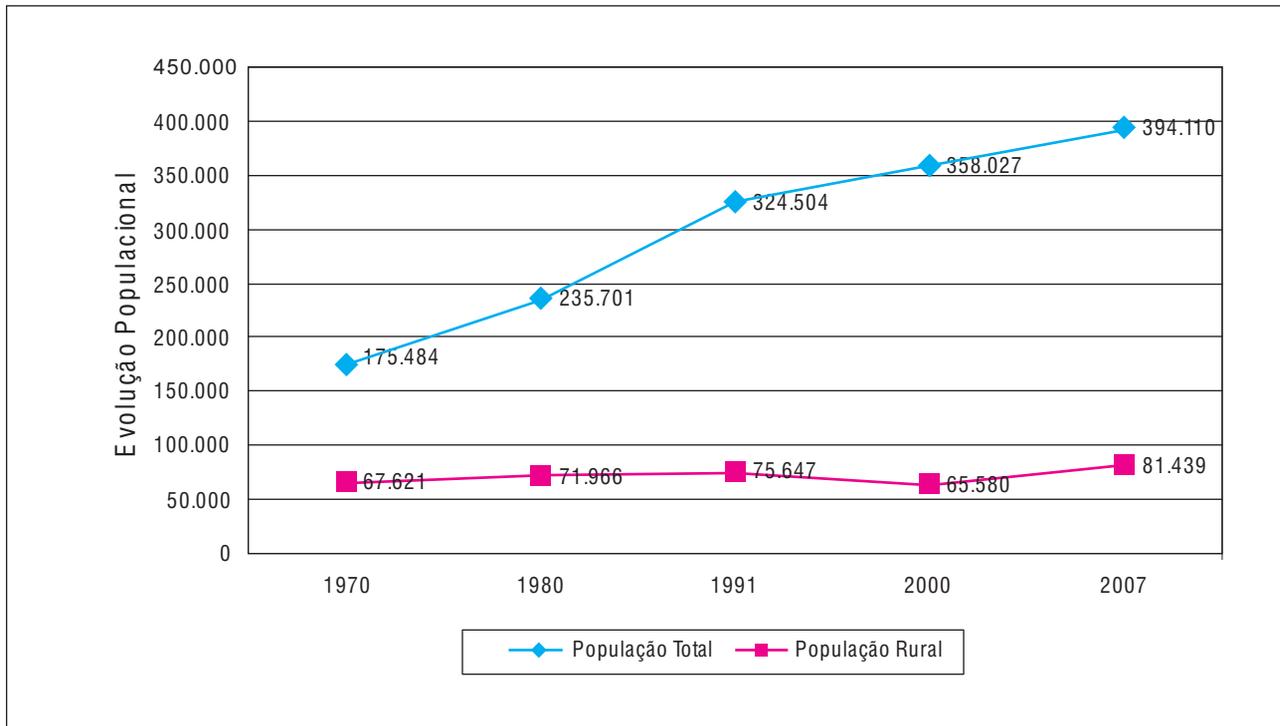
**Figura 1 – Rio Grande do Norte, o Polo Açú-Mossoró e a Região Nordeste**

Fonte: Dados de 2003 dos Polos de Desenvolvimento Integrado do Banco do Nordeste.

**Tabela 1 – O Polo Açú-Mossoró e seus Principais Indicadores Socioeconômicos**

Localidade	IDH-M (2000)	População Total(ano 2007)	População Rural (2007)	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> ) (2007)	Renda per capita (em R\$)(2007)
Rio G. do Norte	0,705	3.013.740	694.523	53.307,0	56,54	4.688,00
Polo Açú-Mossoró	-	394.110	81.439	8.040,5	49,02	6.706,29
Açú	0,677	51.262	12.989	1.291,9	39,68	4.802,99
Afonso Bezerra	0,629	10.339	4.561	558,4	18,52	2.705,83
Alto do Rodrigues	0,688	11.443	3.972	206,5	55,41	16.135,01
Baraúna	0,600	23.098	8.747	889,1	25,98	5.753,28
Carnaubais	0,651	9.284	4.741	529,4	17,54	7.198,69
Ipanguaçu	0,613	13.444	8.344	366,0	36,73	3.711,24
Itajá	0,635	6.410	1.024	203,5	31,50	3.233,39
Mossoró	0,735	234.390	20.152	2.099,8	111,62	9.256,73
Pendências	0,631	12.505	2.657	440,6	28,38	8.487,64
Serra do Mel	0,619	9.216	7.436	601,7	15,32	6.188,79
Upanema	0,589	12.719	6.816	853,6	14,90	6.295,58

Fonte: Elaboração Própria dos Autores a partir dos Dados do IBGE (2008).



**Gráfico 1 – Polo Açú-Mossoró: Evolução da População Total e Rural (1970-2007)**

**Fonte:** Elaboração própria dos autores a partir dos Dados do IBGE (2008).

Desenvolvimento Humano (IDH) e da renda *per capita*, considerados baixos. (ver Tabela 1).

Mesmo possuindo potencialidades para uma atividade agropecuária forte, as atividades encontram-se concentradas em alguns poucos pontos de dinamismo, o que mostra grande parte da região e de sua população sem atividades econômicas, constituindo um vazio produtivo e definindo o que Maia Gomes (2001) classifica como *economia sem produção*.<sup>6</sup> A realidade dos números revela um caráter desigual do desenvolvimento regional, o que, de certa forma, sugere a deficiência das políticas regionais ao longo dos anos, tendo em vista a redução das desigualdades e a promoção de melhores condições de vida. E o que é considerado grave no Polo Açú-

Mossoró, como em outras regiões menos favorecidas: a desigualdade tende a atingir mais diretamente a parcela jovem da população. Caso o modelo adotado não ofereça possibilidades reais de inserção, como modelos exógenos altamente seletivos e excludentes, a tendência da maioria dos jovens é permanecer desocupada e sem oportunidades, à margem do desenvolvimento. Isso vivendo, muitas vezes, sob a dependência de familiares de pouca renda e recursos, como pensões, aposentadorias, bolsa-família etc., o que estimula, no nível local, escolhas individuais nem sempre adequadas, ou a migração para outras regiões.

Para reverter esse quadro, deve-se partir de experiências locais de êxito, como coloca Ploeg (2008), e considerar as lições dos agricultores, ao invés de impor experiências com os preconceitos de quem as impõe. E as políticas regionais devem estimular a ação de atores livres que, através de suas organizações e instituições, possam decidir com mais autonomia e dignidade seus destinos e não serem submetidos como força de trabalho de baixo valor ou integrada a empresas, na desvantagem que experiências recentes têm revelado. No entanto, se o modelo continuar de

<sup>6</sup> Lembrando o apogeu do império espanhol dos séculos XVI e XVII, quando os espanhóis viviam sem trabalhar, apenas consumindo o ouro pilhado das Américas em um estilo de muita renda e pouco produto, Maia Gomes (2001) procura compará-lo, com as devidas proporções, com a economia do Semiárido do Nordeste. Para Maia Gomes (2001), a parte mais pobre desta região vem construindo um estilo de “[...] pouca renda e quase nenhum produto”, pois a economia sem produção revela além da fragilidade, um vazio produtivo aonde quase toda renda vem de apenas três fontes: das aposentadorias, funcionários públicos, e prefeituras.

caráter exógeno, como os que foram adotados ao longo dos anos pela *crença* na modernização, a tendência é a baixa oscilação da população rural, como visto no Gráfico 1 para o Polo Açu-Mossoró nas últimas três décadas, além de reproduzir enclaves e não utilizar em seu proveito sua riqueza de recursos naturais e sua população econômica ativa.

Como mostra o Gráfico 1, o período de 1970 a 2007, auge e declínio do modelo exógeno de modernização agrícola, a população rural do Polo Açu-Mossoró decresceu e passou a reagir apenas nos anos 2000, momento em que se intensifica um processo, como definido por Arce e Fisher (2003), de reterritorialização. O destaque vai para o direcionamento de políticas agrícolas e agrárias por parte do Estado, a exemplo do crédito através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e da ampliação da política de assentamentos de reforma agrária. Considerando a população rural, o seu movimento, na década de 1990, dá uma demonstração do efeito do modelo *top down* de modernização agrícola quanto à expulsão de pessoas do meio rural. Com isso, se adotado apenas esse tipo de modelo de modernização, o mais provável será o subdesenvolvimento mais alinhado com o círculo vicioso de Myrdal (1972), onde um fator negativo é, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos, do que os “encadeamentos com movimentos para trás e para frente”, de Hirschman (1961). E a tendência é o risco de a região acumular um custo futuro que jamais será recuperado, em função da escolha equivocada e da oportunidade desperdiçada.

A partir do início dos anos 2000, o modelo exógeno e do tipo *top down*, concebido pelo Estado em anos anteriores no Polo Açu-Mossoró, como veremos a seguir, intensificou uma reversão em um ambiente de globalização através de um processo de reestruturação agrícola que promove uma nova configuração do espaço rural.

#### **4.2 – O Processo de Reestruturação Agrícola e a Reorganização do Espaço Rural**

A partir dos programas governamentais dos anos 1970, para o Rio Grande do Norte, a exemplo

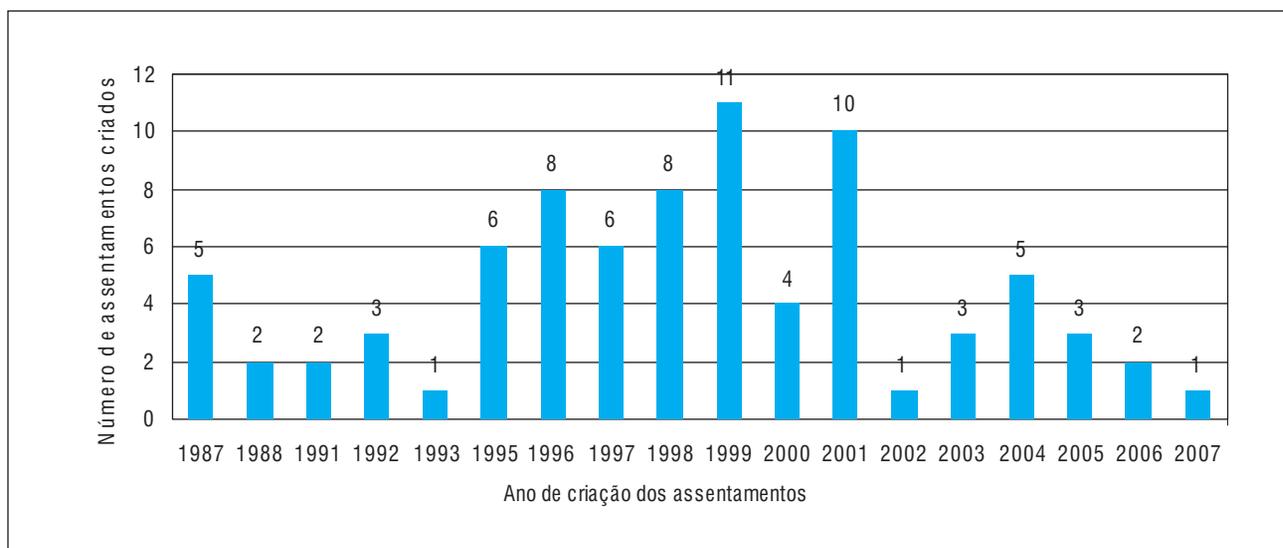
do Polonordeste e do Projeto Sertanejo, percebe-se que o modelo exógeno de modernização organizado pelo Estado e baseado na grande empresa agrícola foi direcionado especialmente para o Vale do Açu e para a Chapada do Apodi, região do Polo Açu-Mossoró. Nessa realidade, conforme Boneti (2003), o Estado e as empresas se apresentaram com papéis diferentes, porém complementares, cabendo ao Estado desestruturar o sistema tradicional existente e construir a estrutura necessária, visando substituir o sistema agrícola tradicional pelo sistema moderno. Às empresas foi dada a atribuição de estruturar um mercado de força de trabalho assalariada, com vistas a modernizar as relações de trabalho. Com isso, foram criados mercados (de terras, de tecnologias, trabalho etc.), numa prática que faz lembrar uma legitimação geral encontrada em Hayami e Ruttan (1985), em que a criação de mercados constitui o caráter maior dos programas de modernização agrícola. Isso representou o que Ploeg e Van Dijk (1995) definiram como “desconexões”, as quais são geradas pelo avanço de modelos exógenos que estimulam a homogeneização dos espaços e promove a destruição de localidades e de seus mecanismos sociais de regulação.

Para atrair as grandes empresas e colocar em prática um modelo altamente dependente de capital financeiro, como é o de modernização, o Estado passou, segundo Pinheiro (1991), a gerar condições sedutoras para despertar o interesse por via de mecanismos de incentivo. A partir de 1985, Mossoró, Açu, Ipanguaçu e Carnaubais foram os municípios onde mais surgiram grandes projetos privados de irrigação e onde mercados se desenvolveram com mais força, provocando alterações na estrutura fundiária e nas formas de produção e de trabalho. Esse movimento ocorreu sob a influência de grandes grupos de capital nacional, com destaque para a empresa Mossoró Agroindustrial S.A. (Maisa), na área de influência de Mossoró, e a empresa Fruticultura do Nordeste Ltda. (Frunorte), na área de influência do Vale do Açu. A Maisa iniciou suas atividades ainda em 1968 nos municípios de Mossoró e o seu projeto inicial consistia em produzir frutíferas perenes, como o cajueiro, a graviola e o maracujá, para o mercado nacional. Apenas depois de 1985, no atendimento a uma sinalização do mercado externo, a empresa, assim

como a Frunorte e outras, passou a produzir frutas frescas de ciclo curto. Nesse momento, a fruticultura irrigada assumiu a liderança da economia exportadora estadual e o modelo exógeno de crescimento agrícola estimulado por incentivos do Estado se fortaleceu no fim da década de 1980, alcançando seu auge na primeira metade da década de 1990. A partir desta década, iniciou um processo de reestruturação, que passou a modelar uma nova configuração do espaço rural através de uma mobilidade de capital.

A falência da Maisa, da Frunorte e de outras empresas no início dos anos 2000 deu lugar ao processo de reestruturação e à construção do novo cenário em um ambiente de globalização, o qual definiu, assim como na época da implantação da modernização, papéis específicos e complementares para o Estado e para empresas, agora as multinacionais. Por um lado, coube ao Estado a atribuição de sair do seu perfil estruturante e atuar no desmonte de sua estrutura organizacional e ajustar suas instituições visando, no nível regional, preparar o Polo Açu-Mossoró para a competição externa em um ambiente agora de abertura de mercado. Por outro lado, forças liberais sugeriram uma menor intervenção do Estado (menos incentivos financeiros às empresas, regulação etc.) e um maior direcionamento de suas ações para a descentralização no âmbito territorial,

o qual deveria estimular condições para que forças endógenas pudessem surgir a partir de iniciativas dos atores no nível local, aqui lembrando Arce e Fisher (2003). Foi a partir disso que surgiram iniciativas buscando atender segmentos marginalizados por via do estímulo a projetos produtivos, a exemplo da associação entre assentados da reforma agrária e empresas para produzir frutas para exportação. A finalidade inicial era dotar atores locais de capacidades para que estes reforçassem sua base de recursos, como em Ploeg (2008), e se tornassem capazes de decidir sobre seus destinos e de definir processos e trajetórias mais autônomos de desenvolvimento. Para isso, o Estado passou a redefinir o seu papel e tentou, de certa forma, direcionar suas políticas no sentido de apoiar estratégias no âmbito da reforma agrária, proporcionar o acesso do agricultor familiar ao crédito por via do Pronaf e estimular a capacitação através de programas do Ministério do Trabalho. Quanto à reforma agrária, o Gráfico 2 dá uma demonstração da ação do Estado na criação de assentamentos no Polo Açu-Mossoró, especialmente entre 1995 e 2001, momento mais intenso da desestruturação do modelo nacional. E é nesse momento que a reorganização do espaço se intensifica e estimula uma reversão para uma perspectiva mais descentralizada e de atendimento a demandas no nível local promovendo certa reterritorialização.



**Gráfico 2 – Polo Açu-Mossoró: Evolução dos Assentamentos Criados (1987-2007)**

**Fonte:** Elaboração própria dos autores, a partir dos Dados de 2008 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)-RN, Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), Seção de Assentamentos.

**Tabela 2 – Recursos Liberados pelo Pronaf Crédito e Infraestrutura no Polo Açu-Mossoró**

Localidade	PRONAF Crédito (em R\$)					
	R\$ 2001	Contratos	R\$ 2004	Contratos	R\$ 2007	Contratos
Rio Grande do Norte	25.919.922	11.089	92.645.335	69.583	119.832.108	69.105
Polo Açu-Mossoró	4.567.110	1.266	17.380.865	11.237	18.703.536	9.563
Açu	72.714	153	1.286.373	956	1.439.043	992
Afonso Bezerra	818.803	91	2.071.528	702	1.873.876	578
Alto do Rodrigues	-	-	369.527	313	715.718	316
Baraúna	1.726.995	255	2.544.614	2.507	2.781.293	1.846
Carnaubais	36.993	65	1.072.656	745	1.667.544	724
Ipanguaçu	41.398	83	1.355.728	1.344	1.824.301	1.452
Itajá	-	-	968.147	900	739.984	632
Mossoró	581.836	101	3.277.751	1.062	4.031.233	834
Pendências	85.144	11	513.819	502	836.612	341
Serra do Mel	705.092	399	2.471.930	703	792.521	274
Upanema	498.132	108	1.448.788	1.503	2.001.411	1.574

**Fonte:** Elaboração própria dos autores a partir do questionário de pesquisa de campo (2005).

Nesse contexto, o crédito por via do Pronaf, associado a programas de capacitação do Ministério do Trabalho e Emprego, apresentou-se como importante instrumento na sustentação da agricultura familiar, fazendo com que o Polo Açu-Mossoró tivesse uma participação significativa na obtenção dos recursos, especialmente na categoria crédito, para os anos de 2001, 2004 e 2007, conforme a Tabela 2. E os municípios de Mossoró, Baraúna e Serra do Mel foram os que mais se destacaram no ano de 2004. Mas Baraúna foi o que demonstrou a maior participação no ano de 2001, período considerado como auge do processo de reestruturação e reorganização do espaço rural, alterando em 2007 com redução para Serra do Mel.

Quanto à distribuição dos recursos do Pronaf por grupos, chama a atenção a alta participação dos grupos B e C.<sup>7</sup> Dessa forma, o Pronaf beneficiou, neste ano, tanto os agricultores familiares que possuem baixa renda anual como os que possuem rendas superiores, em sua maioria agricultores tradicionais e menos produtores de frutas situados em dinâmicas rurais. Dessa forma, na reorganização do espaço rural, além

da reforma agrária o Polo Açu-Mossoró contou com as ações de cima por parte do Estado.

Essa ação pode ser notada por meio do crescimento do número de assentamentos, da área e de famílias assentadas, conforme a Tabela 5, pois, no Polo Açu-Mossoró, estão concentrados 26,90% dos assentamentos, 38,54% da área reformada e 32,55% do total de famílias assentadas no estado. Além disso, chamam a atenção os municípios de Mossoró, antes sede da Maisa,<sup>8</sup> e Carnaubais, antes sede da Frunorte, com o maior número de áreas reformadas.

Quanto ao papel das grandes empresas, principalmente multinacionais, este consistiu em se apropriar de uma estrutura existente e construída anteriormente, reestruturar o sistema de produção e as relações de trabalho e assumir o controle dos mecanismos de regulação de um ambiente institucional agora sob as forças do livre mercado regulado globalmente. E em um contexto em que o Estado se encontrava enfraquecido, as forças externas

7 O Pronaf Grupo B é direcionado para agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 4 mil e financia até R\$ 1,5 mil por operação. E o Pronaf Grupo C beneficia com crédito de custeio e de investimento agricultores com renda familiar anual bruta superior a R\$ 2 mil e inferior a R\$ 14 mil.

8 Para se ter uma ideia da reorganização do espaço, a Maisa se transformou em assentamento de reforma agrária em 2004, elevando os números da reforma agrária do Rio Grande do Norte. Somente a Maisa, agora Projeto Agrícola Eldorado do Carajás, absorveu 1.359 famílias em uma área de 20.202 hectares, tornando-se o segundo maior assentamento do país. (POSSE DE TERRA, 2004).

**Tabela 3 – Assentamentos de Reforma Agrária do Polo Açú-Mossoró e Famílias Assentadas**

Localidade	Nº de Assentamentos	% do Estado	Total (Em Hectares)	% do Estado	Nº Famílias Assentadas	% do Estado
Rio Grande do Norte	275	100,00	519.529	100,00	19.732	100,00
Pólo Açú-Mossoró	74	26,90	200.232	38,54	6.423	32,55
Açú	4	1,25	8.551	3,53	250	2,03
Afonso Bezerra	2	2,51	4.386	8,23	200	2,05
Alto do Rodrigues	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Baraúna	11	3,76	10.467	2,07	515	2,30
Carnaubais	13	5,44	24.564	6,01	809	5,95
Ipangaçu	3	0,42	21.860	0,23	799	1,32
Itajá	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Mossoró	33	10,88	69.700	15,01	3.244	22,70
Pendências	2	1,25	14.157	5,84	395	2,19
Serra do Mel	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Upanema	13	5,44	32.052	6,01	1.135	3,04

**Fonte:** Elaboração Própria dos Autores a partir dos Dados de 2008 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)-RN, Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), Seção de Assentamentos.

do sistema agroalimentar ignoraram a presença do Estado e passaram a influenciar no sentido de facilitar a entrada de multinacionais e alterar a estrutura de produção de frutas frescas para exportação do Polo Açú-Mossoró. E a primeira experiência nesse novo cenário, segundo Carvalho (2001), foi empreendida por um grupo de produtores de São Paulo, que se associou a multinacional *Dole Foods*,<sup>9</sup> em um projeto experimental para produzir bananas em 22 hectares, no município de Açú, no Vale do Açú. Conforme Carvalho (2001, p. 86).

No ano de 1994 aconteceu a primeira experiência de produção de banana do tipo exportação<sup>10</sup> no Rio Grande do Norte. Este fato significou que, pela primeira vez no Brasil, foi construído um projeto para produção de banana dentro do esquema produção-consumo denominado mundialmente de “banana-dólar”<sup>11</sup> que tem como centros consumidores principais os Estados Unidos e a União Européia.

9 A *Dole* é uma empresa norte-americana e a segunda maior empresa exportadora de bananas do mundo, além de estar entre as dez maiores distribuidoras e exportadoras do sistema agroalimentar mundial.

10 A banana para exportação mais adequada às condições do Semiárido é a tipo *grand naine* pertencente à variedade *cavendish*, responsável por mais de 90% da exportação mundial.

11 O chamado mercado banana-dólar é a designação dos vínculos entre o espaço produtivo Caribe/América Central/Norte da América do Sul com os mercados consumidores dos Estados Unidos e Europa, dominado por três multinacionais: *Chiquita*, *Dole Foods* e *Del Monte Fresh Produce*.

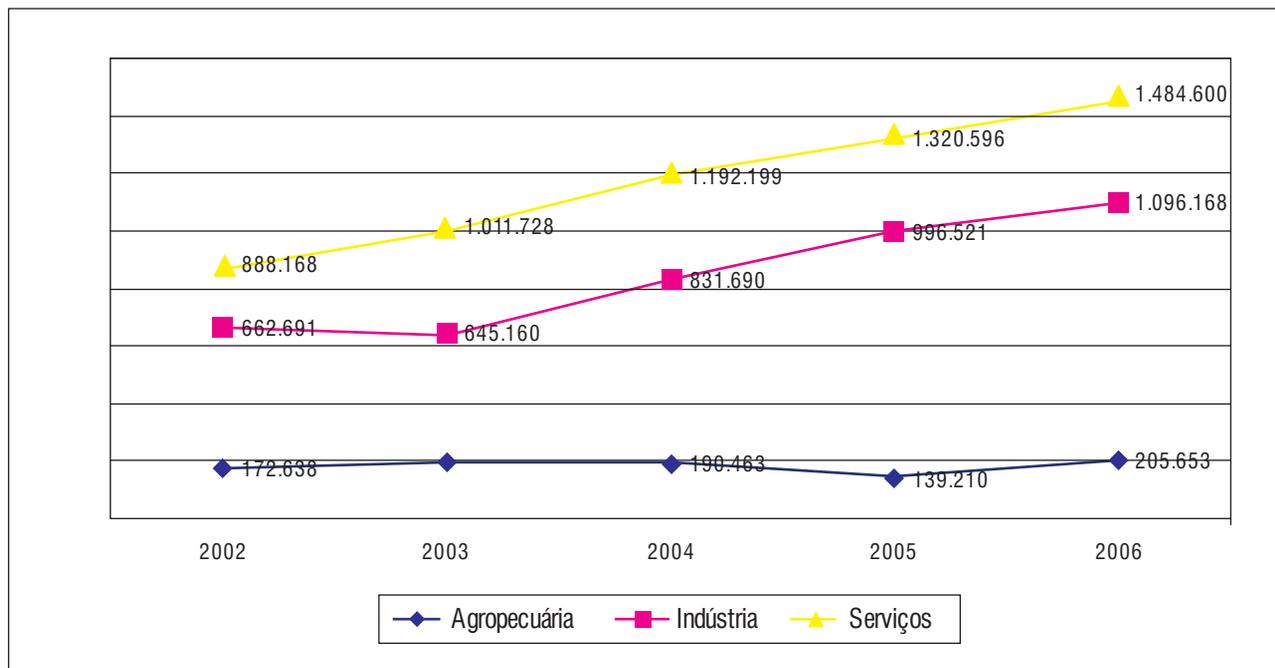
Neste projeto, o grupo de produtores brasileiros seria o responsável pela produção, enquanto a multinacional forneceria a tecnologia de produção, como também a estrutura logística de armazenamento, transporte e comercialização. Porém, este projeto não se consolidou devido à saída da *Dole Foods* da associação e, com base em informações de um técnico da fazenda *Tec Fruit*, empresa que coordenava o projeto experimental, a *Dole Foods* resolveu abandonar qualquer experiência no Brasil, o que incluía projetos em estados como Minas Gerais e São Paulo. Para Carvalho (2001), outro fato que contribuiu para a reestruturação da produção, especificamente, de frutas frescas do Polo Açú-Mossoró aconteceu a partir da segunda metade dos anos 1990. À procura de um produto com poder de inserção no circuito global, o grupo Directivos, do Estado de Pernambuco, buscou negócios no contexto de competitividade nacional. Na análise, foi avaliada a contradição de o Brasil ser o terceiro produtor mundial e um exportador marginal de banana, e o fato de predominar a pequena e média escala na produção, além de esta não se encontrar inserida no esquema global do sistema agroalimentar dominante. Além disso, segundo Carvalho (2001), não foi encontrada, nos centros de produção nacional, a presença de multinacionais com domínio de mercado em nível mundial. Com base em estudos

para a produção de bananas para exportação, o grupo Directivos analisou vários locais na região Nordeste, entre eles o Vale do São Francisco, mas a decisão foi produzir no Polo Açúcar-Mossoró.

Isso desencadeou importantes transformações no interior do Polo Açúcar-Mossoró a partir de 1998, entre elas a substituição da produção do melão e de outras frutas para a exportação pela banana no Vale do Açúcar. Com isso, a cultura da banana se afirmou no Vale do Açúcar e a cadeia do melão se transferiu principalmente para Baraúna, e intensificou a produção já existente em Mossoró, revelando a reorganização do espaço pelo sistema de produção por parte das grandes empresas. Além da banana e do melão, produzidos principalmente no Vale do Açúcar e em Baraúna, outros produtos se destacaram por caracterizarem dinâmicas específicas, como a castanha de caju em Serra do Mel, e por reforçarem a agropecuária estadual. Observando a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) do Polo Açúcar-Mossoró no período de 2002 a 2006, nota-se que o movimento do setor da agropecuária se relacionou com as transformações geradas pelo processo de reestruturação, entre elas a mudança recente da dinâmica de produção do melão, a qual se intensificou com maior força em Baraúna. Na demonstração de

desempenho dos principais setores econômicos (ver Gráfico 3) e pelo seu caráter exportador, a agropecuária do Polo Açúcar-Mossoró, mesmo com menor oscilação, desempenha um papel importante no conjunto da economia.

Devido ao seu caráter exportador, este setor tem buscado na fruticultura irrigada as maiores respostas para o crescimento do produto agrícola. Entretanto, mesmo sendo de um ambiente considerado dinâmico e de modernização, o Polo Açúcar-Mossoró, o setor da agropecuária apresentou pouca oscilação nos anos entre 2002 e 2006, inclusive com queda em 2003 para 2005, mostrando seu desempenho em um período de transformações intensas estimuladas pela reestruturação agrícola. O desempenho mais elevado da indústria e dos serviços diz respeito a outras atividades, a exemplo da indústria do petróleo (Alto do Rodrigues, Pendências, Carnaubais e Upanema), de cerâmica (Itajá e Açúcar) e de serviços. O setor de serviços apresenta-se com expressiva importância; isso devido ao fato de a maioria dos municípios ainda possuir uma precária infraestrutura social e produtiva. Retirando as áreas onde são desenvolvidas estratégias de modernização, as quais se comportam como *enclave*, na maioria desses municípios, existe pouco



**Gráfico 3 – Polo Açúcar-Mossoró: Evolução por Setor do Produto Interno Bruto (PIB) 2002-2006**

Fonte: Elaboração Própria dos Autores a partir dos Dados do IBGE (2008).

dinamismo econômico. Há apenas uma iniciativa privada incipiente e dependente de recursos públicos e uma população que, como na economia sem produção de Maia Gomes (2001), sobrevive mais da ação (educação, saúde etc.) do poder público (prefeituras e estado) e de transferências (aposentadorias, bolsa família etc.) do que de atividades produtivas.

Foi para o ambiente de modernização do Polo Açú-Mossoró que, para Carvalho (2001), o grupo Directivos seguiu sua estratégia na busca da associação com algum grupo dominante no sistema agroalimentar global para produzir banana *grand naine* para exportação. Na verdade, o objetivo era integrar-se a uma multinacional líder capaz de realizar a comercialização; isto porque a garantia da inclusão no circuito de consumo global aconteceria através do enquadramento às normas internacionais de controle de qualidade, o Eurep Gap, numa tendência de ajuste como a definida por Arce (1997) e Marsden (1998). O interesse da Directivos chamou a atenção da *Del Monte*, cujo domínio e regulação a distância, aqui lembrando Marsden (1998), eram inquestionáveis. De acordo com Carvalho (2001), foi então fixado o “Projeto Brasil” e, no contrato, a atribuição da *Del Monte* seria fornecer tecnologia, acompanhar a produção e, principalmente, comercializar a banana no mercado Europeu. Assim, a produção começou em 1994 esteve limitada inicialmente a uma quantidade de 30 a 40 mil toneladas de banana para exportação em uma área experimental de 500 hectares no Vale do Açú. A partir da ampliação da escala, a produção foi atrelada a exigências de controle de qualidade mundial, o *Eurep Gap*, e isso, conforme Carvalho (2001), foi possível devido ao *know-how* da *Del Monte*. Dos passos iniciais até a consolidação do projeto se passaram três anos; e a partir de 1995 foi dado início ao plantio das primeiras mudas de banana. Porém, em 1998, a multinacional *Del Monte* rompeu com a Directivos e iniciou um projeto próprio de produção no Vale do Açú.

Nos últimos anos, a *Del Monte* vem adquirindo cada vez mais terras no Vale do Açú e acelerando um processo de *desconexão*, como o descrito por Ploeg e Van Dijk (1995) e McMichael (2000). Segundo um técnico da *Del Monte*, a multinacional já investiu mais de US\$ 100 milhões e sua área se ampliou,

pelo Vale do Açú, dos 500 hectares de 1997 para cerca de 4.000 hectares em 2007; e a produção de bananas para exportação emprega em torno de 3.000 trabalhadores. Esta é uma característica da expansão da monocultura em regiões pobres, como um tipo de *mobili* maquiladora, segundo McMichael (2000), onde a inovação é exógena, e as vantagens competitivas e endógenas, para as multinacionais e outras empresas globais, se limitam muitas vezes a encontrar insumos locais, como terra, sol e força de trabalho de baixo valor monetário. A presença da *Del Monte* representa a mais importante inclusão de atores globais no Polo Açú-Mossoró e revela como a globalização pode acionar um processo de reestruturação estimulando uma mobilidade de capital que altera ações do Estado, as formas de organização de produção e trabalho e, como veremos a seguir, desestrutura mecanismos locais de regulação e coloca em risco a diversidade de regiões menos favorecidas, mesmo aquelas com certo dinamismo, como o Polo Açú-Mossoró.

### 4.3 – A Diversidade Regional, a Mercantilização e os Estilos de Agricultura Familiar

As razões da heterogeneidade e da diversidade do Polo Açú-Mossoró vêm, por um lado, de iniciativas que mostram que, quando se consideram a capacidade e a cultura das pessoas e são desenvolvidas iniciativas no sentido de estimular forças endógenas e de aproveitar os recursos disponíveis, a região tende a diversificar sua matriz produtiva e se desenvolver. No Polo Açú-Mossoró, algumas dinâmicas econômicas que surgiram durante o processo de reestruturação, a exemplo do município de Serra do Mel, já ensaiam essa tendência e mostram que, através de estratégias engendradas localmente, conseguem formar um ciclo de acumulação que tende a alocar resultados para a inserção dos indivíduos na divisão social do trabalho. Em Serra do Mel, a iniciativa coletiva e de caráter sustentável estimulada pelo cooperativismo fez aproximar-se da dinâmica de desenvolvimento rural de Marsden (2003), a qual se apresenta mais endógena e relativamente autônoma. Por outro lado, em dinâmicas como dos municípios de Alto do Rodrigues e de Baraúna, a necessidade de fortalecer economias de escala impostas por modelos agrícolas

exógenos que ali se desenvolveram tende a limitar a construção de um ambiente capaz de oferecer à população local condições suficientes de reprodução, submetendo-a, muitas vezes, à exclusão e à migração. Nestas duas dinâmicas, o movimento determinado pela modernização agrícola se aproximou da dinâmica agroindustrial de Marsden (2003), a qual se caracteriza como exógena e dependente de monopólios e de capital financeiro. Dessa forma, percebe-se que a agricultura familiar do Polo Açu-Mossoró encontra-se inserida em contextos distintos, respondendo, de forma diferenciada, aos desafios da reestruturação a que é submetida, tornando sua reprodução o resultado da combinação entre recursos, escolhas e estratégias em dinâmicas que são construídas e se diferenciam no espaço e no tempo.

Nessas dinâmicas, os variados graus da mercantilização significam o resultado das escolhas e estratégias dos agricultores na construção de um processo histórico de múltiplas faces, que se dá por um caminho específico de organização da unidade de produção. Nesse caso, de acordo com Marsden (1991), a mercantilização acontece por meio de processos não-lineares, ou seja, que se desenrolam em diferentes direções, dando forma a encadeamentos para trás e para frente, como os definidos por Hirschman (1961), e os seus resultados tendem historicamente a ser diferenciados tanto internamente quanto entre as dinâmicas.

Como visto, a penetração de uma agricultura moderna no Polo Açu-Mossoró tem provocado uma reestruturação não apenas no âmbito econômico. A estrutura social e a ambiental foram profundamente alteradas no momento em que aconteceu o declínio do sistema agrícola formado pelo binômio algodão-pecuária, além da extração da cera de carnaúba e da produção de alimentos no Vale do Açu e na Chapada do Apodi. Com o declínio do sistema algodão-pecuária-carnaúba, uma parte importante da base de recursos do agricultor familiar foi destruída. E a escolha do Estado por empresas, na tentativa de substituir o sistema tradicional por um moderno baseado na irrigação de culturas de alto potencial, como o melão, tornou mais difícil para a agricultura familiar.

Antes da introdução dos modelos exógenos, predominavam, no interior do Polo Açu-Mossoró, processos que buscavam combinar o meio natural e experiências de vida, estas últimas adquiridas através do aprendizado nas práticas diárias e da cultura local. Dessa forma, a conexão entre a cultura e o meio natural fazia com que o agricultor familiar construísse uma base de recursos autocontrolada e um conjunto de conhecimentos, que Ploeg (2008) define como repertório cultural, necessário para adquirir habilidades no desenvolvimento de práticas endógenas em estilos de agricultura mais integrados e autônomos. Do ponto de vista institucional de Saccomandi (1998), este repertório cultural auxiliava, na escolha do agricultor, na relação entre tecnologia e mercado, a combinar a produção para comer com a produção para vender (inovando, fazendo internamente e garantindo sua reprodução) e comprar de fora parte do que necessitava, numa certa aproximação com o mercado. Com a introdução da modernização agrícola, a crença na noção de progresso passou a construir uma sobreposição do sistema moderno ao tradicional, especialmente com o direcionamento de políticas que equivocadamente priorizavam e enalteciam o primeiro e desprezavam o último. Com isso, processos internos e descontínuos passaram a ser construídos no interior do Polo Açu-Mossoró, modelando o espaço rural e revelando cada vez mais diferenças inter-regionais da agricultura, ou seja, as dinâmicas. As dinâmicas sempre deram um caráter mais heterogêneo do espaço rural e são o resultado de algumas das respostas, ou estratégias, dos atores locais às interferências externas, especialmente da reestruturação e de outros impactos da globalização.

A partir das especificidades locais e regionais, notava-se que determinado estilo de agricultura familiar interno a cada dinâmica poderia expressar uma tendência ao surgimento de padrões mais exógenos, especializados e com maior dependência de monopólios, ou padrões endógenos de inovação e com mais autonomia e diversificação. Em áreas de maior diversificação, alguns agricultores familiares passaram a empreender iniciativas individuais e coletivas em estilos de agricultura integrados, mais diversificados e relativamente autônomos, nem sempre alinhados à modernização. Mesmo enfraquecida e enfrentando

dificuldades em um contexto que privilegiava a lógica moderna, além de serem considerados “diferentes” por desenvolverem técnicas locais em sistemas de cultivo tradicionais, os agricultores familiares resistiam e continuavam lutando por autonomia. Quanto às iniciativas individuais, estas sempre foram constituídas tanto por pequenos irrigantes isolados às margens dos rios e reservatórios como por pequenos criadores e agricultores nas terras mais altas, os quais produziam de forma integrada e com certa autonomia, visando garantir os meios necessários para sua reprodução, além de comercializar o excedente em mercados locais e regionais.

Nesse cenário, merecem destaque os estilos de agricultura adotados no município de Serra do Mel. Enquanto os estilos mais mercantilizados, a exemplo dos municípios de Alto do Rodrigues e de Baraúna reagiam à influências de cima, *top down*, numa lógica de grandes empresas privadas e de curto prazo, apenas se enquadrando a planejamentos determinados de fora, Serra do Mel buscou o caminho diferente. A partir de um planejamento discutido, elaborado e executado localmente, Serra do Mel procurou aplicar uma política direcionada para um desenvolvimento rural construído de baixo, *bottom up*, com horizonte de longo prazo e fortemente calcada na agricultura familiar e no cooperativismo. Ali, passaram a ser desenvolvidos estilos de agricultura familiar com cada vez mais diversificação e autonomia, em um processo de integração em que as iniciativas locais se estendem além do sistema de produção, gerando com isso impactos positivos no âmbito social e ambiental.

Estes estilos de agricultura devem ser interpretados como o resultado dos processos de diferenciação e diversificação da própria agricultura e das economias locais, ou seja, dinâmicas regionais do Polo Açu-Mossoró. Diferentes estilos de agricultura emergem e constroem dinâmicas de trajetórias distintas, onde as mais diversas atividades passam a exigir combinações entre tecnologia e mercados e, a partir das escolhas dos agricultores, promovem graus variados de mercantilização da agricultura familiar. Nesse ambiente, surgem, por um lado, trajetórias a partir da perspectiva do crescimento e com elevado uso de recursos externos, a exemplo de Alto do Rodrigues e Baraúna,

e, por outro lado, as que engendram trajetórias a partir do desenvolvimento sustentável e com certo distanciamento do mercado monopolista, como Serra do Mel. As primeiras tendem a levar os agricultores familiares a um grau maior de dependência, onde as estratégias de diversificação são cada vez mais decisões de fora sinalizadas por empresas capitalistas globalizadas. As segundas buscam uma relativa autonomia através do distanciamento gradual dos monopólios, distanciamento este colocado por Saccomandi (1998) na perspectiva institucional como necessário para um funcionamento econômico mais adequado para a agricultura familiar. Neste sentido, a emergência dos estilos de agricultura e dinâmicas econômicas distintas no Polo Açu-Mossoró chama a atenção para o que Marsden (2003) aponta a necessidade de novas formas de regulação como um dos papéis a ser desempenhado pelo Estado. Isto tendo em vista que, ao longo do tempo, vêm surgindo diferentes estratégias em um processo de reestruturação agrícola que constrói um cenário de desenvolvimento desigual.

Para dar um suporte regulador a essa realidade em construção, foi feito um esforço no sentido de construir um arranjo institucional local em que todos os segmentos estivessem presentes e participantes, e a concentração e drenagem das riquezas geradas para fora da região fosse minimizada. Foi quando, a partir de um plano estratégico, o Banco do Nordeste resolveu criar, em 1999, o Farol do Desenvolvimento. Tratava-se de um conselho local com a finalidade de mobilizar a ação de participação da comunidade através de suas lideranças, tendo em vista criar um ambiente favorável à troca de conhecimento e integração das ações do Estado e do setor privado, mediadas por instituições. Porém, algumas organizações de atuação no Polo Açu-Mossoró, e participantes do arranjo institucional estimulado pelo Farol, não conseguiram mudar suas instituições formais e informais e ainda baseavam as suas ações na antiga crença da integração funcional defendida pelas políticas de desenvolvimento dos anos 1970. Dessa maneira, mesmo tendo a responsabilidade de se constituir no principal agente coordenador do Polo Açu-Mossoró e o principal responsável pela difusão da concepção de um desenvolvimento regional mais endógeno e sustentável, deve-se reconhecer que

o farol do desenvolvimento, pelo menos neste caso, foi incapaz de reverter o modelo exógeno de integração em que se davam as relações no espaço rural do Polo Açu-Mossoró. Ou seja, capitaneadas pelas empresas globalizadas, o modelo de desenvolvimento que persiste mantém os agricultores familiares ainda sem um modelo próprio de desenvolvimento e cada vez mais subordinados à sinalização das empresas e à dependência da utilização de recursos externos.

## 5 – CONCLUSÕES

Este trabalho constitui-se um verdadeiro aprendizado na busca da compreensão das transformações na agricultura e no meio rural e de como é construída a diversidade econômica e social que emerge das práticas agrícolas cotidianas. Isso foi o que motivou analisar, numa perspectiva comparada, as trajetórias de desenvolvimento rural das dinâmicas regionais de Alto do Rodrigues, Baraúna e Serra do Mel, no Polo Açu-Mossoró. Constatou-se, portanto, que não apenas a temática desenvolvida como a metodologia aplicada ainda têm sido pouco exploradas, especialmente para a realidade de uma região como a Nordeste do Brasil.

Nesse processo, a preocupação com o referencial teórico utilizado e com o seu alcance quanto à interpretação e explicação da realidade investigada ocupou papel de destaque, por ser o norteador das inúmeras incursões feitas às teorias, abordagens e contribuições de diferentes matrizes analíticas e conceituais. Algumas possibilidades de resposta às questões colocadas passaram a ser vislumbradas no momento em que ficou esclarecido, por meio da bibliografia, que a diversidade econômica e social que emerge das práticas agrícolas cotidianas é resultado da ação dos atores, especialmente dos agricultores familiares, a partir das suas escolhas e estratégias de produção econômica e reprodução social. E que essas escolhas e estratégias são, muitas vezes, influenciadas por via da relação nem sempre harmônica entre o ambiente institucional, no nível macro, e arranjos institucionais específicos que operam no nível micro na construção de trajetórias que definem padrões de desenvolvimento e revelam graus variados de mercantilização em diferentes estilos de agricultura.

Neste caso, parte-se do pressuposto de que a escolha de aproximação do mercado conduz para a adoção de estratégias cada vez mais exógenas e de curto prazo, e sujeitas à construção de trajetórias dependentes, descontínuas e insustentáveis, onde os atores, no nível local, são influenciados pelo ambiente institucional a comprar mais de fora. Enquanto a escolha pelo afastamento do mercado conduz a uma situação econômica mais adequada para a agricultura familiar, a partir de estratégias cada vez mais endógenas e de longo prazo, que possibilitam trajetórias mais autônomas, com continuidade e sustentabilidade, onde os atores decidem por fazer mais internamente combinando recursos locais com o uso eventual de recursos externos.

Assim, foi possível retomar a hipótese central, qual seja, de que o desenvolvimento rural do Polo Açu-Mossoró pode ser pensado a partir da lógica de uma síntese que vise combinar estratégias *bottom-up* e *top-down*, não somente como alternativa de superação das dificuldades dos agricultores familiares mas, sobretudo, como eixo estratégico para um desenvolvimento mais amplo, dinamizado e mediado de baixo, a partir das instituições, em ações empreendidas pelo segmento da agricultura familiar, combinada com as ações desde cima, seja por parte do Estado ou do grande capital privado. Este é o ponto norteador da análise das dinâmicas regionais de desenvolvimento rural do Polo Açu-Mossoró. Diante do recorte teórico e empírico, passou-se a utilizar uma abordagem teórica central, somando-se outras contribuições consideradas previamente como as mais adequadas para dar conta da interpretação e explicar as mudanças e os fenômenos que modelaram, ao longo do tempo, as estruturas do Polo Açu-Mossoró.

Aqui, foi utilizada a economia institucional (NEI) visando mostrar a necessidade de se entenderem as instituições e de se expressar sua importância no processo de mudança, evolução, e sua imersão (*embeddedness*) no ambiente institucional, associando sua influência no desenvolvimento regional. Por fim, e associando com a abordagem institucional, foram analisadas as transformações capitalistas da agricultura, de forma mais específica, buscando entender as mudanças nas estruturas da agricultura e do meio rural, especialmente quanto ao processo de

diferenciação construído pela noção de mercantilização e estilos de agricultura, e que impactos são possíveis nos diversos níveis.

Depois, buscou-se confrontar as abordagens teóricas da análise das transformações no desenvolvimento regional e nas estruturas institucionais e produtivas relacionadas com a atividade da agricultura e o meio rural do Polo Açu-Mossoró. Constatou-se um ambiente institucional que evoluiu marcado por intervenções externas, pela instabilidade e descontinuidade, mas que grande parte ainda se encontra em construção, influenciada pelo debate clássico desenvolvimentista dos anos 1950, por ocasião da aplicação de políticas regionais de modernização agrícola. Essas intervenções externas foram, inclusive, motivos da ação contraditória entre o ambiente institucional do Polo Açu-Mossoró, no nível regional, e o arranjo institucional, no nível local. Isso revela a dificuldade do processo de mudança e de evolução institucional, o qual não avançou muito no ambiente institucional, pois este último não conseguiu fazer com que suas instituições fossem renovadas nas últimas décadas. E o resultado disso tem sido um desenvolvimento desigual que torna mais heterogêneo e mais diversificado o espaço rural do Polo Açu-Mossoró, a partir de dinâmicas regionais distintas que surgem de processos internos e que possuem caráter tanto exógeno como endógeno.

Concluindo a análise, nas dinâmicas regionais de Alto do Rodrigues, Baraúna, e Serra do Mel, de certa forma, caracterizadas separadamente, foi sendo empreendido um esforço para descrever minimamente suas trajetórias de desenvolvimento. Constatou-se, com isso, que o ambiente institucional do Polo Açu-Mossoró influenciou os processos internos às dinâmicas no tempo, onde a ação dos atores, especialmente dos agricultores familiares e das suas relações com organizações formaram arranjos institucionais particulares a cada uma delas, conduzindo a um processo específico de diferenciação. E essa diferenciação foi construída numa relação com a reestruturação agrícola do Polo Açu-Mossoró, muitas vezes, forçando as escolhas dos atores no nível local, desenvolvendo estratégias localizadas com graus variados de mercantilização em diferentes

tipos de estilos de agricultura. O resultado é certa fragilidade cultural, a qual tem raízes nas relações verticais, típicas da região Nordeste, e é o que reflete sua pouca consistência institucional no nível local, o que tem favorecido, ao longo do tempo, mais ações *top down* do que as *bottom up*. Assim, constatou-se que escolhas e estratégias desse ambiente institucional, as quais deveriam ser manifestações de atores livres, passaram a ser definidas e, muitas vezes, forçadas de cima, a partir de uma relação vertical que submete a localidade e não possibilita muitas opções para os atores no nível local.

Dessa forma, pode-se constatar que a agricultura familiar das dinâmicas regionais do Polo Açu-Mossoró, no nível do ambiente institucional, apresenta uma determinada diversidade, independente do seu papel para a dinâmica do desenvolvimento rural, tanto através das alterações nas condições de vida das famílias como do fortalecimento e consolidação de mercados locais e regionais. Dessa forma, defende-se o desenvolvimento rural a partir de agricultores familiares livres e que, do aspecto de sua complexidade, seja visto como um movimento contínuo e sustentável baseado em instituições e princípios que valorizem a diversidade regional numa perspectiva de longa duração, a exemplo da cooperação, da reciprocidade e das redes de solidariedade. As conclusões apuradas em relação às hipóteses iniciais encontram-se no decorrer da análise comparativa empreendida neste *paper* acerca das dinâmicas regionais, assim como a necessidade de sua contribuição para o debate sobre o desenvolvimento rural da região Nordeste. Estas não pretendem ser conclusivas, no sentido de encerrar uma agenda de investigações. Ao contrário, acredita-se que o ponto de explicação proposto neste artigo poderá colaborar na abertura de novas *portas* e estimular outras iniciativas de interpretação para questões sobre o desenvolvimento e o meio rural da região Nordeste e do Brasil.

## ABSTRACT

---

This work aims to debate the development of the Northeast region, from the interpretation of the changes in the productive structures in rural spaces as the Açu-Mossoró Pole (RN)], set in a

globalization environment. The methodology consists on the interpretation of secondary data from official sources on the area from the Açu-Mossoró Pole, and of the explanation of the sprouting of dynamics of rural development in the Açu-Mossoró Pole using the theoretical referential of the New Institutional Economics (NEI). It notes the emergency of economic dynamics of distinct trajectories, these constructed along the time, especially by the family farmers. It still seeks to demonstrate in this paper the changes in the institutional environment in the macro level, the region one, due to formation of institutional arrangements in the micro level, the top-down action of the State and of private companies, and the family farmers and its organizations, the bottom-up. Thus, in a general way, it observes definition of a new configuration of the rural space, identifying the sprouting of the dynamic results from elaborated strategies and the trajectories constructed by the family farmers, in front of the influences and impacts of the globalization.

## KEY WORDS

Globalization. Agricultural Reorganization. Institutions. Rural Development.

## REFERÊNCIAS

APPENDINI, K.; NUIJTEN, M. El papel de las instituciones en contextos locales. **Revista de la Cepal**, Ciudad de México, v. 1, n. 76, p. 71-88, abr. 2002.

ARCE, A.; FISHER, E. Institutionalising rights and local claim-making processes. **Ontrac**, v. 15, n. 23, p. 7-8, 2003.

ARCE, A. Globalization and food objects. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, v. 6, p. 77-107, 1997.

BANCO DO NORDESTE. **Projeto Polos de Desenvolvimento Integrado**: balanço social 1998-2001. Fortaleza, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pólos de desenvolvimento integrado**. Fortaleza: ETENE, 2003. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/>

Polos\_Desenvolvimento/Polos/gerados/polos\_inicio.asp>. Acesso em: 6 dez. 2007.

BONETI, L. W. **O silêncio das águas**: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 1996-1999**: mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, DF, 1996.

CARVALHO, A. C. A. T. de. **Centralização de capital e espaço local**: a produção de bananas no pólo de fruticultura potiguar. 2001. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2001.

FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. **Territorio y función**. Madri: IEAL, 1981.

GOMES DA SILVA, A. Do rural ao local: os reflexos das políticas públicas nos municípios rurais do Nordeste. In: WANDERLEY, M. N. B. (Org.). **Globalização e desenvolvimento sustentável**: dinâmicas sociais rurais no Nordeste. Campinas: Editora Ceres, 2004.

HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. **Agricultural development: an international perspective**. Baltimore: [s.n.], 1985.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HODGSON, G. M. **Economia e instituições**: manifesto por uma economia institucionalista moderna. Oeiras: Celta, 1994.

IBGE. **Produção agrícola municipal**. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Processo de contas anuais**. Rio de Janeiro, 2008.

LIMA, J. P. R. Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas. **Análise Econômica**, Porto Alegre, n. 21/22, p. 55-73, mar./set. 1994.

LONG, N. **Development sociology: actor perspectives**. London: Routledge, 2001.

MAIA GOMES, G. **Velhas secas em novos sertões**. Brasília, DF: IPEA, 2001.

MARSDEN, T. Beyond agriculture?: regulating the new rural spaces. **Journal of Rural Studies**, London, v. 11, n. 3, p. 285-296, 1995.

\_\_\_\_\_. **The condition of rural sustainability**. The Netherlands: Van Gorcun, 2003.

\_\_\_\_\_. New rural territories: regulating the differential rural spaces. **Journal of Rural Studies**, v. 14, n. 1, p. 107-117, 1998.

MARSDEN, T.; LOWE, P.; WHATMORE, S. (Ed.). **Rural restructuring: global process and their responses**. London: David Fulton Publishers, 1990.

MARSDEN, T. Theoretical issues in the continuity of petty commodity production. In: WATHMORE, S.; LOWE, P.; MARSDEN, T. (Ed.). **Rural enterprise: shifting perspectives on small-scale production**. London: David Fulton Publishers, 1991.

MCMICHAEL, P. The power of food. **Agriculture and Human Values**, v. 17, p. 21-33, 2000.

MOYANO, E.; GARRIDO, F. Capital social y desarrollo en zonas rurales: una aplicación a los programas Leader y Poder en Andalucía. **Revista Internacional de Sociología**, Córdoba, n. 33, p. 67-96, 2003.

MOYANO-ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economía e Ensaíos**, Uberlândia, v. 13, n. 2, p. 6-17, 1999.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

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

NOVE municípios brasileiros detêm 25% do PIB. **Tribuna do Norte**, Natal, 4 maio 2005.

PERROUX, F. **L' économie du XXème siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

PINHEIRO, M. A. **As intervenções do Estado no Vale do Baixo-Açu no RN**. Natal, 1991. Mimeografado.

PLOEG, J. D. V. D. **The new pemsantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization**. London: Earthscan, 2008.

\_\_\_\_\_. El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización. In: GUZMAN, E. S. (Ed.). **Ecología, campesinado y historia**. [S.l.]: Las Ediciones de la Piqueta, 1992.

\_\_\_\_\_. Styles of farming: an introductory note on concepts and methodology. In: PLOEG, J. D. V.; LONG, N. **Born from within: practices and perspectives of endogenous rural development**. The Netherlands: Van Gorcun, 1994.

PLOEG, J. D. V. D.; LONG, A. (Ed.) **Born from within: practice and perspectives of endogenous rural development**. Netherlands: Van Gorcun, 1994.

PLOEG J. D. V. D.; RENTING, H. **Impact and potential: a comparative review of European rural development practices**. Netherlands: Sociologia Ruralis, 2000.

PLOEG, J. D. V. D.; VAN DIJK, G. (Ed.). **Beyond modernization: the impact of endogenous rural development**. Netherlands: Van Gorcun, 1995.

POSSE de Terra. **Jornal Gazeta do Oeste**, Mossoró, 20 abr. 2004.

PUTNAM, R. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SACCOMANDI, V. **Agricultural market economics: a neo-institutional analysis of the exchange, circulation and distribution of agricultural products**. Netherlands: Van Gorcum, 1998.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and Corporate Change**, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.