

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

FREDERICO DE OLIVEIRA HENRIQUES

**EXPERIMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E REDES: O PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE APODI E CAICÓ**

NATAL-RN

2019

FREDERICO DE OLIVEIRA HENRIQUES

**EXPERIMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E REDES: O PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE APODI E CAICÓ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGCS/UFRN) como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Bastos Costa.

Natal-RN

2019

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes -
CCHLA

Henriques, Frederico de Oliveira.

Experimentação institucional e redes: o processo de desenvolvimento na região de Apodi e Caicó / Frederico de Oliveira Henriques. - 2019.
272f.: il.

Tese (doutorado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020. Natal, RN, 2020.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Bastos Costa.

1. Redes sociais - Tese. 2. Instituições - Tese. 3. Desenvolvimento - Tese. 4. Chapada do Apodi - Tese. 5. Seridó Ocidental - Tese. I. Costa, Fernando Bastos. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 316.47(813.2)

FREDERICO OLIVEIRA HENRIQUES

**EXPERIMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E REDES: O PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE APODI E CAICÓ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte (PPGCS/UFRN) como requisito para a
obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.
Orientador: Prof. Dr. Fernando Bastos Costa

Data de aprovação: ____/____/____

Prof. Dr. Fernando Bastos Costa – Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Prof. Dr. Cícero Pericles de Carvalho – Examinador Externo
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Prof. Dr. Denes Dantas Vieira – Examinador Externo
Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

Profa. Dra. Cimone Rozendo de Souza – Examinadora Interna
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Prof. Dr. Celso Locatel – Examinador Interno
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, ao professor e amigo, Fernando Bastos, pela confiança depositada em mim ao longo dos últimos seis anos. Sem dúvida, foi o responsável por importantes reflexões sobre modelos de sociedade e desenvolvimento para além dos pressupostos econômicos vigentes nos debates paulistas. Além disso, foi o responsável por me apresentar toda a diversidade e riqueza existente no sertão do Rio Grande do Norte. Seu exemplo como professor, extensionista e intelectual orgânico ligado às causas do nosso povo tem sido uma grande referência.

Às professoras Cimone Rozendo e Joana Moura, por terem me inserido no LabRural-UFRN e assim me colocado em contato com um conjunto de pesquisas e estudos sobre ruralidades e o interior do Rio Grande do Norte. Entre os pesquisadores, também gostaria de fazer uma citação especial ao Gicélio Cassiano, que conheci como aluno, mas logo se tornou amigo e colega de grupo de pesquisa. Ele foi fundamental nos momentos em que tive de me ausentar voltando para São Paulo cobrindo a minha ausência e ajudando na coleta de dados.

Aos amigos e amigas do Departamento de Políticas Públicas, que me acolheram muito bem durante todo o período em que estive como professor substituto, com destaque, a Maria do Livramento, que acompanhou meus primeiros passos e, em seguida, orientou-me nos estudos sobre o Nordeste. Em especial, gostaria de agradecer ao meu amigo e colega, Cláudio Jesus, que pousou em terras potiguaras em 2013, e desde então construímos uma grande relação de parceria e companheirismo.

A todos os entrevistados, que dispuseram de tempo e atenção para a realização deste trabalho, em especial, a Fátima Torres, Cesar Oliveira e Joseilson Medeiros, que foram contatados mais de uma vez e foram fundamentais para ajudar na evolução desta tese. Gostaria de fazer uma menção especial a Fabíola Barreto, que além de ler com atenção os meus textos, também foi fundamental ressaltando diversos comentários e observações.

Ao meu amigo e companheiro, Sandro Pimentel, que me acolheu no Rio Grande do Norte e me apresentou muito das lutas do povo potiguar e nordestino. Também gostaria de agradecer aos camaradas do PSOL, pela paciência e acolhida nos momentos em que tive de me dedicar à vida acadêmica e aos estudos.

A Evillin, por ter sempre acreditado em mim e ter sido uma grande incentivadora para concluir estes trabalhos, mesmo agora nós não estando mais próximos, ela foi fundamental para finalizar esta pesquisa assim como para minha formação humana e pessoal que tenho hoje.

À minha família, José Olimpio, Vera e Aninha, por sempre acreditarem em mim e não deixarem de me apoiar, especialmente nas grandes mudanças que minha vida deu nos últimos cinco anos. Sem esse apoio afetivo e material durante todo esse período, não seria possível finalizar este trabalho.

E, finalmente, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, por todo o apoio intelectual e financeiro que proporcionou finalizar mais uma etapa da minha vida acadêmica.

RESUMO

Esta tese tem por objetivo analisar os processos de desenvolvimento, considerando a perspectiva de Amartya Sen (2010), de duas microrregiões do Rio Grande do Norte: a Chapada do Apodi e o Seridó Ocidental. A escolha tem por motivo terem Índices de Desenvolvimento Humano igual ou superior a outras áreas do Estado, apresentam grande capital social e ambas têm forte identidade coletiva. Elas são próximas geograficamente, mas têm histórias muito distintas. O foco central é compreender os elementos e as estruturas para permanência ou mudanças de trajetórias, assim como quais as principais redes e instituições para o combate às privações e o fortalecimento das liberdades. Esta tese fez uma breve reconstituição histórica e institucional dessas regiões e, por meio de entrevistas em profundidade, traçou as relações sociais dos sujeitos inseridos nesses espaços com o objetivo de analisar as redes e medidas. Como conclusão, aponta que enquanto no Apodi surgiram diversas redes sociais e estruturas nos últimos 30 anos; no Seridó, houve uma ressignificação das instituições existentes. Por fim, esta pesquisa mostra que esses processos de desenvolvimento não se constituíram por regras pré-estabelecidas, mas ocorreram a partir de sujeitos locais enraizados e conhecedores das estruturas vigentes e, ao mesmo tempo, com o fortalecimento da autonomia deles de modo a não ser aliciados por lógicas externas aos interesses da comunidade.

Palavras chave: Redes sociais. Instituições. Desenvolvimento. Chapada do Apodi. Seridó Ocidental.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the development process of two microregions of Rio Grande do Norte, the Chapada do Apodi and the Seridó Ocidental, considering the perspective of Amartya Sen (2010). The regions choice is due to their Human Development Indexes being equal to or higher than other areas of the State, they also have great social capital and both have strong collective identity. They are geographically close, but have very different histories. The central focus is to understand the elements and structures responsible for permanence or changes in trajectories, as well as to understand which are the main networks and institutions for combating deprivations and strengthening freedoms. This thesis made a brief historical and institutional reconstitution of these regions and, through in-depth interviews, traced social relations of individuals inserted in these spaces, with the aim of analyzing networks and measurements. In conclusion, it has been observed that while in Apodi several networks and structures have emerged in the last 30 years; in Seridó, there was a resignification of existing institutions. Finally, this research points out that these development processes were not constituted by pre-established rules, but they occurred as a result of rooted local individuals who were aware of the current structures and, at the same time, with the strengthening of their autonomy, they were not enticed by external interests to the community.

Keywords: Social Network. Institutions. Development. Chapada do Apodi. Seridó Ocidental.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Macrorregiões do Rio Grande do Norte, BR e Microrregiões da Chapada do Apodi e Seridó Ocidental.....	26
Figura 2 – Porcentagem da população urbana sobre a população total por município no Estado do RN, BR	33
Figura 3 – Rede Total Apodi e Seridó	160
Figura 4 – Gráfico com número de participação dos atores relevantes em pleitos eleitorais na Região do Seridó Ocidental em 1988, 1996-2016	174
Figura 5 – Gráfico com número de participação dos atores relevantes em pleitos eleitorais na Região do Apodi em 1988, 1996-2016.....	175
Figura 6 – Rio Grande do Norte: número de Empreendimentos Solidários por Município – 2007	193
Figura 7 – Rio Grande do Norte: número de Empreendimentos Solidários por Município – 2013	194
Figura 8 – Ana Aline, Maria da guia e Raimundo Canuto	195
Figura 9 – Procópio Lucena e Jailma Araújo.....	199
Figura 10 – Caramuru Paiva, Carlos George e Zuleide Araújo	201
Figura 11 – Fátima Torres e Joseilson Medeiros	204
Quadro 1 – Divisões administrativas da Capitania do Rio Grande em 1775 e da província do Rio Grande do Norte em 1845, segundo Ribeira, Freguesias, Cidade e Vilas	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População residente, total, rural e urbana, em números absolutos e relativos, e população economicamente ativa e que nem trabalha nem estuda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2000).....	32
Tabela 2 – População residente, total, rural e urbana, em números absolutos e relativos, e população economicamente ativa e que nem trabalha nem estuda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2010).....	32
Tabela 3 – GINI, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio, Educação, Longevidade e Renda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (1991).....	34
Tabela 4 – GINI, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio, Educação, Longevidade e Renda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2000).....	34
Tabela 5 – GINI, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio, Educação, Longevidade e Renda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2010).....	34
Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM Renda e Longevidade segundo os bairros ou grupo de bairros e microrregiões – 2000 e 2010	52
Tabela 7 – Número de açudes, públicos e em cooperação, construídos pelo DNOCS, em suas diversas etapas de trabalho no período de 1909-1963, por subperíodos.....	110
Tabela 8 – Programa de Combate à Pobreza Rural: investimentos totais nos projetos aprovados por território	136
Tabela 9 – Distribuição do número e da área dos estabelecimentos nas microrregiões da Chapada do Apodi/RN e Seridó Ocidental/RN (2006)	151
Tabela 10 – Região do Rio Grande do Norte declarada pelo ator/Nó	161
Tabela 11 – Principal organização de atuação do agente/nó da rede total.....	162
Tabela 12 – Centralidade de grau por nó da rede total.....	165
Tabela 13 – Centralidade de proximidade por nó da rede total.....	166
Tabela 14 – Centralidade de intermediação por nó da rede total.....	168
Tabela 15 – Número de participação de mulheres relevantes em pleitos eleitorais na região do Apodi em 1988, 1996-2016	177
Tabela 16 – Número de participação relevante de mulheres em pleitos eleitorais na Região do Seridó Ocidental em 1988, 1996-2016.....	178
Tabela 17 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Dimensão renda por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	189
Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Dimensão educação por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	219
Tabela 19 – Taxa de analfabetismo (%) da população de 15 anos ou mais de idade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	221
Tabela 20 – Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	222
Tabela 21 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Dimensão longevidade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	223

Tabela 22 – Esperança de vida ao nascer por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)	224
Tabela 23 – Mortalidade até 5 anos de idade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)	226
Tabela 24 – Porcentagem da população em domicílios com banheiro e água encanada por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)	227
Tabela 25 – Porcentagem da população em domicílios com coleta de lixo por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	228
Tabela 26 – Porcentagem da população em domicílios com energia elétrica por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	229
Tabela 27 – Porcentagem de mães chefes de família sem fundamental completo e com filhos menores de 15 anos por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)	231
Tabela 28 – Porcentagem de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010).....	232
Tabela 29 – Taxa de envelhecimento por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)	234
Tabela 30 – Porcentagem de pessoas entre 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (2000-2010)	235
Tabela 31 – Comparativo entre as aposentadorias rurais e o Fundo de Participação dos Municípios e o Bolsa Família nas microrregiões escolhidas do Rio Grande do Norte no ano de 2014.....	239
Tabela 32 – Comparativo entre as aposentadorias rurais e o PAA e PRONAF nas microrregiões escolhidas do Rio Grande do Norte no ano de 2014	240

LISTA DE SIGLAS

ADESE	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARS	Análise de Redes Sociais
ASA	Articulação Semiárido Brasileiro
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CECAFES	Central de Comercialização da Agricultura Familiar e Economia Solidária/RN
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
COHAB-RN	Conjunto de Habitação Popular do Rio Grande do Norte
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
COOAFAPI	Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi/RN
COOAFARN	Cooperativa Central da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte
COOPAPI	Cooperativa Potiguar de Apicultura e Desenvolvimento Rural Sustentável
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CVSF	Comissão do Vale São Francisco
DDAS	Departamento Diocesano de Ação Social
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESAM	Escola Superior de Agricultura de Mossoró
FETARN	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FOCAMPO	Fórum do Campo Potiguar
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUMAC	Fundo Municipal de Apoio às Comunidades Rurais
FUNDEVAP	Fundação para o Desenvolvimento do Vale do Apodi
FUNRURAL	Fundo Rural
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDHM_E	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação
IDHM_L	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade
IDHM_R	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEB	Movimento de Educação de Base
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
NEP	Programa Nacional de Estuários
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor
PBF	Programa Bolsa Família
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDHC	Projeto Dom Hélder Câmara
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas no Nordeste
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAPAC	Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TRE-RN	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte
UERN	Universidade Estadual do Rio Grande do Norte
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
URRN	Universidade Regional do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 UM OLHAR SOBRE O SERTÃO	22
2.1 O ESPAÇO E A REGIÃO EM CONSTRUÇÃO	22
2.1.1 A microrregião da Chapada do Apodi e do Seridó Ocidental	30
2.2 MODELOS E ESCALAS NO DEBATE DO DESENVOLVIMENTO.....	35
2.2.1 Origens do debate de crescimento econômico e as vantagens comparativas.....	38
2.2.2 Planejamento, localismos e escalas	41
2.2.3 Rural, urbano e o desenvolvimento para além da economia.....	46
2.3 INSTITUIÇÕES, REDES SOCIAIS E FERRAMENTAS DE ANÁLISE.....	54
2.3.1 Uma abordagem relacional para o estudo de regiões.....	61
2.3.2 Questões, hipóteses e procedimentos	65
3 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO SERTÃO DO RN	69
3.1 COMO SE FIZERAM OS SERTÕES NO RIO GRANDE DO NORTE (SÉCULOS XVII-XIX).....	71
3.1.1 Como o gado cria o sertanejo no interior do RN	73
3.1.2 A guerra dos “bárbaros” como criação da identidade.....	79
3.1.3 Freguesias: a organização do espaço como igreja	86
3.2 MUDANÇAS E CONSERVAÇÃO NO SÉCULO XX DO RN	97
3.2.1 Seca e a terra na estruturação dos sertões na República	98
3.2.2 Modernização conservadora: a agricultura no sertão de currais.....	112
3.2.3 Coronelismo e associativismo no interior do RN	119
3.3 RESSIGNIFICANDO O SERTÃO: CRISE E TRANSFORMAÇÕES NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	127
3.3.1 A reestruturação do Rio Grande do Norte pós-democratização	129
3.3.2 Seridó: identidade como resistência	130
3.3.3 Apodi: a reinvenção da periferia	141
3.4 ENTRE DIFERENTES ARRANJOS E OPORTUNIDADES	149
4 LIBERDADES, DEMOCRACIA E REDES.....	154
4.1 A REDE TOTAL NA REGIÃO DO APODI E CAICÓ	158
4.2 A REGIÃO DO APODI E SERIDÓ OCIDENTAL A PARTIR DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS.....	169
4.2.1 Liberdade política, transparência e estreita relação com as forças estaduais	170
4.2.2 Facilidades econômicas como pontes entre o Estado e o mercado.....	187

4.2.3 Oportunidades sociais e segurança protetora no pós-redemocratização	216
4.3 TROCAS DE EXPERIÊNCIAS E APRENDIZADO INSTITUCIONAL	242
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	246
REFERÊNCIAS.....	259

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, o Brasil vem passando por profundas transformações, especialmente no que se refere à gestão e à expansão das políticas sociais. A consolidação dessa agenda mudou a realidade de um grande número de pessoas, dando acesso ao consumo e rompendo a barreira da miséria de milhares de famílias. Entretanto, nos últimos anos, houve um desaceleramento e, recentemente, um desmonte generalizado de diversos programas e projetos sociais, que, junto à crise econômica, social e ambiental, vêm colocando em xeque o modelo de expansão do consumo dos últimos 20 anos.

Nesse sentido, a ideia de progresso construída apenas sobre o binômio consumo e renda vai mostrando as suas debilidades. Desse modo, é fundamental colocar luz sobre outras formas de desenvolvimento a partir de diferentes elementos de abordagem. Esse debate não é novo, vem sendo construindo há muitos anos mundo afora e tem como principal expoente o economista indiano Amartya Sen (2010). Este trabalho procura promover a reflexão e trazer o debate sobre regiões periféricas, a partir da ideia de liberdade de Sen (2010). Entre os questionamentos que nos referencia, com base nos pressupostos teóricos desse indiano, está a ideia de progresso e desenvolvimento, a relação entre ética e economia, a importância das escolhas a partir do raciocínio público e o papel dos indivíduos como sujeitos do seu espaço.

Para esse propósito, esta tese foi construída com base na análise das instituições e redes sociais dos atores que são referência no debate e na construção do desenvolvimento das microrregiões da Chapada do Apodi e do Seridó Ocidental no Rio Grande do Norte. O conceito de desenvolvimento trabalhado está alicerçado na ideia de Sen (2010), referência nos estudos organizados pelo grupo de pesquisa no qual este trabalho se insere, o LabRural da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Esta pesquisa tem como base a coleta de um conjunto de dados primários, principalmente a partir de entrevistas em profundidade, e a sistematização de dados secundários que serão o subsídio para uma análise dos elementos que darão a dinâmica das instituições e das relações nessas duas regiões. Nesse primeiro momento, é fundamental apresentar a origem e o interesse pela temática proposta,

como forma de construir uma justificativa e apresentar os caminhos escolhidos pelo pesquisador para desenvolver a investigação.

O primeiro fator a se destacar é que o pesquisador não é do Rio Grande do Norte. Seu primeiro contato com o Estado foi ao final de 2012, com a sua mudança para Natal. Essa característica, que poderia se transformar numa dificuldade, de forma geral, por se tratar de uma pesquisa sobre regiões do interior do Rio Grande do Norte, com práticas sociais e elementos culturais e identitário próprios, teve de ser superada por imersões de meses nesses espaços e o distanciamento *a priori*; podendo também ser utilizada como trunfo pela possibilidade de uma análise mais afastada das disputas e dos conflitos do cotidiano, assim diminuindo as características e os aspectos relacionados com juízo de valor.

O contato com as regiões veio especialmente durante o período como professor temporário do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, participando do grupo de pesquisa do LabRural. A proximidade dos estudos sobre o interior do Rio Grande do Norte começou a chamar a atenção devido às diversas pesquisas e aos relatórios que destacavam as qualidades associativas das regiões de Apodi e do Seridó. Apesar de ambas estarem localizadas no semiárido do Rio Grande do Norte, a qualidade de vida e os achados dos estudos se destacavam em diversos indicadores sociais.

Vale ressaltar que, de forma geral, as pequenas cidades e os espaços rurais têm pouco destaque nas ciências sociais no país. Como os grandes centros de pesquisa se encontram em regiões metropolitanas e existem distorções em dados produzidos pelo governo brasileiro, esses espaços permanecem invisíveis. Um bom exemplo é uma regra muito singular no Brasil: toda a sede de município, seja cidade, seja vila, com suas diferentes características, é considerada área urbana. Essa distorção faz com que, independentemente do número de habitantes, da densidade demográfica ou das características socioeconômicas, a divisão político-administrativa seja caracterizada como urbanizada. Além disso, o Poder Legislativo Municipal tem prerrogativa de delimitar essas “cidades”, fazendo com que muitas das informações contidas nos censos sejam distorcidas. Por conseguinte, a especulação imobiliária, os serviços públicos e os tributos são impactados diretamente pela classificação atribuída àquele espaço (VEIGA, 2003).

Numa situação como essa, a forma de avaliação de desenvolvimento da região não vai ser dada a partir das necessidades dessas pequenas cidades, mas ao

ser enquadrada como urbana, ela terá interpretação igual à de médios e grandes centros metropolitanos. Ademais, para entender noções de desenvolvimento para além do industrialismo, assim como a necessidade de compreensão dos inúmeros fenômenos sociais construídos nesses espaços, ao longo dos últimos 20 anos, tem surgido uma gama de tipologias, classificações e indicadores para analisar essas regiões, mesmo que grande parte das ciências sociais no Brasil tenha abandonado muito esses estudos. Há ainda uma vasta literatura produzida sobre territórios – Abramovay (2000), Bastos (2011), Graziano (1999), Schneider (2010), Wanderley e Favareto (2013) – que, por sua vez, vem produzindo inúmeros conceitos e temários para observar esses espaços. Essa nova produção científica constrói essa categoria não apenas de forma histórica, marcada por elementos econômicos e setoriais, mas principalmente como um conceito em movimento, no qual existe uma complexidade de relações sociais e ambientais imersas nos mais diversos espaços.

No caso deste pesquisador, a partir de sua formação na sociologia paulista, criou importantes referências acadêmicas construídas durante toda a graduação e o mestrado, oportunidade de contato com intelectuais como Francisco de Oliveira, Celso Furtado, Tânia Bacelar e Milton Santos, os quais sempre ressaltaram que a melhor forma de pensar o centro seria a partir da periferia. A vivência na capital paulistana, como acadêmico, ou na Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como professor, não permitiu pesquisar espaços periféricos, porém, com a mudança para Natal e o LabRural, essa possibilidade surgiu de forma concreta.

Desse modo, realizar um estudo comparativo entre duas regiões do semiárido do Rio Grande do Norte, tidas como referência de desenvolvimento regional, mostra-se uma tarefa alvissareira, não apenas para pensar essas regiões em si mas também para compreender processos de transformações positivas no interior do país e assim poder emular tendências e reflexões mais gerais sobre como pensar o desenvolvimento no país.

Como muitos dos debates sobre esses espaços se passavam sobre referenciais de cultura e estrutura, além de implementação de políticas públicas nessas regiões, a utilização da ideia de instituições como conceito norteador para pensar essas práticas sociais enraizadas e as estruturas sociais constituídas pareceu adequada. Além disso, por se tratar de um recorte epistemológico, sobre o qual o professor Dr. Fernando Bastos, e orientador deste trabalho, já tem grande domínio e

o pesquisador já trabalhou no mestrado, não seria uma temática que oferecesse grandes dificuldades para discutir.

Entre os trabalhos de referência se encontra Peter Evans (2001), que vai buscar organizações e regiões que promoveram processos de desenvolvimento de destaque. A ideia de autonomia enraizada presente nos tipos de relações dessas áreas são elementos que instigam esta tese e algumas vezes puderam ser traduzidas pelas entrevistas desses atores, como no depoimento de Fátima Torres (2019), em que ela afirma: “É o aliciamento da política e do mercado. Se a diretoria superar esses dois aliciamentos, a cooperativa sobrevive naturalmente... se você é diretor de uma cooperativa porque quer ser vereador [...]”. Nessa perspectiva, como elemento de análise está a maneira de se relacionar com as diferentes lógicas de funcionamento do mercado e do Estado, sem simplesmente reproduzir.

Um elemento que inúmeros trabalhos buscam analisar nessas regiões é o capital social e as relações estabelecidas nesse espaço. Apesar de mostrar como as trajetórias são permeadas por uma rica rede de contatos, não foram encontrados estudos sobre a estrutura dessas redes que, muitas vezes, de forma abstrata, aparece como similares. Para isso, foram utilizadas a coleta de dados relacionais a partir das entrevistas e a metodologia de análise de redes sociais. Dessa forma, é possível analisar essas relações para além das narrativas individuais e tomar medidas para compreender a força posicional dos atores e o papel de cada um deles.

A insuficiência de apenas descrever as estruturas que permeiam essas regiões fez com que também fossem utilizados durante toda a tese trechos das entrevistas em profundidade realizadas nesse período. Entender como os sujeitos se movimentam, quais tipos de recursos acessam e por quais caminhos foram detalhes importantes para observar como as redes são acessadas e quais tipos de estruturas são levadas em conta nas tomadas de decisão.

Tendo em vista esses elementos, o estudo busca compreender os fundamentos históricos e institucionais que aproximam ou afastam essas duas regiões, assim como quais redes e relações são chaves para o desenvolvimento de cada uma das liberdades instrumentais enumeradas por Sen (2010). Nesse sentido, a tese perseguirá a hipótese de que as mudanças estruturais acontecidas desde 1980 fizeram com que cada uma das regiões tivesse de se organizar para responder aos novos desafios. Com isso, o Seridó Ocidental ressignificou suas instituições e reorganizou as redes, enquanto a Chapada do Apodi criou novas estruturas até então

inexistentes na região. A partir desses novos arranjos, cada um dos espaços conseguiu promover de forma mais efetiva diferentes liberdades instrumentais.

Com o objetivo de perseguir essas questões e a hipótese apresentada, a tese está dividida em 5 seções. Além desta introdução, a segunda seção consiste na apresentação dos conceitos e debates que estão por trás da realização deste trabalho. Desse modo, serão apresentados o debate geográfico de região e o porquê de ele ser importante para a construção do objeto a ser estudado. Em seguida, será discutido o desenvolvimento e suas vertentes, no final, focando em Amartya Sen (2010). Também será trabalhado o recorte epistemológico do institucionalismo, suas vertentes e como ele será trabalhado na tese. No momento seguinte, será apresentada a metodologia de análise de redes além de alguns trabalhos que serão tomados como referência na pesquisa desenvolvida. Por fim, serão abordadas as questões e hipóteses trabalhadas nas seções posteriores.

Na terceira seção, será construído um breve histórico das duas regiões estudadas nesta pesquisa, a partir de grandes marcos que transformaram a vida cotidiana das pessoas e as instituições. A primeira parte tratará da colônia e do império assim como o processo de ocupação do sertão nordestino; a segunda abordará da república ao regime militar; e, por fim, será apresentado o processo de redemocratização até o início dos anos 2000. Cada um dos momentos vai buscar debater ao menos três aspectos fundamentais: a sociedade em seu tempo como construção de identidade, sua relação com o meio ambiente, a religiosidade e os conflitos; a política, a organização do território, os centros de poder, o coronelismo, a igreja e o associativismo; e também discutirá a economia em cada um desses períodos, mostrando o papel do gado, do algodão, da agricultura e do comércio ao longo do tempo. Dessa forma, serão construídas as instituições que foram se conservando e as transformações ao longo do tempo para chegar à crise dos anos 1970 e 1980 e entender as adaptações ocorridas para estruturar os novos arranjos institucionais e as estruturas de redes que o trabalho buscará abordar no momento seguinte.

Na quarta seção, serão apresentados trechos das entrevistas e a construção das redes sociais a partir do recorte das liberdades instrumentais de Sen (2010). No primeiro momento, será construída a rede geral das relações estabelecidas entre os agentes dessas regiões. A partir disso, será possível analisar a estrutura da rede e as organizações contidas nela. Em seguida, serão apresentadas as medidas relacionais

com o sentido de traçar os principais agentes no que tange ao número de relações, articulação na rede e capacidade de construir intermediações entre as redes. Em seguida, serão analisadas as diversas liberdades instrumentais de Sen (2010) a partir dos dados relacionais, das trajetórias e dos dados secundários obtidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Portal da Transparência, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Banco Central.

A primeira das liberdades a ser abordada será a política e a transparência, após mostrar os limites de participar da política eleitoral tradicional, serão apresentadas as estratégias que os atores utilizarão para participar da política institucional utilizando a força posicional desses agentes. Também serão discutidas as facilidades econômicas, por meio do debate sobre a força dos laços e a capacidade de obter novos recursos. A partir dos principais sujeitos, serão traçadas suas redes para observar como eles as acionam e as utilizam. Por fim, a partir de uma série de indicadores, será visto o desenvolvimento das oportunidades sociais e a segurança protetora ao longo de 30 anos. Para todas as liberdades, assim como Sen (2010) faz em seu estudo, cada caso será ilustrado com exemplos e com a trajetória dos agentes envolvidos em seus territórios. Por fim, ainda nessa seção, serão mostrados os processos de convergência nos quais cada uma das regiões buscará adaptar, a partir das suas estruturas existentes, as iniciativas de sucesso de outras regiões com base no conhecimento compartilhado em eventos técnicos e científicos.

Na seção final, serão destacadas as diversas formas de avançar no processo de desenvolvimento, sem uma normativa *a priori*, e como o conceito de Sen (2010) é interessante para trabalhar os sujeitos a partir da autonomia e da capacidade de se reinventar nos mais diversos ambientes. Também se pontuarão diversos programas e estímulos que cumpriram um papel importante para estimular os empreendedores institucionais a se movimentarem e construírem novas pontes e arranjos sociais.

Longe de esta tese buscar esgotar os debates sobre o desenvolvimento dessas regiões, muito menos na perspectiva mais ampla desse conceito, ela aponta os caminhos escolhidos para a diversidade e a experimentação institucional que os espaços previamente tidos como bem-sucedidos, em índices relacionados com o desenvolvimento humano, utilizaram e perseguiram para combater suas privações. Da mesma forma que o trabalho vai mostrar que para além das trajetórias individuais exitosas, existe uma estrutura de relações que os mais diversos sujeitos vão acionar

para atingir os seus objetivos. Ao observar instituições, conferimos tendências e possibilidades de agência para os agentes que estão submetidos a elas. Ou seja, as ações para fomentar essas liberdades instrumentais não são livres, mas estão pautadas e constroem as redes e instituições que estão no entorno delas.

2 UM OLHAR SOBRE O SERTÃO

O objetivo desta seção é abordar de maneira sistemática os conceitos e suas respectivas análises a fim de apontar questões relevantes para o desenvolvimento da pesquisa. Nesse sentido, busca-se fazer o manejo do instrumental teórico das abordagens metodológicas que pretendemos utilizar ao longo do percurso textual e intelectual ao longo desta seção. No momento seguinte, estas serão relacionadas ao campo e fortalecidas para trabalhar nossas hipóteses e levar à reflexão questões sobre o desenvolvimento regional em nosso país.

Pretende-se, ainda, desenvolver três arcabouços teóricos para o desenvolvimento da pesquisa. A primeira parte consistirá no debate sobre região, assim como na apresentação dos conceitos geográficos que ajudarão a definir o objeto assim como a forma com que será abordado. A segunda vai tratar da temática do desenvolvimento, a sua vertente liberal e estrutural, os aspectos de escala e o debate sobre urbano e rural importante para o estudo das regiões em tela. Ademais, busca fazer um comparativo com o estudo de Amartya Sen (2010), procedimento que será percebido em toda a nossa investigação. A última parte trará o debate sobre as instituições e a metodologia de redes sociais como ferramentas para auxiliar o desenvolvimento das questões da pesquisa.

2.1 O ESPAÇO E A REGIÃO EM CONSTRUÇÃO

Uma das primeiras tarefas da pesquisa é compreender alguns conceitos geográficos que irão auxiliar na construção da nossa problemática assim como averiguar as hipóteses. Destaca-se que o trabalho não tem como finalidade a definição de uma região, de um espaço, ou de um território, mas sim, servir-se desses conceitos para delimitar critérios e intenções que servem para estabelecer recortes necessários para a pesquisa. Essas divisões não são definitivas nem pretendem descrever a totalidade do que se irá analisar durante a investigação, mas colaborar para o entendimento e a explicação do problema a ser abordado. Nesse sentido, dois conceitos geográficos são fundamentais para o problema que vamos estudar: o primeiro é o de espaço geográfico; e o segundo, de região.

A ideia é fazer um breve relato sobre como historicamente esses conceitos apareceram e como se desenvolveram a partir de diversas correntes de pensamento.

Nesse caso, vão ser trabalhadas quatro vertentes epistemológicas na geografia: a tradicional, a teórico-quantitativa, a marxista e a humanista. No momento seguinte, o conceito de região irá passar pelo mesmo tratamento, sendo esse eixo fundamental na elaboração do problema. A descrição histórica de como foi abordado esse conceito ao longo do tempo irá tomando forma a partir de sinalizações ao longo da pesquisa, ao mostrar como será apresentada na investigação, utilizando aspectos de inúmeras vertentes para conseguir iluminar as hipóteses. Por fim, identificaremos as formas com que a temática de redes foi utilizada na geografia, especialmente nos últimos 30 anos, marcando congruências e diferenças nas redes sociais para descrever os processos de desenvolvimento nas duas regiões estudadas do Rio Grande do Norte.

No dia a dia, os conceitos são utilizados de forma coloquial, apesar de ser advindos de debates científicos. No caso da geografia, não é diferente. A palavra espaço, por exemplo, é utilizada de forma vaga, mesmo estando associada a um conceito muito específico da geografia. Entender as abordagens que serão feitas desse conceito será fundamental para trabalhar a ideia de região considerada neste estudo.

A geografia tradicional, nas suas mais diversas vertentes, sempre utilizou conceitos como paisagem, região e lugar. A partir deles, a geografia conseguia estabelecer um diálogo permanente com as demais ciências e postular sua autonomia em relação a elas. O eixo de análise, até a metade do século XX, foi região e paisagem natural, porém, no período entre guerras, o conceito de "espaço vital" passa a ser ventilado como elemento fundamental para a disputa de territórios. Essa primeira versão do debate sobre espaço estava ancorada na ideia de que expansão populacional, recursos naturais e tecnológicos eram centrais para o desenvolvimento das nações, logo, justificava o neocolonialismo, como o início da Segunda Guerra Mundial na Europa. Porém, após esse período, o conceito passa a avançar nos contornos mais acadêmicos e aprofundar no debate acerca de outras dimensões (CORRÊA, 2014).

Por sua vez, o espaço, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, passa a ser entendido de forma tradicional como a combinação de fenômenos naturais e sociais num determinado lócus, transformando-o numa unicidade em relação às interações humanas com a natureza (SANTOS, 1979). A forma sistemática como esse conceito foi construído teve como principal objetivo diferenciar-se da ideia de "espaço vital", armado politicamente para justificar, por um lado, a guerra; e por outro, o "espaço

paisagem ou natural” que remete a um lócus quando não existe a relação do homem com a natureza. Apesar da consolidação dessa definição geral do conceito, ele irá ser trabalhado e entendido sob diferentes enfoques, utilizando distintas linhas epistemológicas. Como poderá se ver a seguir, as diferentes linhas epistemológicas abordam de maneiras distintas esse conceito e, por consequência, a forma como observará a região.

A década de 1950 foi palco de profundas modificações em todas as ciências sociais. A crença na tecnologia como solução para todos os problemas reforçou o positivismo lógico e a revolução teórico-quantitativa como paradigma predominante nas ciências em geral. Na geografia, o debate passou a se dar a partir da construção de processos e resultados, que culminavam na elaboração de classificações em unidades espaciais, muitas vezes, delimitadas por determinadas distâncias e técnicas estatísticas. O produto dessas técnicas estatísticas fez com que se produzisse uma série de informações com uma determinada homogeneidade no entorno do ponto estudado, a partir disso, inicia-se uma análise descritiva (CORRÊA, 2014).

Nessa vertente teórica, o espaço geográfico é representado por uma matriz e sua expressão topológica. Os economistas geógrafos trabalham a partir de uma série de linguagem e dados conhecida como geometria, com diversos problemas e questões. As temáticas principais desses trabalhos são estudos sobre fluxos, migrações, funções e *clusters* econômicos, além de temáticas econômico-sociais. Também se construíram apresentações matriciais hidrológicas e pluviométricas, assim como elementos referentes à paisagem e à vegetação. Nesse sentido, Corrêa (2014) destaca que, como o foco dos trabalhos são estudos presentes e tendências, estes têm dificuldades de identificar as noções espaciais e temporais, bem como de entender processos históricos de organização e construção do lócus estudado e a correlação de forças e disputas políticas do lugar estudado.

Após as manifestações de 1968 e os questionamentos do tecnicismo e fordismo dos anos 1960, ganha força a vertente crítica da geografia, inspirada principalmente no materialismo histórico-dialético. Entre os expoentes estão Harvey (2005) e Santos (2008), cujos estudos se constroem a partir de um resgate da obra de Marx, buscando compreender, com base na dimensão espacial, como as relações de produção e reprodução da força de trabalho e da classe se dão no capitalismo. O foco dessa linha teórica está em analisar como o espaço é organizado na reprodução do capital, sempre buscando a construção da organização da correlação de forças ao

longo da história; assim como em entender as diversas contradições existentes neste locus, a partir dos mais diversos níveis e escalas da produção capitalista.

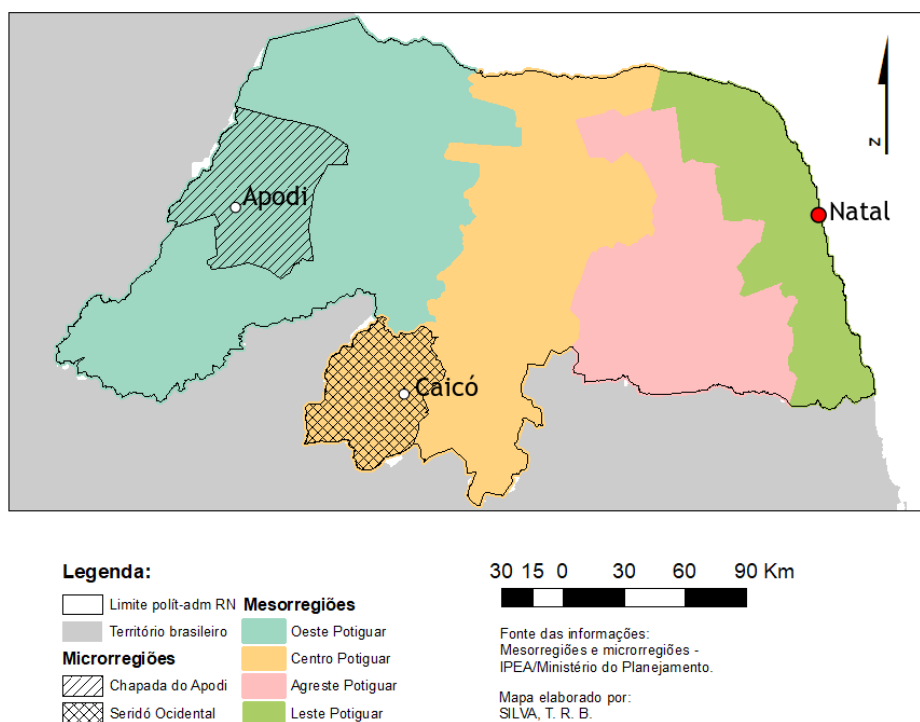
Outro marxista fundamental, Lefébvre (2008), entende o espaço como o centro da totalidade da lógica do sistema, em que se expressam, de maneira plena, as contradições nos seus subconjuntos e funcionalidades. Já Milton Santos busca trabalhar o conceito a partir da construção histórica, ou seja, para ele, a formação socioespacial se dá por meio do desenvolvimento das forças produtivas e das formas como se desenvolve a luta de classes. Dessa forma, o espaço se torna um metaconceito paradigmático para a natureza operativa de todos os demais conceitos (CORRÊA, 2014).

Segundo essa teoria, não é possível analisar o espaço da estrutura social se não captarmos a história e a natureza social e econômica de uma sociedade no seu tempo. Nesse caso, é importante entender o processo com o resultado implicado do tempo da mudança econômica resultante das contradições internas. Logo, a análise deve ser feita a partir da dinâmica das várias partes que compõem o espaço geográfico, buscando compreender as contradições internas e externas e o movimento de transformação desse espaço. A grande virtude desse tipo de análise é buscar compreender as transformações ao longo do tempo e entender o espaço como dinâmica. Apesar de não ter os instrumentos e os dados que os estudos teórico-quantitativos detêm, essa abordagem busca destacar a totalidade encontrada no movimento e na análise histórica.

Por fim, vale destacar como a geografia humanista cultural trabalha o conceito de espaço vivido. O centro dessa análise está na forma como as pessoas percebem o espaço, ou seja, o espaço mítico em resposta aos sentimentos e a imaginação das necessidades humanas fundamentais. Nessa direção, cada espaço possui um determinado espírito, personalidade ou sentido em relação à temática do espaço vivido. Essa geografia vai buscar na construção de identidades e na psicologia aspectos de vivência e experiência para desenvolver esse conceito. Essa escola está particularmente vinculada à geografia francesa que tem na psicologia genética de Piaget sua inspiração, e na sociologia da regulação algumas ideias chave, como apropriação e alienação. Os trabalhos nessa área utilizam a identidade com o espaço vivido para analisar um povoado ou uma linhagem, considerando o diálogo de forma extensa com os debates relativos à antropologia e à cultura (CORRÊA, 2014).

O breve desenvolvimento do debate dessas abordagens sobre o espaço geográfico será uma importante ferramenta para escolher a forma como trabalhar as hipóteses vigentes nesta investigação, assim como conseguir explorar de maneira plena as questões que atravessam esta pesquisa. Abordaremos, adiante, de maneira sistemática, como a ideia de região será fundamental para a realização dos recortes e a descrição dos objetos a ser analisados, no caso, a microrregião da Chapada do Apodi¹ e do Seridó Ocidental². A seguir, pode-se observar a localização delas no Rio Grande do Norte, conforme destacado na Figura 1.

Figura 1 – Macrorregiões do Rio Grande do Norte, BR e Microrregiões da Chapada do Apodi e Seridó Ocidental



Fonte: IPEA, 2019

Esse recorte administrativo vai ser importante para trabalhar com os dados secundários já existentes para fins de análise, porém, as redes, que são o foco deste trabalho e serão desenvolvidas mais à frente, transcendem esses limites regionais. O conceito de região tem inúmeros trunfos para ser utilizados nesta pesquisa, o principal é a forma maleável com que o conceito poderá ser utilizado na pesquisa, tendo em vista a multiplicidade de noções e a riqueza com que a ideia de região pode ser

¹ Os municípios que compõem são Apodi, Caraúbas, Felipe Guerra e Governador Dix-Sept Rosado.

² Os municípios que compõem são Caicó, Ipueira, Jardim de Piranhas, São Fernando, São João do Sabugi, Serra Negra do Norte e Timbaúba dos Batistas.

analisada. Considerando as correntes teóricas da geografia que apresentamos no debate sobre espaço, pretende-se apresentar brevemente as principais funções e as utilizações desse conceito para que, em seguida, possamos realizar o primeiro recorte e a forma como este irá se desenvolver nesta pesquisa.

A raiz etimológica do conceito vem das divisões romanas da antiguidade clássica. Desde a expansão da república até o império, as divisões feitas no território eram por regiões. Elas tinham um caráter administrativo, mas, diversas vezes, convergiam para elementos culturais, naturais e sociais comuns. Já na Idade Média, enquanto essas segmentações se chamavam províncias, na Itália e na França, manteve-se o termo região para se referir a esse recorte. Com o advento do neocolonialismo, durante o início do século XX, o debate sobre essas partes veio à tona e passou a permear o ambiente acadêmico e da política. Nesse processo, o foco eram as regiões naturais, o que se assemelhava à discussão sobre paisagem natural. Em seguida, o termo integrou a questão ambiental, do trabalho e cultural pelo viés da geografia regional francesa. A centralidade do debate francês na unidade cultural, além de dar uma noção totalizante do termo, também convinha muito bem ao espírito de ocupar novas colônias a fim de integrar espaços a partir de uma sociedade “civilizada” em contraposição aos bárbaros da África/Ásia legitimando assim o neocolonialismo (GOMES, 2000).

Gomes (2014) destaca que Hettner e Hartshorne vão transformar a forma como o conceito de região será abordado na geografia. Esses autores vão mostrar que a região é um recorte mental do espaço com base no campo físico e humano promovendo um processo de síntese de relações complexas. A partir disso, a ideia de tomar o recorte como *a priori*, ou de forma essencialista, é desconstruída e passa a se dar pela construção da problemática. A esse respeito, Gomes (2014) descreve região de forma precisa da seguinte maneira:

A região é, ao mesmo tempo, o campo empírico de observação e o campo da verificação das relações gerais. A partir do método Regional a dicotomia sistemático-particular desaparece em uma espécie de complementaridade inerente ao próprio conceito de região (GOMES, 2014, p. 60).

Como se pode perceber, a flexibilidade com que podemos analisar o conceito de região é necessária para fazer o recorte do objeto em estudo e, em seguida, desenvolver a pesquisa a partir do estudo dos casos. Ao mesmo tempo, não

precisamos restringir, *a priori*, como deve ser esse recorte, visto que ele também poderá se transformar ao longo desta pesquisa.

Diferentemente da forma como o conceito território é desenvolvido, com base em espaços contínuos de poder, o termo região pode ser construído por meio da composição de elementos que não são dados de antemão, mas dispostos da forma como mais bem se adaptar à pesquisa. Por consequência, a montagem das prioridades de elaboração dos atributos e relações a se observar se dão pela questão elaborada ou problemática a ser observada.

É interessante notar que as mesmas diferentes escolas geográficas que foram descritas no debate sobre espaço também apareceram no debate sobre regiões. A diferença é que a forma como cada recorte espacial é feito remete a um tipo de prioridade no que se deve observar. Por exemplo, na temática econômica, as escolas quantitativas vão trabalhar ideias de *clusters*, fluxos de mercadorias, mercado de trabalho regional e redes de serviços, estabelecendo, dessa forma, funcionalidades regionais e construindo interpretações a partir de um sistema econômico local. É interessante notar como a região não é estabelecida *a priori*, mas com base em características construídas por meio de estudos socioeconômicos do espaço ligando-se a teorias neoclássicas tradicionais.

Por sua vez, a geografia crítica também aborda a ideia de região com base na perspectiva da construção de uma totalidade socioespacial produzida pela organização da produção e reprodução da vida e do trabalho nas sociedades. Ou seja, utilizando o materialismo histórico dialético, esses teóricos fazem recortes espaciais que buscam analisar, a partir da totalidade, as diversas contradições existentes na produção daquela região. Seja o processo histórico, seja a correlação de forças, a interação entre todas as variáveis nesse espaço é fundamental para entender o movimento dialético que organiza essas divisões no espaço (GOMES, 2014).

Um exemplo de trabalho é o da geografia humanista e cultural. Normalmente, os estudos estão relacionados à construção de identidades regionais, bem como de uma consciência local e do sentimento de pertencimento. Ao trabalhar dessa forma, essa vertente consegue investigar outras dimensões pouco exploradas pelas demais correntes teóricas, como a experiência da região com base em um quadro de referências de consciência da sociedade ganhando uma especificidade, construindo, assim, uma teia de significados definida por códigos comuns com base nesse recorte espacial (GOMES, 2014).

Ao trabalhar com atributos e dados secundários de forma sistemática estudando questões econômicas, educacionais e de expectativa de vida, esta pesquisa irá dialogar com uma vertente. Nesse processo de descrição de conflitos, contradições e correlação de forças, a geografia crítica será fonte de inspiração. A forma central como serão abordados todos esses elementos enlaçará as diversas dimensões das regiões que vamos estudar alcançando as relações sociais. Para além da atuação dos indivíduos empreendedores sociais nos locais ou das instituições estabelecidas nas regiões, o centro da investigação se dará na construção de redes e fluxos de recursos ao longo do tempo. Devem-se entender essas relações para além de metáforas estruturantes que consolidam as relações econômica, ambiental e social nessas regiões. Por isso, antes de debater as microrregiões escolhidas, pretende-se apresentar de forma breve o debate das redes na geografia.

O processo da crise do fordismo e a reestruturação produtiva, a partir da década de 1970, com as novas tecnologias da informação, fizeram com que a ideia de redes fosse disseminada de uma forma ampla por todas as ciências sociais. O advento do toyotismo e a mundialização do capital trouxeram para o debate a construção de cadeias globais, assim como redes e *clusters*. Na geografia, não foi diferente, a ideia de cidades globais, redes de cidade, cadeias produtivas e processos de produção passaram a dominar o vocabulário e a discussão sobre espaço e regiões tiveram de se reinventar.

Na década de 1990, com o tema de inovação em alta, a ideia de redes de conhecimento e informação, assim como a construção de identidades também passaram a ser um debate importante assim como territórios e regiões. Tradicionalmente, essa literatura tratou as redes como articulação de regiões, cidades ou cadeias produtivas (DIAS, 2014). No caso deste trabalho, o centro não é a conexão para fora das regiões estudadas, mas como elas se constituem a partir de importantes atores inseridos nessas regiões, inclusive tendo eles como pontes para articulações, funcionando como mediadores. Nesse recorte espacial, a conformação dessas redes de pessoas é fundamental para mediar as relações entre os indivíduos e as instituições que coexistem no espaço.

Trabalhar com o conceito de região possibilita à pesquisa utilizar diversos elementos por sua plasticidade. Conforme já destacado na introdução, a investigação se dará acerca de duas regiões: a Chapada do Apodi e o Seridó Ocidental, buscando entender o processo de desenvolvimento recente dessas regiões. Já as relações

sociais e as instituições que permeiam esses espaços serão abordadas de forma sistemática nas seções posteriores. Para finalizar esta primeira parte, pretende-se apresentar como o recorte inicial do objeto se dará a partir da própria produção do IBGE. Ao longo da pesquisa, ele poderá se adaptar conforme for analisando os dados relacionais. Também irá se desenvolver o porquê das escolhas dessas regiões e apresentar alguns dados preliminares.

2.1.1 A microrregião da Chapada do Apodi e do Seridó Ocidental

Pensar o Brasil como projeto nunca foi tarefa fácil. No processo de redemocratização, não bastavam mudanças legislativas ou algumas transformações institucionais, também foram fundamentais a construção e o fomento da produção de informação e análise de dados públicos que pudessem subsidiar pesquisadores e tomadores de decisão sobre como organizar e impulsionar o desenvolvimento do país. Nessa direção, as universidades e, especialmente, o fortalecimento do IBGE serão importantes parâmetros para a criação de bases comuns para subsidiar o conhecimento e as políticas públicas do Brasil. Entre as tarefas fundamentais estão: dar mais robustez às divisões e subdivisões do país. Para além do recorte político-administrativo, é fundamental entender padrões socioeconômicos e ambientais que criem relações de complementaridade e possam, assim, construir políticas que fortaleçam não apenas uma divisão política mas ainda toda a região.

Como será apresentado adiante no trabalho, a construção das redes sociais cumprirá um papel chave no processo de estabelecer a região e a ligação com outros espaços. Porém, é fundamental ter como ponto de partida um lócus recortado com determinada integração dos mais diversos elementos. Para facilitar essa tarefa, buscaram-se as divisões do IBGE, tomando as áreas em que há o interesse de se estudar.

Desde o processo da colonização, passando pelo império até a república, autores clássicos como Furtado (2007) e Prado Júnior (2006) apontam para as formas como o processo de desenvolvimento do capitalismo em território brasileiro afetou a organização da produção e a sociedade brasileira de forma muito desigual de forma geral. A ocupação do território e a relação com o meio ambiente, no processo citado anteriormente, criaram regiões muito distintas em todo o país. As divergências se dão pelas grandes diferenças ambientais, de ocupação econômica e tradição social, mas

também no plano mais micro, com base na relação entre as cidades, os fluxos de mercadorias e os polos regionais. Amarrar esses diferentes recortes espaciais a fim de estudar e promover políticas públicas sempre foi um grande desafio.

No que diz respeito ao IBGE, desde 1968, ele busca dividir o país para além dos recortes administrativos de unidades federativas, como estados e municípios. A fim de avançar nos estudos, foram criadas as macros, meso e microrregiões, tendo em vista, especialmente, os processos de produção e organização do espaço, comparando elementos ambientais econômicos e sociais. As regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul são as macrorregiões constituídas historicamente pelos elementos históricos, sociais, econômicos e ambientais. As mesorregiões são subdivisões dos Estados, que congregam diversos municípios com base nas similaridades econômicas e sociais. Apesar de essa divisão intermediária já apontar para municípios que têm características em comum, ela pouco diz sobre a articulação entre eles. Por isso, foram criadas as microrregiões. Elas são definidas como municípios que fazem parte de uma mesma mesorregião que detêm grande articulação entre si. Isso não significa homogeneidade entre os atributos ou autossuficiência na relação entre eles, mas uma integração a partir de fluxo de mão de obra, mercadorias ou estruturas produtivas complementares (BRASIL, 1990).

Ao utilizar como recorte inicial do objeto de estudo a microrregião da Chapada do Apodi e do Seridó Ocidental, considerando os municípios que o IBGE seleciona, já se observam, de antemão, diversos elementos comuns da estrutura produtiva, assim como o deslocamento de mercadorias e de pessoas internamente nessas regiões. Além disso, facilita o início do trabalho com os dados secundários a partir da produção de dados do próprio Instituto.

Os estudos realizados pelo LabRural-UFRN, durante vários anos, vêm demonstrando a capacidade de se reinventar e de convivência com o semiárido dessas duas regiões (BASTOS, 2011; ROZENDO, 2017). Além disso, o elemento identitário que permeia toda essa área e a capacidade de articulação para fora delas sempre se destacou. Essas características foram os primeiros elementos a atrair a atenção para a pesquisa sobre a Chapada do Apodi e o Seridó, buscando entender os processos de desenvolvimento de duas áreas próximas no interior do Rio Grande do Norte com características distintas, mas que, apesar das diferenças socioambientais, os indicadores sociais são relativamente bons, ainda mais se

comparados a regiões periféricas. Essas características nos levaram a colher os primeiros dados com base no Censo do IBGE (conforme Tabelas 1 e 2).

Tabela 1 – População residente, total, rural e urbana, em números absolutos e relativos, e população economicamente ativa e que nem trabalha nem estuda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2000)

	População	Rural	Urbana	PEA(18+)	Nem Nem ³
Brasil	169 798 885	18,75%	81,25%	42,10%	15,4
Nordeste	47 741 426	30,93%	69,07%	36,88%	22,19
RN	2 776 497,00	26,65%	73,35%	36,28%	22,41
Chapada	70290	46,17%	53,83%	32,40%	25,73
Seridó	89562	20,32%	79,68%	40,53%	22,37

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Tabela 2 – População residente, total, rural e urbana, em números absolutos e relativos, e população economicamente ativa e que nem trabalha nem estuda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2010)

	População	Rural	Urbana	PEA(18+)	Nem Nem
Brasil	190 755 799	15,64%	84,36%	46,90%	11,61
Nordeste	53 081 950	26,87%	73,13%	41,32%	17,86
RN	3 168 027	22,19%	77,81%	41,77%	19
Chapada	72447	42,14%	57,86%	38,90%	24,02
Seridó	97680	14,29%	85,71%	44,96%	16,86

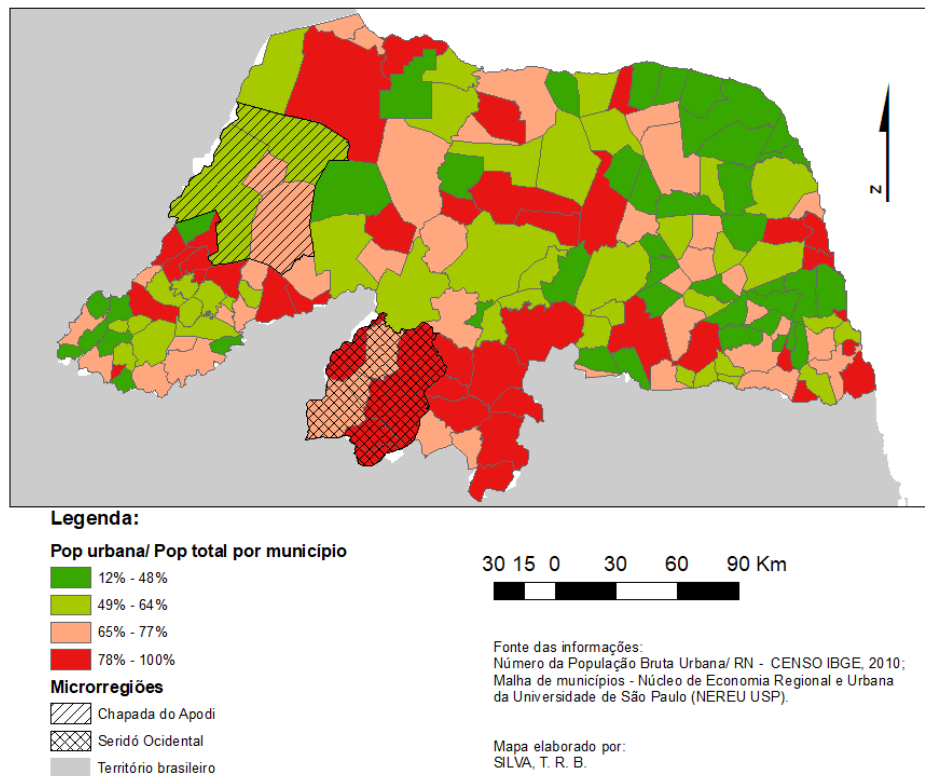
Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Ao analisar os primeiros dados do Censo, notamos que as duas regiões que são tidas como exemplo de desenvolvimento no Rio Grande do Norte, no último período, apresentam características muito distintas da composição. Além das diferenças reforçarem características distintas, enquanto a primeira tem o centro na agricultura, a segunda tem na pecuária e no comércio o centro da sua atividade econômica. O centro da análise deste trabalho é mostrar como, historicamente, foi se moldando cada uma das regiões para chegar hoje numa configuração na qual a população se concentra nas cidades, no Seridó; enquanto na Chapada do Apodi, ela ainda está localizada no campo. Esses atributos vão revelar muito da história e da atual organização econômica e social de cada lugar, como será desenvolvido ao longo

³ Refere-se à população de 15 a 29 anos que está fora do mercado de trabalho e de instituições educacionais (nem trabalham, nem estudam).

desta tese. O mapa da Figura 2, a seguir, mostra um pouco desse contraste que será discutido ao longo do trabalho.

Figura 2 – Porcentagem da população urbana sobre a população total por município no Estado do RN, BR



Fonte: Censo, 2010

Um elemento de destaque neste estudo são os indicadores. Nesse caso, será apresentado o de Desenvolvimento Humano Municipal como referência para o estudo dos objetos, conforme apresentado nas Tabelas 3 a 5.

Tabela 3 – GINI, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio, Educação, Longevidade e Renda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (1991)

	GINI	IDHM	IDHM_E	IDHM_L	IDHM_R
Brasil	0,63	0,493	0,279	0,662	0,647
Nordeste	0,64	0,393	0,198	0,583	0,528
RN	0,63	0,428	0,242	0,591	0,547
Chapada	0,535	0,3395	0,164	0,5305	0,451
Seridó	0,481	0,406	0,21	0,644	0,506

GINI: Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 (quando não há desigualdade, a renda domiciliar per capita de todos os indivíduos tem o mesmo valor) a 1 (quando a desigualdade é máxima, apenas um indivíduo detém toda a renda). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é a média geométrica dos índices das dimensões renda, educação e longevidade, com pesos iguais.

IDHM_E (IDHM Educação) – Índice sintético da dimensão educação, que é um dos 3 componentes do IDHM. É obtido através da média geométrica do subíndice de frequência de crianças e jovens à escola, com peso de 2/3, e do subíndice de escolaridade da população adulta, com peso de 1/3.

IDHM_L (IDHM Longevidade) – Índice da dimensão Longevidade que é um dos 3 componentes do IDHM. É obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer, pela fórmula: $[(\text{valor observado do indicador}) - (\text{valor mínimo})] / [(\text{valor máximo}) - (\text{valor mínimo})]$, onde os valores mínimo e máximo são 25 e 85 anos, respectivamente.

IDHM_R (IDHM Renda) – Índice da dimensão renda, que é um dos 3 componentes do IDHM. É obtido a partir do indicador renda per capita, pela fórmula: $[\ln(\text{valor observado do indicador}) - \ln(\text{valor mínimo})] / [\ln(\text{valor máximo}) - \ln(\text{valor mínimo})]$, onde os valores mínimo e máximo são R\$ 8,00 e R\$ 4.033,00 (a preços de agosto de 2010)

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Tabela 4 – GINI, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio, Educação, Longevidade e Renda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2000)

	GINI	IDHM	IDHM_E	IDHM_L	IDHM_R
Brasil	0,64	0,612	0,456	0,727	0,692
Nordeste	64	0,512	0,338	0,68	0,583
RN	0,65	0,552	0,396	0,7	0,608
Chapada	0,525	0,4725	0,3235	0,6665	0,491
Seridó	0,51	0,516	0,335	0,751	0,553

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Tabela 5 – GINI, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio, Educação, Longevidade e Renda, segundo Brasil, Nordeste, RN e microrregiões escolhidas – Censo (2010)

	GINI	IDHM	IDHM_E	IDHM_L	IDHM_R
Brasil	0,60	0,727	0,637	0,816	0,739
Nordeste	0,6	0,66	0,565	0,779	0,653
RN	0,62	0,684	0,597	0,792	0,678
Chapada	0,515	0,626	0,547	0,765	0,588
Seridó	0,439	0,642	0,553	0,778	0,618

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Sem dúvida, o que chamou a atenção foi o salto nos indicadores sociais, que, assim como no Brasil, melhorou como um todo nas duas regiões estudadas. A

diferença é que a melhora dos índices não está correlacionada diretamente ao salto na renda, como era de se esperar. Houve uma melhora na renda, mas o salto educacional, por exemplo, é muito mais significativo. Além disso, o aumento da renda não significou um aumento da desigualdade, como bem destaca o GINI durante esse período. Esses elementos apontam que se deve explorar o desenvolvimento da região a partir de aumento das capacidades humanas, conforme faz Sen (2010). Depois de anos tendo o consumo como centro da estratégia de crescimento nacional, olhar para o sertão e ver o capital social a partir das redes sociais e como elas impactaram nas oportunidades das regiões pode demonstrar outras formas de desenvolvimento, não apenas para pensar a região mas também para pensar o país. Assim, na subseção a seguir, abordaremos como a ideia de desenvolvimento foi construída ao longo do tempo para chegar à forma como será abordada nesta pesquisa.

2.2 MODELOS E ESCALAS NO DEBATE DO DESENVOLVIMENTO

De acordo com Keynes (1984, p. 123): “Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas”. Nessa perspectiva, com o advento do Estado-Nação e o avanço das forças produtivas, vieram as primeiras ideias de desenvolvimento econômico, mostrando a forma como as relações de produção e o crescimento da economia estavam relacionados a determinadas evoluções na organização e na criação da sociedade moderna (BRESSER-PEREIRA, 2006). Por conseguinte, o que fazer para evoluir e modernizar a sociedade era questão central que a Economia Política e as Ciências Econômicas passaram a pensar e a desenvolver durante os séculos XVIII e XIX.

Nesse processo, *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith (1996), os trabalhos de Ricardo (1982), e grande parte dos clássicos da Economia Política buscavam entender os fenômenos que aconteciam na Inglaterra e em partes da Europa com a Revolução Industrial. Compreender como se desenvolveu esse debate na consolidação de inúmeras ciências sociais nesse período, como na geografia, na sociologia, na revolução marginalista, no surgimento da economia neoclássica, são elementos importantes para entender como se pensou a produção e a reprodução dos mais diversos territórios nos primeiros países a se industrializar.

A partir do início do século XX, em especial pós-crise de 1929, a noção de desenvolvimento começa a ser remontada e construída com base em outros alicerces. Sem dúvida, a obra de Keynes (1984), que trata da construção de instituições de controle da macroeconomia, mostra os elementos fundantes desse movimento que passa a questionar o livre mercado como central para o desenvolvimento econômico. Ademais, as grandes guerras e a industrialização tardia de diversos países começam a colocar em xeque os elementos que fazem algumas nações convergir crescimento econômico com equidade social e outras não conseguirem o mesmo intento.

O final da Segunda Guerra Mundial e a crise de 1929 apresentaram a força do planejamento estatal devido à ascensão da URSS e ao New Deal nos EUA, bem como à necessidade de reconstruir a Europa. Como bem destaca Celso Furtado (1985) em sua obra autobiográfica, o tamanho do Plano Marshall, bem como a disputa de influência entre norte-americanos e soviéticos, fez com que o debate sobre o desenvolvimento passasse por um novo patamar, como, por exemplo, a criação de organismos multilaterais para organizar a ordem mundial, como comissões das Nações Unidas para pensar o desenvolvimento econômico.

Além do estabelecimento de uma nova ordem mundial, o Estado entra em cena tomando para si o papel de estimulador do desenvolvimento econômico e científico, formalizando organismos de fomento e institucionalizando políticas públicas. Esse processo foi impulsionado, em grande parte, pela importância comprovada durante as duas guerras anteriores ao período da relação entre “saber” e “poder”. O Estado e a ciência passaram a ter não só um papel de motor propulsor de desenvolvimento econômico, a partir das pesquisas realizadas por empresas do final do século XIX e início do século XX, mas também de valiosa ferramenta política de pressão e de poder (MOWERY; ROSENBERG, 2005). Por um lado, a macroeconomia via o controle da moeda pelos bancos centrais e os tratados internacionais regulando o comércio; por outro, na microeconomia, o fomento à tecnologia promovido pela corrida armamentista e aeroespacial dava a toada das inovações.

A tarefa de reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, assim como o desafio de construir um mundo novo, passou a ser elemento chave para elevar a região a outro patamar. O liberalismo e a guerra entre as potências eram processos aos quais não se pensava em voltar. A esse respeito, para pioneiros como Rosenstein-Rodan, assim como para muitos que o sucederam nesse primeiro momento pós-

guerra, a questão da industrialização e o excedente de mão de obra no campo de baixa produtividade eram problemas a ser superados. O espírito da época pode ser captado a partir do que postula Rosenstein-Rodan (1969, p. 260): “O objetivo da industrialização das áreas internacionais deprimidas é produzir equilíbrio estrutural na economia mundial, através da criação de emprego produtivo para a população agrária excedente”.

Como aconteceu na Europa e nos países desenvolvidos, a América Latina e o Brasil passaram por um processo de repensar a sociedade e a economia. Nessa direção, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi um centro importante para a reflexão sobre o subdesenvolvimento e as formas com que os países dariam o seu *catching-up* econômico, saindo da condição de pobreza e desigualdade social. O questionamento do papel na divisão internacional do trabalho e o debate sobre a manutenção da nossa estrutura social-econômica foi para o centro do debate e muitos intelectuais passaram a produzir materiais que refletiam essas condições.

A ideia de crescimento do aparelho do Estado e de planejamento começou a ser debatida já no final da década de 1960. O questionamento acerca dos valores e da cultura de uma vida extremamente controlada, no início, com as expressões culturais de 1968, transformou-se na crítica à economia na década de 1970, que ganha força com as crises do petróleo durante todo o período. Os processos de desmonte do Estado de Bem-estar Social com as políticas de flexibilização e ajuste foram adotados com o objetivo de fortalecimento do mercado como alocador de recursos (CHESNAIS, 1996).

Por mais que os anos seguintes tentassem realizar convergências dos modelos pró-mercado ou pró-Estado, o debate se manteve acerca de como gerar desenvolvimento. Ademais, o enfraquecimento do debate macroeconômico provocado por consensos na forma de gerir a economia fortaleceu a mudança do debate para campos regionais e locais (PAULANI, 2003). Nesse contexto, começam a surgir os grandes debates sobre desenvolvimento territorial e políticas de desenvolvimento local.

Por fim, nos anos 1990, com a consolidação da democracia liberal nos países centrais como principal regime político e o capitalismo como sistema econômico mundial, o debate sobre o desenvolvimento vai a outro patamar e passa a ter novos aspectos a ser analisados para além do econômico. Na América Latina, com a

derrubada da democracia nas décadas de 1960-1970, já se haviam postulado alguns elementos, mas é o economista indiano Amartya Sen (2010) quem traz para o centro do debate a liberdade substantiva, que vai muito além do direito normativo. Seu trabalho será central para a construção desta pesquisa.

Esta seção buscará reproduzir de forma breve esses debates. Inicialmente, serão abordadas a constituição do pensamento econômico liberal e a forma como ele se constituiu ao longo do tempo. Em seguida, será trazida a discussão sobre os estruturalistas e suas vertentes, analisando como pensam o planejamento e o desenvolvimento. A volta do liberalismo e a importância da microeconomia serão apresentadas na terceira parte por meio de estudos de referência. No segundo momento, será analisado o desenvolvimento territorial, a partir do surgimento do seu debate e das suas diferenças, tendo por base o estudo de Amartya Sen (2010) que norteará esta investigação.

2.2.1 Origens do debate de crescimento econômico e as vantagens comparativas

Inicialmente, a ideia de desenvolvimento econômico esteve ligada ao acúmulo de riquezas e de terras. Na realidade, como contraposição à estagnação e à manutenção da ordem feudalista, a necessidade de grandes transformações herdadas no século XVI, XVII e XVIII criou uma política econômica diversa do sistema anterior, o mercantilismo, como fundamento teórico para a mudança de um regime para o outro. Esse modelo tem como principais as seguintes características: um papel decisivo de um Estado forte, relação intrínseca entre o Estado e os produtores e mercadores, utilização de forma central da tributação e do endividamento público como geradores de poder e de riqueza (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Apesar de traços distintos, o mercantilismo e o liberalismo consolidam dois eixos estruturantes para o mundo contemporâneo: a acumulação de riqueza e o aumento do poder da nação. Um dos maiores críticos a essas ideias na transição é Adam Smith (1996) que, em seu clássico, já exalta que os dois elementos centrais para a riqueza das nações são esses postulados no período anterior. Depois de Smith, o principal intelectual que advoga pelo livre mercado é David Ricardo, no seu clássico *Princípios de Economia Política*, de 1817, que constrói o principal pilar da ideia de desenvolvimento do liberalismo: a teoria das vantagens comparativas.

Nessa direção, os processos de independência nas Américas, a necessidade de expansão dos mercados consumidores, o avanço da revolução industrial foram o substrato para o fortalecimento econômico. A ideia das vantagens comparativas mostra que assim como os indivíduos, os países também têm vocações. Desse modo, cabe a cada território descobrir a sua e avançar no desenvolvimento de sua atividade. A seleção natural provocada pelos mercados fará com que os melhores se desenvolvam independentemente do tipo de produto ou de serviço realizado. Os países avançados entenderam a sua especialidade e passaram a desenvolvê-la.

Nesse ínterim, uma nova divisão do trabalho internacional estava sendo feita e o papel dos países e territórios estava sendo pensado pelas ciências sociais. No caso da geografia, não é diferente. Pensar a organização do espaço, no seu surgimento como disciplina institucionalizada ao final do século XIX, era trabalhar conceitos como região, paisagem ou região natural. Nessa perspectiva, a questão morfológica e a homogeneidade da paisagem eram características fundamentais para delimitar e circunscrever uma determinada região. Essas referências podem muito bem identificar como as influências naturalistas descreviam o semiárido (CORRÊA, 2000).

A ligação entre imperialismo e divisão internacional do trabalho não é feita apenas pelo mercado, mas principalmente pela política e legitimada pela teoria liberal. Nesse caso, processos “civilizatórios”, implantação de uma cultura tida como superior se misturavam com liberalização de mercados e aprofundamento das relações econômicas entre metrópole-colônia, centro-periferia (GOMES, 2000).

No Brasil, não foi diferente. Desde a segunda metade do século XIX, o país se reconstruiu com base na grande fazenda de café. A política de exportação de um produto agrícola não apenas fortaleceu uma nova elite no centro em São Paulo, que se manteve por décadas, até a crise de 1929, como ainda se tornou o setor mais dinâmico da economia (FURTADO, 2007). Com o advento da república, veio a necessidade da manutenção dos acordos políticos entre as elites, já bem desenvolvidos por muitos autores por meio do voto de cabresto e da política do café com leite, mas também era necessária uma legitimidade para a política econômica implementada pelo governo. A teoria liberal, especialmente das vantagens comparativas, foi o centro do debate de condução da economia brasileira. Além do preço do câmbio valorizado, garantindo melhores rendimentos para os exportadores e piores condições para a indústria nacional, um grande número de institutos que

visavam à melhoria da produtividade do café foi criado no início do século XX. Essa economia altamente especializada despencou na crise de 1929, depois de passar por anos de oscilação com o preço garantido pelas compras governamentais.

Além disso, o desastre das duas guerras mundiais fez com que inúmeros estudiosos passassem a refletir sobre as teorias liberais. No campo das instituições, foi Karl Polanyi (2000) o intelectual que inovou na forma de tratar esse novo tempo. Para ele, as guerras foram resultado de um sistema que aliena o ser humano numa lógica da racionalidade individualista cujos valores hegemônicos são mercantis. Um exemplo evidente é o consumismo. Nesse sentido, existe um processo de desumanização da sociedade e da política, de forma que a democracia e a negociação ficam para um segundo plano, ou seja, o fundamentalismo de mercado provoca uma erosão nas instituições democráticas, o que ocasiona as duas guerras mundiais por território.

Essa desconfiança com a lógica de mercado pós-crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial provocam o surgimento de inúmeras agências internacionais de regulação e o fortalecimento de teorias que tinham como centro o planejamento e uma visão mais estruturalista de nossa sociedade. Somente pós-crise do petróleo, já em meados da década de 1970 e com a queda da taxa de lucro, ressurgem com força as ideias liberais. A base de legitimidade e de crítica já havia sido construída desde o fim da Segunda Guerra. Por mais que estivesse muito descrente durante anos, Hayek (1987), autor de referência, postulava que o “livre-mercado” seria o único sistema social compatível com a prosperidade econômica, a dignidade humana e a liberdade pessoal. Nesse período, diversas agências e instituições que organizavam o mercado foram incorporadas desde 1929, mas a ideia norteadora de que o mercado organiza a vida se manteve como substrato dessa ideologia política.

Como principal consequência dessa ideologia está a ideia de que, independentemente do território ou do espaço que está se construindo, a característica é a mesma e a racionalidade que gera é igual. Sob essa ótica, por mais que cada espaço tenha suas vantagens “naturais”, as regras operam da mesma forma em todos os lugares.

2.2.2 Planejamento, localismos e escalas

A crise de superprodução de 1929 e a Segunda Guerra Mundial mostraram inúmeras debilidades de organização e de coordenação dos mercados. Os esforços de planejamento e de enfrentamento de guerra, assim como a crise vivida no momento anterior, são peças chave. Com isso, economia e tecnologia passam a ser os eixos da intervenção desse período.

Diferentemente das políticas públicas que se conhecem hoje – tratadas de forma sistêmica pelo Estado – e mesmo no início do século XX, foram mantidas a ordem e a normalidade para os fins comerciais. Apenas em períodos de guerra é que os esforços eram feitos a fim de alocar recursos direcionados para vencer as batalhas e garantir a vitória fomentando principalmente a indústria bélica.

Uma das grandes questões para essa política é a alocação de recursos que consigam ser usados de forma eficiente e para o bem-estar social. Enquanto no período liberal se colocava que o melhor alocador de recursos é o mercado; no pós-guerra, essa lógica se inverteu e o Estado passou a ser o centro. No mundo, havia se desenvolvido a guerra fria, com grandes planos de financiamento dos países derrotados na guerra. Com isso, as teorias keynesianas organizaram grande parte do mundo capitalista. Por sua vez, sem um grande plano de investimento massivo, o terceiro mundo teve de buscar os seus caminhos.

As principais teses que resultaram numa série de políticas para os países subdesenvolvidos foram as de Raúl Prebisch (2000) e de Hans Singer (1950), que apresentaram de forma independente um novo modelo do comércio internacional que contrariava aqueles que orientavam as políticas públicas na época. Os autores, a partir de evidências empíricas, apontavam que o valor das *commodities* tendia a cair com referência aos preços dos produtos industrializados, ou seja, existe uma tendência de longo prazo que faz com que países dependentes de produtos primários e de baixo valor agregado tenham uma deterioração dos meios de troca transferindo renda para os países detentores de alta tecnologia e manufatura. Nessa direção, todos os países que eram enclaves de economia primária ou industrialização tardia viam a necessidade de dar esse salto por meio da industrialização de seus países. Na América Latina, isso não seria diferente.

Por mais que governos como os de Cárdenas, no México; de Getúlio, no Brasil; e de Perón, na Argentina tenham avançado nos processos de industrialização

e de mudança na cadeia produtiva de seus países, é na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) que a prática ganha mais elaboração política e escopo de uma teoria para o desenvolvimento. O eixo inicial do órgão das Nações Unidas busca potencializar o processo de industrialização a partir da substituição de importações, sendo central para superar o subdesenvolvimento e mudar o país (ARBIX, 2007). Por sua vez, a baixa produtividade e o acúmulo de terras e rendas na América Latina eram resultantes de uma reprodução sistemática das elites. Para os Cepalinos, era fundamental a intervenção do Estado a fim de realocar os recursos de forma que gerasse uma relação positiva entre aumento de produtividade e combate às desigualdades.

Nos Estados Unidos, a revolução keynesiana tocada por Roosevelt encontrou uma grande onda de mobilizações populares. Na região, movimentos feministas, pacifistas e sindicais explodiram, com destaque para o movimento dos Direitos Civis. Toda essa mobilização culminou em diversos programas sociais e de assistência que ficaram conhecidos como Guerra à Pobreza, lema lançado pelo Presidente Lyndon Johnson. A estruturação da vida social e o conjunto de direitos sociais, civis e políticos conquistados naquele momento também fizeram com que aumentasse a taxa de impostos e o Estado organizasse diversas esferas da vida.

No Brasil, esse debate ultrapassou a discussão da divisão internacional do trabalho analisando as desigualdades regionais como problema estrutural. Nesse contexto, o Nordeste, como região problema, foi alvo de estudo e de políticas. O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, elaborou o principal documento que busca trabalhar de forma distinta a região. Desenvolvimento industrial, migrações, questão fundiária, entre outros elementos, passaram a fazer parte das alternativas apresentadas pelo estudo. O reflexo deste trabalho foi a criação da Superintendência e Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959.

A partir da década de 1970, esse modelo de desenvolvimento fordista e planificado entra em crise devido a fatores como: queda da democracia em diversos países na América Latina, novos modelos de produção fortalecendo os países asiáticos no mercado internacional, vários choques no preço do petróleo e aumento dos impostos que reduziam a margem de ganho das empresas para manter um conjunto de direitos sociais do Estado de bem-estar social. Ademais, inflação e desemprego são elementos que corroboram a crise. Com isso, os ideólogos liberais

voltam à cena questionando a capacidade do Estado em alocar recursos e o debate sobre a reforma do Estado tem início. No lugar de guerra à pobreza, entra a discussão sobre enxugamento dos gastos, eficácia e eficiência. Assim, muitos dos serviços públicos passam a ser geridos pela iniciativa privada, quando não são privatizados, e o papel do Estado é apenas o de regular a partir de algumas agências.

A crise no modelo de acumulação, seja pela entrada do Japão, seja pelo surgimento dos Tigres Asiáticos, seja pelo choque no preço dos petróleo, tem como principal crítica o modelo planificado de organização do fordismo que impactava na organização da sociedade e do trabalho. Em contraposição a essa forma, surge uma mais flexível, tendo o toyotismo e o modelo japonês como grandes exemplos de reestruturação produtiva e retomada dos ganhos de produção, eficiência e lucro.

Dentre os trabalhos que se destacam nessa área, está Piore e Sabel (1984), que vão estudar como alguns distritos industriais e a conformação de *clusters* de produção reinventaram a indústria italiana no final da década de 1970 e no início dos 1980. A construção do ideário flexível vem com os arranjos locais. Com isso, fábricas com especialidades diferentes se completam e se tornam competitivas no mercado internacional. Nesse sentido, o Estado nacional perde proeminência no desenvolvimento e a combinação do comércio internacional além dos arranjos produtivos passa a dar a toada na economia.

Ademais, a ideia de toda a macroeconomia estar submetida à regulação dos mercados, sem intervenção qualitativa, faz com que o centro do desenvolvimento perpassa pela microeconomia; e o desenvolvimento, pela capacidade de criar vantagens comparativas locais. Nesse caso, os *clusters* e as novas formas de gestão do processo de produção e logística entram como elementos importantes a ser explorados.

Para além de mudanças nos modelos organizacionais e dos estudos de aprendizagem territorial, há um elemento que passa a ser central a fim de explicar aqueles que fogem da economia: a ideia de “Capital Social”. Um dos percursores da ideia é Putnam (2002), que vai também ter como foco a Itália moderna, analisando as experiências de desenvolvimento vitoriosas que não poderiam ser explicadas por fatores econômicos. Nesse sentido, o acúmulo de confiança e de solidariedade numa determinada comunidade se transforma em tradição cívica e bem comum.

O impacto das ideias de Putnam (2002) foi tão forte que, quase como de forma normativa, inúmeros estudos sempre remetiam o sucesso de determinados espaços

à ideia de bem comum e de capital social. A forma normativa, à qual se referiam os estudos da localidade, passa a buscar elementos que reafirmavam a tese de Putnam de modo aleatório, muitas vezes, sem tomar as especificidades locais. No caso desta tese, a construção de redes e as relações sociais serão chave, menos pela forma normativa como apontam esses estudos e mais para a construção das liberdades substantivas, como se pretende apresentar no tópico seguinte.

A ideia de *clusters* locais com eficiência produtiva (PIORE; SABEL, 1984) ou cidades mundiais (SASSEN, 1991) são tipos de debates que buscam mostrar como um conjunto de serviços e de empresas, quando próximos territorialmente ou encontrados em grandes metrópoles, cria externalidades e interdependências positivas. O centro não reside mais nas formas de construção e na regulação do mercado nacional, mas em elementos que potencializam a criação de desenvolvimento local e em sua relação quase sem mediação com os mercados globais. É nessa direção que o neoliberalismo entra no debate da globalização.

No que diz respeito à crise nos emergentes, esta se inicia em 1997 e se estende até 2001 na Argentina. Depois da crise internacional de 2008, esses modelos passaram a ser questionados. Nesse processo, a necessidade de regulação dos mercados financeiros e o questionamento da macroeconomia liberal, construída desde a década de 1980, entram em choque e outros modelos passam a ser pensados. A esse respeito, Brandão (2007) recupera o debate de território e crescimento e procura avançar para além dos localismos. Desse modo, o autor propõe que o modelo de desenvolvimento tem de se propor ao debate, não a partir de um único ponto, mas por meio de escalas articuladas, em âmbito local, regional, nacional e internacional. Nesse sentido, o trabalho de Brandão é uma importante inspiração para este estudo. Políticas e programas nacionais e regionais são fundamentais para o desenvolvimento, mas, geridos sem importantes articulações locais por meio de controle social e de decisão, podem, muitas vezes, reproduzir lógicas anteriormente estabelecidas.

Assim como Brandão (2007), outro texto de referência que inspirou a construção das questões desta pesquisa é *Autonomia e Parceria*, de Peter Evans (2001). Nesse livro, o autor busca compreender o papel do Estado como fomentador do desenvolvimento econômico, em especial, de países industrializados recentemente, como Brasil, Índia e Coreia do Sul. O autor busca compreender a relação entre Estados e sociedade e como ela contribui para o desenvolvimento.

Considera-se, assim, que é exatamente a relação entre eles que vai demonstrar as formas distintas da evolução das regiões estudadas. Tratando-se de espaços similares, ambos do semiárido do RN, muitas variáveis são isoladas.

Ademais, Evans (2001) evita entrar na falsa discussão da quantidade de intervenção a ser realizada pelo Estado, nesse caso, pretende analisar a qualidade. Sob essa ótica, as características não são definidas de forma abstrata, pelo contrário, têm a ver com pelo menos dois conjuntos de fenômenos em suas manifestações particulares, quer contextuais, quer históricas: o primeiro são as formas como foram construídas suas estruturas e burocracias; o segundo, suas relações “políticas” com a sociedade, ou seja, o modo como se dava a interação com os outros grupos de interesse. Assim, sua tese é a de que o encontro de uma burocracia com o *ethos* profissional de determinados grupos de interesse pode levar à ignição de processos bem-sucedidos de desenvolvimento. Logo, para esse autor, as trajetórias de desenvolvimento nunca são neutras; elas sempre ocasionam processos de redistribuição de poder econômico e político, de recursos de bem-estar, dos produtos do próprio desenvolvimento, em última instância.

O trabalho de Evans (2001) foi fundamental para o desenho e os apontamentos desta pesquisa. Assim, passamos a considerar algumas dimensões do problema, tais como: a análise dos aspectos institucionais, legais, regulatórios e organizacionais relativos aos territórios estudados que incentivam ou bloqueiam a implementação de novas agendas de desenvolvimento; a relação dos atores (estatais, cooperativas, associações, políticos e empresários); e a identificação dos seus interesses e suas capacidades de conduzir a política nesses espaços.

Desses elementos de síntese, há conceitos chave para trabalhar a investigação de forma a construir ferramentas analíticas capazes de atuar sobre as regiões a ser estudadas. O primeiro consiste nas diferentes escalas para se pensar os processos de transformação, que serão desenvolvidos mais adiante, como elementos do urbano, do rural e redes; e o segundo diz respeito às instituições como elementos que condicionam histórica e socialmente a interação e o espaço em que se vive, que se desenvolverá mais adiante na última parte da seção. O último debate sobre desenvolvimento tratará das especificidades de urbano-rural, como nas pequenas cidades, além da apresentação da tese do desenvolvimento como liberdade do Amartya Sen (2010).

2.2.3 Rural, urbano e o desenvolvimento para além da economia

No que diz respeito à configuração do território brasileiro, Veiga (2004) defende que:

No entanto, é absurdo supor que se trate de algumas poucas aberrações, incapazes de atrapalhar a análise da configuração territorial brasileira. De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil, todas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído aos inconfundíveis núcleos que formam as regiões metropolitanas, ou que constituem evidentes centros urbanos regionais (VEIGA, 2004, p. 5).

A construção do urbano como evolução do rural é o ideário liberal que vem com a ascensão do capitalismo. Logo, o debate sobre desenvolvimento sempre esteve muito atrelado aos processos de industrialização, de produção e de acumulação. Por conta disso, a ideia de construção de território foi um elemento fundamental para superar as categorias urbano e rural como sendo essenciais para a análise. A condição de subordinação do rural sobre o urbano é chave para a construção da reflexão sobre o desenvolvimento territorial. Nessa perspectiva, vamos começar desenvolvendo o debate sobre sociologia rural e, a partir desse ponto, ir construindo os conceitos.

As ciências sociais sempre tiveram como foco compreender as mudanças sociais e as transformações do mundo contemporâneo; entender o surgimento da modernidade com base na consolidação da sociedade capitalista, e a produção de novos espaços sociais por meio das relações urbano e rural, que sempre estiveram no centro do debate (LEFEBVRE, 1978). Inicialmente, entre vários autores do Brasil, vimos características atribuídas ao campo como formadoras do *ethos* e da sociabilidade da sociedade brasileira (SALES, 1994). Porém, é com base debate sobre desenvolvimento que os estudos rurais entram em decadência e, em seguida, reinventam-se. A análise dessa literatura, de forma breve, é elemento fundamental para compreender qualquer discussão sobre regiões, em especial, as do interior do país.

Compreender o rural significa descrever os traços similares e constantes das relações sociais nesse espaço, assim como explicar as diferenças e as características específicas dos fenômenos sociais nesse meio. Alguns aspectos destacados ao longo dos estudos são: preponderância do setor agrícola, relação com a natureza e o

ambiente, tamanho das comunidades, homogeneidade dos integrantes, falta de mobilidade social, formas de interação e estratificação social, entre outros. Ou seja, para entender o desenvolvimento da sociedade é fundamental a compreensão dessa região (SOLARI, 1976).

A primeira resposta da sociologia rural à ideia de “atrasado” foi o questionamento da simplificação realizada a partir desse termo. A busca por homogeneizar os espaços rurais, assim como a dificuldade de avançar na produtividade agrícola, não ajudava a compreender esses ambientes, além de pouco esclarecer sobre as especificidades. Nessa linha, surgiram alguns trabalhos sobre desenvolvimento rural que apontavam novas classificações sobre a heterogeneidade dessa região tida como tradicional. O caso de Galjart (1976) é emblemático: ao aceitar a dificuldade de algumas regiões de modernizar as técnicas do campo, ele apresenta uma classificação que identifica tipos de racionalidade que induzem a um comportamento tradicional, mais conservador, nessas populações. Embasado em inúmeros estudos de caso, a tipologia criada por ele apresenta uma abordagem mais ampla daquilo que a sociologia do desenvolvimento e a economia cepalina caracterizavam como atraso.

Uma abordagem construída nesse período refere-se à forma como as instituições, em especial o Estado, intervieram ou deixaram de atuar no rural, ocasionando uma grande transformação nessas regiões. Nesse cenário, entender a forma como as intervenções públicas, assim como as mudanças sociais se deram no meio rural, é um debate que tem destaque com comparações entre diversos países e regiões rurais (BENVENUTI, 1976).

Apesar das diversas abordagens proferidas até a década de 1980, a dualidade marcada por categorias como campo-cidade ou rural-urbano sempre foi o caminho para classificar e diferenciar os espaços estudados. Nessa direção, o esvaziamento do campo e a proeminência da cidade, especialmente como prestadora de serviços e espaço prioritário da indústria, fizeram com que boa parte das análises se mantivesse a partir da perspectiva do rural, como o local do atraso e do passado e que sistematicamente seria engolido pela dinâmica do urbano e da cidade. Como consequência, o eixo de intervenções nesse espaço está relacionado ao setor agrícola, principalmente naquilo que concerne ao ganho de produtividade.

Porém, é nessa década que tem o giro no Brasil. Com isso, a necessidade de debater sociedade a partir do processo de redemocratização também fez com que

qualidade de vida e direitos sociais entrassem em jogo. Além disso, a vinda à cena de inúmeros atores durante a construção da Constituição de 1988 colocou em evidência muitas das concepções de desenvolvimento econômico e social que antes apenas eram defendidas de forma marginal (SADER, 1988).

No início dos anos 1990, na Europa, difunde-se a ideia de multifuncionalidade da agricultura, pluriatividade e do espaço do rural. Essa nova abordagem vem de encontro a um processo de liberalização dos mercados agrícolas, que buscava diminuir o espaço dos agricultores europeus no mercado de *commodities* agropecuárias. Entre os autores, vale destacar Kayser (1990), geógrafo francês, que por meio de estudos censitários mostra um “renascimento do rural” com base em uma nova dinâmica econômica e social alavancada por atividades não agrícolas, como serviços e turismo. Dessa forma, ele apresenta o debate de multifuncionalidade da agricultura, agora não apenas marcado com temáticas de produtividade mas também com a abordagem ambiental e social dando a toada para o espaço rural.

A abordagem, segundo os novos termos colocados na literatura sobre multifuncionalidade, faz com que a antiga dualidade entre campo-cidade, ou agricultura-indústria, passe a ser questionada. Com a intensificação das relações entre urbano e rural devido a novos serviços – como turismo, agroindústria, entre outros –, homogeneidade e isolamento não podem ser mais tidos como características desse espaço. Vale destacar que, apesar do estancamento do êxodo rural e da pluriatividade exercida nesse espaço, a agricultura continuava sendo o setor econômico que qualificava o rural.

Nessa perspectiva, José Graziano da Silva (1999) também busca enxergar o rural brasileiro para além da perspectiva do agrário. Seu questionamento sobre a dualidade está no processo de modernização do campo, seja pelo maquinário seja pela agroindústria, ao permitir que exista um *continuum* entre o rural e o urbano, sustentando o processo de urbanização dessas áreas como iminente e irreversível. Com base em várias observações empíricas, Graziano demonstra a influência de atividades econômicas urbanas entrando no espaço rural, havendo, assim, segundo o autor, uma “urbanização do campo”. Com isso, o problema do campo brasileiro se reinventa, não sendo mais uma questão da concentração de terra, e sim de ausência de renda para essa população.

Essa mudança de organização do espaço rural só pode ser entendida como um processo de expansão do mercado de trabalho urbano para áreas rurais,

destacada por Graziano (1996), sobretudo no entorno das grandes cidades. Esse processo atinge principalmente os mais jovens que acabam buscando novas ocupações para complementar a renda doméstica.

Apesar de a maioria dos autores que estudam o rural concordar com o surgimento de novas ocupações nesse espaço, a versão fatalista como inerente a um processo de urbanização é duramente questionada. Como se pode ver na afirmação de Carneiro transcrita a seguir:

[...] ainda que os efeitos da expansão da racionalidade urbana sobre o campo, provocada pela generalização da lógica do processo de trabalho e da produção capitalista intensificados pelos mecanismos da globalização, não possam de forma alguma, ser tratados com negligência, é precipitado concluir que tal processo resultaria na dissolução do agrário, e na tendência à transformação uniformizadora das condições da vida no campo (CARNEIRO, 1998, p. 54).

Nessa perspectiva, surgem outros estudos. Entre os diversos autores, vale destacar a produção de Wanderley (2013), que trabalha, como primeiro elemento, a ideia do rural como construção histórica e espacial, combatendo ideias produtivistas do liberalismo ou a noção da região do atraso como parte da sociologia. Longe de haver homogeneidade e similaridade, esse espaço apenas pode ser entendido como local da heterogeneidade e das diferenças. Nessa direção, a reflexão por meio de tipologias e as narrativas de dinâmicas políticas passam a ser uma necessidade para esse estudo (WANDERLEY, 2013). A consequência dessa falta de planejamento e reflexão sobre os territórios rurais brasileiros é a construção do caráter periférico desses espaços, mantendo uma grande problemática social e ambiental.

Wanderley (2013) parte de concepções distintas e realidades divergentes, de modo que começa a traçar tipologias e ideias diferentes de como o rural se constrói. Argumentos como atividade realizada, mobilidade, vivência e experiência, interesses e iniciativas começam a desenhar novos olhares sobre esse espaço como bem expressa o seguinte trecho:

Um primeiro construído a partir e em função dos interesses e demandas vinculados à concentração da terra; e um segundo, que se forma por meio de iniciativas de resistência ou de adaptação, expressando as referências identitárias, em sua diversidade, de quem vive efetivamente no campo. Em outras palavras, trata-se da disputa entre as concepções de rural, enquanto espaço de investimento e enquanto um lugar de vida (WANDERLEY, 2013, p. 440).

Apesar da crítica à dualidade inicial, marcada pelo moderno e pelo atraso, e da forma como o rural se localiza subordinadamente ao urbano, as tendências e as próprias tipologias buscam seguir um mesmo padrão. Por conseguinte, o tipo de agricultura praticada se polariza entre o familiar e o capitalista – novas ruralidades modernas, como serviços ligados ao turismo e à conservação –, com a busca de complementos de renda para a sobrevivência das relações familiares e mercantis. Por mais que a combinação desses diversos fatores apresente um campo mais heterogêneo do que a literatura clássica do rural brasileiro, também aponta tendências importantes sobre mudanças em curso e ainda reduz a grande diversidade brasileira a alguns poucos tipos. Sem dúvida, uma proposta importante para repensar políticas para além da política agrícola tradicional e com uma descrição muito mais complexa da realidade brasileira, mas ainda insuficiente para apresentar a realidade.

Por fim, vale apontar a reflexão realizada por Maria José Carneiro (2012) a fim de repensar a realidade do mundo rural. Ela reconhece os avanços da literatura sobre o “novo” rural, especialmente a partir de conceitos como pluriatividade, multifuncionalidade e *continuum* urbano rural na literatura. Entretanto, essas categorias não conseguem resolver nem a centralidade que se mantém na atividade agrícola tampouco acabar com a dicotomia ainda presente nas concepções sobre o rural, apenas coloca esse espaço em novos termos. A autora destaca bem os limites dessas novas análises: “Trata-se, portanto, de uma antiga categoria, reapropriada para resolver uma velha (e estruturante) dicotomia que ressurge no debate sobre a dinâmica da ruralidade nas sociedades contemporâneas” (CARNEIRO, 2012, p. 40).

Por isso que a ponte se faz a partir da localidade onde essas cidades estão inseridas e de como elas se articulam com todo o entorno. Antes de avançar no debate sobre a região que será estudada, é fundamental atentarmos para esses conceitos na geografia, com o objetivo de precisar a forma como estes devem ser abordados na pesquisa realizada.

Entender o território com as suas diversas formas de relações de poder é estabelecer que inúmeras práticas no espaço – culturais, sociais, econômicas – fazem com que a forma e os aspectos a ser observados e analisados para compreender determinadas regiões sejam múltiplos. Apesar da diversidade de relações encontrada nessas regiões, é com base na história, nas formas de reprodução de estruturas de poder e de dominação que as suas fronteiras são determinadas. Ademais, é a partir

de uma rede de agentes com suas múltiplas dimensões que as forças atuantes naquele determinado espaço se reiteram de forma constante.

O debate sobre localidades, iniciado no começo dos anos 1980, foi o substrato necessário para a sociologia rural extrapolar a discussão sobre produção e agricultura. A partir disso, foi possível conceber a ideia de cadeias de desenvolvimento, formas de integração campo-cidade, identidades construídas, interação entre os diversos espaços, formas de intervenção, enfim, a conexão fundamental entre a cidade e o campo. A partir de um contexto geral, de formas reguladas e de interseções por políticas, programas e projetos nos territórios, nota-se a possibilidade de estudar as mediações e as interações que se dão nesse espaço. Longe de ter de circunscrever-se ao urbano ou ao rural, a iniciativa busca ver exatamente a forma como se dá a interação sob determinados contextos.

Assim como nos estudos de Abramovay (2007) e Favareto (2015), esta tese busca trabalhar com base em uma nova metodologia que tem como objetivo o trabalho territorial. Para tal, o objeto de estudo será os territórios de Apodi e Caicó. Antes de começar a descrever esses espaços, que ocorrerá na próxima seção, é necessário delimitar que eles estão localizados na região de colonização mais antiga do país, e exatamente por isso esse espaço está carregado de uma dependência de trajetória e de instituições que se mantêm ao longo do tempo como entraves para o desenvolvimento e para a reprodução das estruturas de poder. Por isso é tão importante debater o Nordeste e inserir o Estado e as instituições como formas de reprodução dessas relações antes mesmo de entrar nos casos estudados.

Tendo em vista as diferenças entre as regiões, como mostradas nas tabelas apresentadas no início desta seção, assim como a dificuldade de comparar histórias e construções sociais tão distintas, é fundamental estabelecer parâmetros na questão do desenvolvimento. Por se tratar de espaços que detêm uma renda muito menor que a média brasileira, inclusive menor que o Estado do Rio Grande do Norte, essa variável como balizadora da nossa análise é muito débil. Desse modo, tomaremos a obra de Amartya Sen (2010), uma vez que a consideramos essencial para balizar a discussão nesta pesquisa.

Para Sen (2010), o desenvolvimento deve ser visto como expansão das liberdades substantivas, a fim de que as pessoas ampliem suas capacidades e possam aproveitar a vida de maneira plena. Esse autor não foi o primeiro a colocar a problemática no centro do debate, os economistas políticos dos séculos XVIII e XIX

também já pontuavam esse tema, destacando a riqueza e a renda como meios para suprir essas necessidades e não um fim. As mais diversas matrizes políticas e teóricas já afirmavam isso, inclusive as que criticavam o liberalismo, como preconiza Marx (2008):

Vê-se como o lugar da riqueza e da miséria nacional-econômicas é ocupado pelo homem rico e pela necessidade (Bedürfnis) humana rica. O homem rico é simultaneamente o homem carente de uma totalidade da manifestação humana de vida. O homem, no qual a sua efetivação própria existe como necessidade (Notwendigkeit) interior, como falta (Not). Não só a riqueza, também a pobreza do homem consegue na mesma medida – sob o pressuposto do socialismo – uma significação humana e, portanto, social. Ela é o elo passivo que deixa sentir o homem a maior riqueza, o outro homem como necessidade (Bedürfnis). A dominação da essência objetiva em mim, a irrupção sensível da minha atividade essencial é a paixão, que com isso se torna a atividade da minha essência (MARX, 2008, p. 112-113).

O grande salto que o economista indiano dá é realizar um estudo sistemático sobre diversos casos que mostram como, não necessariamente, o aumento da renda *per capita* combate a privação de direitos básicos ou melhora as capacidades humanas. No seu livro, *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen (2010) mostra exemplos de como diversos países e regiões que detêm maiores rendas não necessariamente apresentam indicadores sociais melhores. Outro elemento rico do debate é a comparação entre diferentes escopos e escalas, a partir do recorte das liberdades substantivas. Como exemplo, temos os afro-americanos, que apesar de terem mais renda que a população de Kerala, na Índia, a expectativa de vida é menor. Do mesmo modo, no Brasil, mesmo tendo a renda *per capita* muito maior do que a do Sri Lanka, a qualidade de vida e a longevidade deste apresenta melhor expectativa. Esses casos mostram, por analogia, que esse processo acontece no nosso próprio país. A Tabela 6, a seguir, mostra uma comparação entre as duas regiões estudadas e o bairro Cidade Tiradentes, na cidade de São Paulo; e o Complexo da Pedreira, na cidade do Rio de Janeiro.

Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM Renda e Longevidade segundo os bairros ou grupo de bairros e microrregiões – 2000 e 2010

	2000		2010	
	IDHM_R	IDHM_L	IDHM_R	IDHM_L
Cidade Tiradentes - SP	0,645	0,734	0,67	0,776
Complexo da Pedreira - RJ	0,587	0,709	0,632	0,753
Seridó Ocidental - RN	0,553	0,751	0,618	0,778
Chapada do Apodi - RN	0,491	0,665	0,588	0,765

Fonte: Dados básicos: IBGE – microdados dos Censos Demográficos 2000 e 2010.

Assim como destaca Amartya Sen (2010), o critério de renda não transfere de maneira automática melhorias na qualidade de vida, mesmo com rendas bem superiores. Por isso, além de contar na cidade com uma infraestrutura de saúde muito melhor, os bairros do Rio de Janeiro e de São Paulo têm IDHM_L menor que os das microrregiões do Seridó e Apodi. O mais surpreendente é que antes dos avanços de programas sociais e da melhora das condições econômicas do Brasil, o Seridó já tinha uma condição muito superior à das periferias dessas grandes cidades.

Sob essa ótica, o economista indiano trabalha com liberdades instrumentais, que consistem em mecanismos de impulsionar o desenvolvimento como um todo, ou seja, elas seriam meios, mas também fim para a construção de uma sociedade mais justa que privilegie as capacidades humanas e combata as privações de liberdades. Ele apresenta cinco tipos de liberdades instrumentais como referências para construir o debate sobre desenvolvimento. Apesar disso, elas não esgotam todos os aspectos, apenas norteiam todo o trabalho (SEN, 2000). Para tratar das regiões em estudo, serão tomados esses tipos, cujos conceitos apresentaremos a seguir, considerando, nesse processo, a forma como serão utilizados ao longo da pesquisa.

As primeiras liberdades destacadas são as políticas, que remetem à capacidade de a população escolher quem deve governar, ter a possibilidade de fazer oposição e ter acesso à esfera política. Ao analisar as regiões em tela, deve-se observar a existência de diferentes grupos políticos que têm possibilidade de alternância no poder e como eles o acessam. Para além dos elementos legais e formais, é fundamental analisar como ocorrem esses processos na prática, considerando articulações, relações, capacidade de acessar governo e fazer oposição, entre outros aspectos.

As facilidades econômicas são o outro elemento chave. Elas estão relacionadas com a capacidade de as pessoas obterem e utilizarem recursos econômicos com o propósito de consumo, produção ou troca. Nesse sentido, estão em pauta as diversas formas com que a população da região produz e comercializa o trabalho local, assim como as oportunidades de geração de renda e emprego como questões chave para a região. Ademais, a análise também recai sobre o impacto de compartilhar equipamentos, a construção de associações cooperativas, o acesso a crédito e as compras institucionais. Há diversos elementos a ser explorados nesse campo.

Também serão analisadas as oportunidades sociais que se relacionam aos direitos como saúde, assistência social e educação. Nesse quesito, não basta a existência, mas o alcance de determinados direitos, as articulações para a melhoria, a capacidade de a população da região se organizar para trazer investimentos ou para ter acesso a eles. Um exemplo tradicional é garantir o transporte para crianças em localidades mais distantes; outra é a cobertura do médico da família.

As últimas duas liberdades instrumentais têm um forte componente de confiança e acolhida. A primeira seria garantias de transparência, que busca estabelecer relações de confiança de modo a manejar o dinheiro ou os recursos de forma clara e transparente para os membros daquela região. Já a última é segurança protetora, que visa garantir segurança para que, em momentos de crise, exista um impeditivo para que uma população não caia na miséria ou enfrente a fome. Ambas as liberdades dependem de instituições formais, mas como pode ser visto na literatura, isso também se relaciona diretamente com os perfis de redes sociais que a investigação irá trabalhar.

A última parte desta seção visa discutir diretamente as ferramentas que serão utilizadas na pesquisa e apontar trabalhos que as utilizam. O intuito é de iluminar o nosso objeto e as questões oriundas da pesquisa. Nesse sentido, retomaremos a ideia de instituições trabalhadas a fim de desenvolver o conceito para demonstrar como será utilizado. Em seguida, apresentaremos os trabalhos de análise de redes sociais e como a metodologia será incorporada na investigação.

2.3 INSTITUIÇÕES, REDES SOCIAIS E FERRAMENTAS DE ANÁLISE

Conforme já apresentado nos trabalhos sobre desenvolvimento na parte anterior, esta pesquisa tem como referência os estudos institucionalistas. Entre as versões abordadas, está o neoinstitucionalismo histórico, que foca em processos históricos mais longos e a forma como as burocracias, os conflitos afetam a trajetória de determinadas organizações ou regiões (THÉRET, 2001). Na próxima seção, será descrito o processo de construção dessas regiões a partir do conceito de instituições, tendo como papel chave para a metodologia o trabalho desenvolvido por Peter Evans (2001).

No estudo das instituições, também será dada ênfase à vertente sociológica, que destaca as relações entre as organizações e a institucionalização de processos a

partir da padronização de ações (MEYER; ROWAN, 1977). Nesse caso, ao trabalhar com a metodologia relacional, analisaremos como os tipos de redes entre pessoas e pontes são construídas entre setores, o que faz com que vão se institucionalizando para além de ações momentâneas. Também serão apresentados alguns estudos para demonstrar a forma como determinados autores tratam essa vertente teórica.

Antes de analisar os diversos estudos desse campo teórico, cabe discutir um pouco sobre a forma como será tratado o conceito de instituição, tendo em vista as diversas definições nas ciências sociais. Para trabalhar essa ideia, será utilizada a definição dada por Jepperson (1991) como síntese das ideias a ser discutidas nesta pesquisa:

Instituições representam uma ordem ou padrão social que atingiu um certo estado ou propriedade; [...] por ordem ou padrão, eu entendo, como é convencional, sequências de interações padronizadas. Uma instituição é então um padrão social que se revela num processo de reprodução particular. Quando partimos de padrões que são contraídos dentro de costumes regulados, por ativação repetitiva, socialmente construída, controles – que são um conjunto de recompensas e sanções – nós entendemos estes padrões como institucionalizados (JEPPERSON, 1991, p. 145).

Logo, o processo de institucionalização é a transformação de certa ordem social – que, num primeiro momento, dependia de uma ação coletiva para ser realizada – em algo institucionalizado, ou seja, em um padrão rotinizado e reproduzido socialmente *a priori* (JEPPERSON, 1991). Essa definição é rica porque incorpora à ideia de instituição padrões não necessariamente formalizados e destaca a importância da ação coletiva e da dinâmica política para a institucionalização de padrões sociais.

Nesse contexto, a escolha das duas regiões foram chaves por se tratarem de espaços que têm uma forte identidade, cumprem papel de polos regionais. Portanto, ambos influenciam regiões que transbordam muito os municípios. Nesse cenário, a influência de elites históricas, a igreja católica, por exemplo, tem muito peso nos territórios. Além disso, os projetos desenvolvidos pelo Estado têm como foco também trabalhar esses espaços, porém, os projetos e as políticas variam muito. Por mais que o desenho da política e a forma como ela é concebida sejam iguais, o modo como se executa e os atores que articulam e são proeminentes têm posições sociais e institucionais distintas, sendo esses os mediadores.

Não compreender a necessidade dessas mediações faz com que, muitas vezes, os gestores e os políticos vejam o problema como se estivesse ou na estrutura,

no caso no desenho da política; ou na incapacidade de os indivíduos executarem o que foi planejado. Nesse sentido, Neves (2008) critica a forma reificada como muitos tratam a relação entre as estruturas e a agência do sujeito. Para ela, os processos de tomada de decisão são dados por mediações, ou seja, operações que constroem interconexões entre sujeitos, gerando identidade e distinção, consentimentos e questionamento, e que ainda geram processos de transformação.

Inicialmente, existe uma predisposição a sempre apontarmos para agentes que detêm poder institucional quando se analisa uma política pública. Entretanto, os mediadores e os articuladores diversas vezes não ocupam tais postos e fazem a mediação entre eles e o público-alvo do projeto, ou mesmo se tornam um dos beneficiados. Um elemento importante a se destacar é que esses atores estão presentes em diversas organizações ao mesmo tempo, mas não necessariamente num cargo de chefia, e por isso têm maior capacidade de articulá-las. Portanto, apenas a pesquisa empírica será capaz de apontar quem são esses atores e como eles se posicionam.

A ação de mediadores e de capital social vem sendo analisada desde o início da sociologia, uma vez que a ideia das relações como elemento que conecta as estruturas e a agência do sujeito remete aos clássicos. Porém, nos anos 1970, inicia-se um importante debate sobre o que diferencia o desempenho socioeconômico entre diferentes territórios. Nesse sentido, os trabalhos sobre a Itália se tornaram cânones. Entre eles, o de Putnam (2002). Em seu trabalho, o autor demonstra que mesmo com investimentos financeiros inferiores, regiões da Itália que têm propensão à participação cívica e a instituições que fomentem isso têm melhores resultados que aquelas que não têm. Os resultados de pesquisas como a de Putnam fizeram com que, num momento de reforma do Estado e de corte de recursos, a solução para todos os problemas de desempenho institucional passasse a ser mais do capital social. Ao propor debater uma teoria para o desenvolvimento territorial, Abramovay (2007) afirma:

O primeiro deles é o caráter normativo de que, com grande frequência, se reveste. Um dos métodos de abordagem mais frequentes dos estudos sobre desenvolvimento territorial consiste em comparar regiões cuja dotação objetiva de fatores é semelhante e que, no entanto, diferem muito quanto a seu dinamismo econômico e seus resultados sociais e ambientais: são trabalhos que procuram em fatores intangíveis (entre os quais destaca-se o “capital social”) os elementos explicativos das diferenças entre certas regiões (ABRAMOVAY, 2007, p. 21-22).

A generalização das formas “normativas” com que a ideia de capital social é tratada enfraquece o poder de explicação e a importância desse debate. Por isso, para discutir capital social, é interessante trazer Nan Lin (2001) que, em seu texto, *Building a network theory of social capital* (de seu livro *Social Capital: Theory and Research*), traz uma boa introdução sobre o tema. Entender esse conceito de como redes e articulações propiciam diversos recursos é o ponto chave. Nesse caso, ele destaca alguns, a saber: informação, influência, credenciais sociais e identidade. Seja em ações instrumentais, seja em expressivas, essas características não constituem atributos de um único indivíduo, como o capital econômico ou humano, mas elementos imersos nas redes. Apesar de muitas vezes esse tipo de recurso ser apropriado privadamente, ele é um benefício coletivo de todos aqueles pertencentes à rede. Para o autor, a manutenção ou a preservação de recursos está relacionada com uma rede densa e fechada; já para a obtenção de novos, é importante ter pontes que atinjam novas redes.

Sob essa ótica, Lin (2001) destaca que o capital social contém três elementos a ser observados entre a estrutura e a ação: primeiro, a estrutura da rede, que se relaciona à sua organização, aos recursos de que ela dispõe e suas características em geral; a seguir, a oportunidade ou a acessibilidade, que se refere à possibilidade de o agente atingir um determinado recurso contido em suas relações, elemento que se liga diretamente com a posição do ator na rede; e, por fim, a ação instrumental do sujeito para atingir determinado objetivo no seu meio relacional.

O segundo texto de Nan Lin (2005), *A Network Theory of Social Capital*, traz novos elementos a se destacar. O texto enfatiza as redes e as diferentes possibilidades que elas podem ter, dependendo do contexto, ou seja, a quantidade e a qualidade dos recursos podem variar conforme o momento e o espaço em que a rede se encontra. Nessa perspectiva, lembramos que as políticas, assim como os governantes, podem interagir com essas redes e impulsionar recursos ou retirar, no caso dos territórios. Lin (2005) enfatiza que há dois aspectos relacionados às redes e a seus usos para a obtenção de recursos: capacidade potencial, que consiste na possibilidade de obtenção de recursos na rede, por exemplo, caso um ator necessite desenvolver um produto, ele detém vários contatos para fazê-lo; o outro é o uso atual, que se relaciona a determinados recursos que já estão mobilizados como, por exemplo, usar determinados contatos para obter mão de obra mais barata. O autor ressalta a dificuldade de medir o potencial da rede sem antes mobilizá-la, pois,

normalmente, o agente apenas conhece os recursos existentes em seus vínculos após utilizá-los.

O autor destaca que a busca dos recursos por parte de agentes faz com que diversas vezes sejam construídas novas pontes e atores atinjam outras redes. Esse processo mostra não apenas como as redes direcionam as escolhas e as oportunidades mas também como os sujeitos moldam suas próprias redes. Nesse caso, é fácil relacionar com a situação após entrar num determinado programa ou projeto, visto que os atores obtêm recursos que lhes possibilitam ampliar a rede obtida anteriormente.

Note que Lin (2005) já não trabalha a ideia de relações e de capital social de forma metafórica ou normativa, mas como existente em uma rede. No caso dos mediadores que esta pesquisa busca analisar, são atores chave que conseguem acessar recursos, construir pontes e fazer com que as políticas sejam implementadas. Assim como suas relações e o ambiente institucional influenciam o seu comportamento, eles normalmente também são capazes de moldar o seu entorno.

O processo de reprodução de instituições – permeado por organizações, comportamento e tomadas de decisões, que levam com que muitas das intervenções e políticas beneficiem apenas uma elite local – não é novidade. A forma como processos de legitimação, necessidade e eficiência se reproduzem nas organizações modernas ou no Estado, e a manutenção dos atores assim como de suas regras fazem com que se maximize a legitimidade dos padrões já estabelecidos e, nesse campo, mantenham-se sempre os mesmos ganhadores (MEYER; ROWAN, 1977). De certa maneira, a manutenção das regras e dos jogadores sempre fez com que as elites do semiárido nordestino continuassem se apropriando de muitas das políticas de desenvolvimento implementadas na região. Ao iniciar o processo de democratização, cujo controle social e cuja participação cívica passaram a ser elementos importantes junto a uma nova política de financiamento desse desenvolvimento envolvendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, foi criada uma janela de oportunidade para que novos atores entrassem em cena e novos arranjos fossem criados.

Nesse sentido, diversos interesses em comum devem convergir em torno de objetivos em comum. A esse respeito, Dimaggio (1988) destaca que agentes com o objetivo de mudança institucional apenas modificam ou criam novas práticas e instituições ou transformam as existentes, caso haja recursos e oportunidade

convergindo para um interesse em comum. Esses atores são chamados de “empreendedores institucionais”. A construção de programas de desenvolvimento territorial, sem dúvida, contou com uma gama importante de sujeitos dispostos a transformar antigas práticas existentes e utilizou a brecha dada pelos programas das agências internacionais para essas mudanças.

Ademais, o conceito de empreendedorismo institucional remete a elementos importantes para trabalhar a presente tese. Nesse sentido, é importante desenvolver o trabalho de Julie Battilana (2006), em especial, no seu artigo *Agency and institutions: The enabling role of individuals' social position*, no qual ela procura analisar o papel e a posição ocupados pelos atores que conseguem transformar ou criar instituições. Ela se propõe a analisar a posição social que ocupam os indivíduos como chave para a ação de empreendedores institucionais, além das estruturas existentes *a priori*. Desse modo, a agência e a estrutura se conectam a partir da necessidade da mudança institucional. Em diversos sentidos, sua ideia se aproxima da ideia de campo social em Bourdieu (1998).

Battilana (2006) vê que a posição desses agentes também molda a experiência deles e o ponto de vista sobre o campo. Logo, os empreendedores surgem de posições estratégicas em um campo institucional, pois eles não podem ocupar espaços de altos escalões e estar completamente adequados aos padrões e às regras do ambiente institucional. Ao mesmo tempo, eles devem ter recursos suficientes para controverter a lógica dominante do campo. Sob esse viés, é muito interessante pensar que muitos deles já estão inseridos, porém, são alçados em posição de destaque por causa de janelas de oportunidade; no caso da pesquisa, no novo desenho de políticas de desenvolvimento territorial.

A autora destaca ainda a importância de analisar o contexto e o ambiente, a fim de averiguar as principais alternativas e os fatores que fazem com que uma organização ou um indivíduo se potencialize como empreendedor institucional, ou seja, indivíduos, antes de baixo status, podem se fortalecer a partir de contextos ou de grandes enfrentamentos no interior desse campo (BATTILANA, 2006). Sem dúvida, a reforma do Estado e o enfraquecimento de setores que antes se apropriavam de forma mais fácil da política, como ocorreu em décadas anteriores, também foram elementos a se analisar.

Além de propor mudanças, o ator precisa ter recursos suficientes para fazê-las. Nessa perspectiva, quanto mais radical for a proposta de mudança, mais recursos

serão necessários mobilizar para conquistá-la. Battilana (2006) destaca que os tipos de recursos e as possibilidades dependem muito do campo institucional envolvido e do momento no qual se encontra. No caso deste estudo de desenvolvimento territorial, a mudança não foi radical, mas se deu por meio de negociações com setores anteriormente já inseridos. É interessante notar a importância das agências internacionais e da Igreja como elementos constituintes da mudança a ser realizada por alguns mediadores.

A autora mapeia, ainda, algumas características importantes desses empreendedores: o desafiante não advém de posições com alto status, mas do grupo não dominante. Desse modo, quanto mais periférico, maior tende a ser a mudança proposta, uma vez que ele reflete o grupo social que está em seu entorno, ou seja, sua rede social. Apesar de não ter poder decisório, esse grupo ou indivíduo, para ser bem-sucedido na mudança, tende a ter relações com pessoas centrais em determinado campo, pois, normalmente, por meio desses laços, há uma forte probabilidade de se angariar recursos e conhecimento para a transformação da instituição. A partir dessa disputa, o empreendedor tem de ganhar posições no ambiente institucional a fim de consolidar a sua mudança.

Nesse sentido, é interessante notar que os empreendedores, depois de realizarem mudança, tendem a se manter no centro do arranjo. Ou seja, aquele que no primeiro momento foi o articulador da transformação e das mudanças tende a se manter no período seguinte como setor chave para a manutenção do novo arranjo ou da estrutura institucional criada. A ocupação de postos em conselhos, bem como a criação de associações ou de cooperativas que são importantes para a mudança institucional no *modus operandi* da política, no momento seguinte, passam a ser os instrumentos de manutenção dessa política.

Por conseguinte, toda a ideia de capital social, de relações sociais e de instituições está a todo momento fazendo pontes entre a agência e as estruturas que permeiam os atores. A ideia de redes sociais, assim como de acionar os recursos contidos nela, também é peça chave não apenas para entender os empreendedores institucionais mas também os mediadores e a forma como os arranjos se dão na execução das políticas estudadas. Além do estudo documental, no intuito de compreender o funcionamento com base no desenho das organizações e políticas, e das entrevistas com atores com poder institucional forte e com operadores da política, ainda falta marcar, de forma metafórica, como essa rede funciona.

2.3.1 Uma abordagem relacional para o estudo de regiões

A abordagem relacional que, inicialmente, foi discutida a partir dos pressupostos de Lin (2005) não é uma novidade nas ciências sociais. Ela remete às origens da sociologia, seja em Marx, no processo de reificação que define o capital como a relação social entre pessoas que está mediada por coisas (MARX, 1988); seja em Weber, ao conceber a ação social como um ato entre dois ou mais sujeitos que dão um sentido subjetivamente visado ao seu feito (WEBER, 2000); seja até mesmo em Durkheim, tido como pai dos substancialistas, que concebe as ideias de solidariedade mecânica e orgânica como estruturas relacionais (DURKHEIM, 1995). Mas, de maneira mais ampla, Georg Simmel é reconhecido como o pai da sociologia relacional ao adotar essa abordagem para a análise dos fenômenos sociais (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994; EMIRBAYER, 1997; MARQUES, 2000).

Em meados dos anos 1970, entre as inúmeras teorias e metodologias que surgem para combater o estrutural determinismo e as análises behavioristas, está a sociologia relacional. Ela se propõe a uma pesquisa de nível intermediário, por meio das redes, que possa assim dar uma resposta satisfatória ao problema da agência do sujeito e da estrutura. Nesse embate, foi construída a ideia do imperativo anticategorial, ou seja, preconiza-se que o comportamento humano ou os processos sociais não existem em si, apenas em relação aos outros (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994; EMIRBAYER, 1997). Dessa forma, aparecem conceitos chave das ciências sociais, como poder, igualdade e liberdade (EMIRBAYER, 1997). Para tanto, é importante se ater, nesta parte do estudo, ao funcionamento da metodologia de análise de redes como forma de dar consequência ao estudo relacional.

Historicamente, é exatamente na disputa entre os funcionalistas e os liberais que surge a proposta de construção de uma metodologia que faça a medição entre esses dois *frames* de análise, ou seja, que leve em conta as instituições que limitavam a agência dos atores. Para apresentar a metodologia de análise de redes e montar o repertório que será usado na atual pesquisa, serão apresentados alguns trabalhos que tratam desde a construção de uma rede até medidas que podem ser centrais para esta pesquisa. A ideia é a de que a construção metodológica se dê a partir da apresentação de diversas pesquisas e, assim, ao final, será trabalhada a forma como se opera.

Nessa direção, fugindo das análises tradicionais de capital humano e escolaridade, Granovetter (1973), em seu artigo fundante, irá mostrar que a análise de redes pode se relacionar a macrofenômenos. Com esse objetivo, ele trabalhará com a ideia de força dos laços sociais, sendo que esta é dada pela combinação de soma de tempo, intensidade emocional, confiança mútua e reciprocidade de serviços prestados. A partir dessa ideia, o autor passa a perguntar aos indivíduos quais pessoas seriam acionadas para obter determinadas informações. Assim, nota-se o mecanismo relacional como intermediação dos atores. A esse respeito, Granovetter destaca que os laços fortes – familiares, amigos, círculos de pessoas mais próximas – pela homogeneidade, muitas vezes, carregam informações ou recursos já sabidos por todos, enquanto os fracos têm capacidades de trazer informações de contatos indiretas, ou seja, esses vínculos têm a capacidade de fazer pontes com outras redes. Logo, esses laços fracos são acionados para situações como a busca de emprego (GRANOVETTER, 1974).

Ademais, a necessidade de atingir fontes novas de recursos é um elemento importante para esta pesquisa. Fazer pontes com novos agentes, trazer novos recursos e fazer a ligação entre setor público e atores locais são características que provavelmente serão encontradas nesses mediadores. Ao estabelecer as medidas de rede, um elemento central para localizar essas pessoas chave é a capacidade delas de articular diferentes redes e, por consequência, ter acesso a recursos diferentes.

Normalmente, atores que detêm poder institucional (secretários, prefeitos, presidentes de sindicatos...) monopolizam os contatos com as fontes de recursos para obter vantagens na execução de recursos das políticas. A literatura de redes trata esse tipo de isolamento como “buracos estruturais”, e o autor que mais bem explorou isso foi Burt (1992). Ao estudar as formas de obtenção de informação e recursos novos, o autor descobre que agentes não conseguem traçar rotas para ter acesso a novas redes por estarem desconectados. Burt (1992) nota a possibilidade de um conjunto de atores interligados (*cluster*), que pode não estar conectado com outro grupo, que detém diferentes recursos, ou está sem conexão direta entre si. No entanto, aquele que realizar primeiro essa ponte (ligação entre distintos *clusters*) terá uma vantagem comparativa em relação aos demais. Essa ponte pode significar simplesmente uma nova articulação, um novo arranjo institucional, ou talvez acesso a recursos que possibilitem transformações mais radicais. A necessidade de ter como novos atores a sociedade civil nesses programas de desenvolvimento territorial deu a

possibilidade que esses novos atores tivessem acesso a novas redes e novas fontes de recursos.

Trabalhos recentes do LabRural-UFRN já apontam diversos atores importantes dessas regiões para desenvolver facilidades econômicas como oportunidades sociais, entre outras liberdades instrumentais. Normalmente, eles transitam muito pelo Estado do Rio Grande do Norte e, especialmente, pelas regiões estudadas. Esses atores serão as “sementes”, indivíduos chave a ser utilizados para desenvolver as redes totais na Chapada do Apodi e no Seridó Ocidental. Essa mobilidade implica o contato extenso que essas pessoas tenham e não apenas a capacidade de ter um bom conhecimento da rede, e ainda condições de construir novos ou reproduzir arranjos institucionais. As entrevistas com eles serão realizadas em profundidade e sempre buscando coletar dados relacionais, especialmente, a partir da metodologia bola de neve⁴.

Nessa direção, os trabalhos de Eduardo Marques (2000, 2003) são importantes referências metodológicas para a construção desses procedimentos. O autor trabalha com a ideia de campo, com o objetivo de não delimitar a rede no setor público ou privado, mas de construí-la conforme aparecem as relações nas entrevistas. A ideia de rede construída por meio do empirismo e suas bordas delimitadas a partir das entrevistas é válida, pois diminui a possibilidade de enviesamento da pesquisa e ilumina atores que não apareceriam *a priori*. Em seus textos, o foco são órgãos estatais, já suas sementes são diretores e secretários. O foco para este estudo será a implementação dos projetos e das políticas em si. Nesse aspecto, um dos elementos encontrados na pesquisa de Marques (2000, 2003) foi o aparecimento de diversos vínculos informais que se somavam aos formais.

Este trabalho, assim como os de Marques (2000, 2003), busca observar as estruturas relacionais que permeiam o Estado, ou seja, as políticas de desenvolvimento territorial. Logo, faz-se necessário observar os laços que podem ser mobilizados para atingir determinado objetivo. A ideia é ver como os vínculos também se acumulam ao longo do tempo e como os mediadores se sobrepõem nas políticas da região. A esse respeito, cabe questionar: a capacidade de articulação se mantém conforme os governos? As redes se transformam? Os mediadores são os mesmos?

⁴ A metodologia consiste em apresentar ao entrevistado a lista de nomes com algum tipo de vínculo relacional com os indivíduos apresentados pelo pesquisador. Após esse procedimento, os nomes novos serão adicionados à lista anterior.

Essas são algumas perguntas que podem identificar o acúmulo de relações ao longo do tempo. Além disso, o autor demonstra a importância da negociação entre o poder posicional – relativo à centralidade dos atores e sua capacidade de articulação na rede – e o institucional, que remete a cargos conquistados por nomeação e que têm forte poder executivo. Marques (2006) destaca que, para os objetivos das políticas serem atingidos, atores com esses diferentes poderes têm de estar em consonância. É importante destacar que a força do poder institucional ou posicional varia conforme o campo é organizado.

Tendo em perspectiva a organização e a montagem da pesquisa, mostraremos alguns casos cuja metodologia de análise de redes foi utilizada para a implementação de políticas públicas em territórios ou de políticas ambientais com o objetivo de dar luz a elementos a serem observados na análise da pesquisa. Nesse sentido, governar áreas de preservação ambiental e com natureza frágil requer a colaboração e o compartilhamento de diversos atores.

Como exemplo, o governo norte-americano criou um programa para manejo desse território que incentiva a colaboração no cuidado dos estuários – área do encontro do rio com o mar, portanto, carregada de inúmeros nutrientes, o que faz da região uma área de grande produtividade biológica (SCHNEIDER, 2003). Porém, o impacto do Programa Nacional de Estuários (NEP) foi muito diferente de região para região. Os resultados distintos instigaram diversos estudos e relatórios. Entre eles, o de Schneider (2003), no artigo *Building consensual institutions: networks and the National Estuary Program*, que estuda como novas instituições governamentais ou políticas podem desempenhar um papel positivo nas redes locais. Além de traçar a área que os atores influenciam e os tipos de relações estabelecidas, o trabalho mostra que o sucesso da gestão desses espaços está justamente na diversidade de atores e nas relações estabelecidas. Sob esse viés, nos lugares em que o governo consegue produzir uma rede mais densa com setores diferentes, gera-se mais identidade, solidariedade e confiança entre os seus participantes, e os atores de setores diferentes ainda agregam informações e recursos distintos. Por conseguinte, ligar pessoas de áreas distintas (díades diversificadas) gerando confiança e identidade entre elas é fundamental para a operação desses programas.

Outro estudo é o de Marín e Berkes (2010), que mostra que a gestão da pesca em dois territórios chilenos, Valparaíso e BíoBío, tem como base os diversos atores que se apropriam desse espaço. A partir das associações de pescadores dessas

regiões, o artigo buscou analisar a função e o papel de cada ator no processo de cogestão da área estudada. Apesar de os resultados indicarem que a tomada de decisões é altamente centralizada e o poder está concentrado no governo, sete *clusters* organizados por compradores, pescadores, sociedade civil, entre outros, determinam a sua dinâmica e negociam com os atores do governo. Nesse caso, a necessidade de negociação não existiria, ou seria muito débil, se o tipo de política fosse apenas *top-down*, assim como a possibilidade de gerar visibilidade para os atores e entender os papéis nesse espaço. Buscando refletir sobre o território e as formas de governança, foi fundamental para o autor ver como as relações se distribuem sobre esse espaço a partir da metodologia de análise de redes.

Por fim, um elemento a se destacar na análise relacional é o convívio entre os atores que estão envolvidos na política de desenvolvimento territorial. Nesse cenário, a construção de relações de amizade e confiança torna-se imprescindível para o acesso privilegiado à informação com a possibilidade de estabelecer compromisso, com mais coesão, o que facilita um processo de ação coletiva e a criação de confiança. Como as relações econômicas estão imersas na sociedade, essas vantagens são características importantes, inclusive, para o sucesso financeiro de associações e cooperativas. Charles Kadushin (1995) estuda exatamente essas relações na elite financeira francesa. Para ele, a organização dessa disputa se dá a partir de grupos de interesses altamente conectados que estabelecem uma relação de rivalidade e cooperação – os *moieties*. Esses agrupamentos são construídos por meio de características específicas, como prestígio social, vizinhança, membro de mesmo partido político e principalmente se foi ou não graduado no ENA, principal escola de administração da França. Esses são também elementos importantes a ser observados neste trabalho.

2.3.2 Questões, hipóteses e procedimentos

Tendo em vista todas as ferramentas e as possibilidades apresentadas, resta retomar alguns apontamentos da introdução desta tese e fazer uma breve apresentação dos objetivos e das hipóteses e, de forma sistemática, traçar a forma como será realizada esta pesquisa. O objetivo do trabalho é comparar o desenvolvimento institucional de cada região a partir das estratégias de fortalecimento das liberdades apontadas por Sen (2010) com a perspectiva de construir uma

metodologia de análise de outras regiões. Nesse caso, será utilizada a análise de redes para mapear os principais agentes imersos e a construção das relações tendo em vista esses tipos de liberdades. A partir disso, o estudo deverá observar, por medidas de redes, a posição dos principais atores e o impacto dessa posição na organização das atividades na região, notando quais foram as diferentes dinâmicas, quais os recursos utilizados para desencadear diferentes processos de desenvolvimento.

Com isso, pretendem-se traçar padrões que expliquem as diferentes trajetórias e os resultados do desenvolvimento dessas duas regiões. Nesse sentido, também se pretende compreender como o ambiente institucional influencia na construção desses agentes e na conformação das redes sociais que serão utilizadas para fomentar as liberdades instrumentais destacadas por Amartya Sen (2010). Deve-se observar, ainda, como os arranjos sociais são criados e a capacidade de surgimento de empreendedores institucionais para implementar novas estratégias de desenvolvimento local. Desse modo, é possível ver a forma como as organizações são constituídas ou criadas para a construção desses arranjos.

Para este estudo, foram eleitos como pressupostos os seguintes elementos: primeiro, as duas microrregiões objeto de estudo apresentam Índices de Desenvolvimento Humano superior ou equivalente a outras áreas do Rio Grande do Norte, inclusive melhor que bairros em áreas metropolitanas, mesmo com renda e arrecadação inferior e estão localizadas em regiões do semiárido com problemas ambientais graves. O segundo elemento é a forte presença de capital social nessas regiões, já destacados em inúmeros trabalhos científicos produzidos, especialmente pelas universidades públicas do RN. O terceiro elemento é o fortalecimento dos laços de identidades coletivas nessas regiões, no Seridó, já consolidado desde o processo de formação (MORAIS, 2005); e na Chapada do Apodi, ainda mais débil, sendo construído nos últimos anos (ROZENDO, 2018). Por fim, identificamos que as regiões têm histórias e questões ambientais muito distintas, apesar de se localizarem em áreas próximas no semiárido potiguar.

Com o objetivo de compreender a problemática, este estudo buscará responder às seguintes questões: quais fatores históricos e institucionais que marcaram os diferentes desenvolvimentos no Apodi e do Seridó? Quais elementos e estruturas foram chaves para a permanência ou as mudanças de trajetórias dessas regiões? Que redes foram mais decisivas para o fortalecimento de cada uma das

liberdades instrumentais? Como se deu a dinâmica política entre os novos e velhos atores (setor público, elites e sociedade civil) nesses espaços?

A hipótese central a ser perseguida é a seguinte: no Apodi, houve mudanças estruturais que fomentaram o aparecimento de novos atores e estruturas que modificaram a realidade da região; enquanto no Seridó, houve uma resignificação das instituições e estruturas historicamente existentes. Essas mudanças relativas a trajetórias distintas fizeram com que existissem diferentes tipos de redes e proeminência de diferentes atores em cada região. Como consequência, houve o fortalecimento de diferentes liberdades instrumentais. Nesse cenário, um elemento de destaque é que as políticas públicas exitosas para a ampliação do desenvolvimento funcionam com base em uma ação conjunta de setores estatais e a sociedade civil (*embedded autonomy*), estabelecendo parcerias e mantendo a autonomia de cada setor. Por fim, existe um processo de constante experimentação institucional que faz com que as regiões busquem padronizar formas de interação a partir das legitimidades constituídas, como ocorre nas cooperativas ou na implementação de cisternas.

Seguindo essa lógica, os resultados são marcados por atores (mediadores) que normalmente ocupam mais de um espaço nessas organizações e fazem com que a política seja implementada, ainda que as organizações (associações, conselhos e cooperativas) sejam importantes para a construção de padrões de ação e arranjos institucionais para projetos de desenvolvimento local. Esses atores fazem parte de associações, ocupam espaços nos conselhos, relacionam-se com a igreja e o poder público. Ou seja, a capacidade de criar novos arranjos está na forma como esses atores se relacionam com as organizações imersas nessas regiões. Para conseguir mapear as relações e compreender a história recente, foram realizadas entrevistas em profundidade com atores que intervêm nas regiões das mais diversas formas - sendo realizadas 15 entrevistas de agentes do Apodi e 14 do Seridó, além de 3 que atuam com extensão rural, produção, educação e manejo de água. Além disso, tivemos acesso a entrevistas anteriores de diversos projetos realizados no LabRural⁵ no Apodi e no Seridó, como será detalhado ao longo da tese.

⁵ Grupo de pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte no qual o orientador e doutorando fazem parte.

A partir da sistematização de elementos apresentados anteriormente, a metodologia seguirá da seguinte forma: o processo de análise será constituído por duas partes principais, a primeira ligada à construção histórica das regiões (a ser apresentada na próxima seção). Com isso, será destacado o desenvolvimento das regiões ao longo do tempo, assim como os impactos das transformações nacionais e estaduais nesse espaço, além das relações construídas em cada momento entre elites, burocracia e setores da sociedade civil. Para a realização desse objetivo, será feita uma descrição densa desses territórios com base na história, nos dados secundários e na bibliografia produzida sobre a microrregião da Chapa do Apodi e do Seridó Ocidental. Apesar de focar no período pós-redemocratização, ou seja, após 1990, também buscamos organizar inicialmente um breve histórico com o objetivo de subsidiar a análise mais recente.

A segunda parte da pesquisa vai ser a análise dos cinco tipos de liberdade ilustrados por Amartya Sen (2010) em relação às regiões estudadas. A partir de entrevistas em profundidade com importantes atores na região, será possível mapear suas atividades, as relações estabelecidas com os principais parceiros, as movimentações no setor público, privado e na sociedade civil para a realização de iniciativa. Diferentemente de olhar os indicadores, este estudo objetiva analisar os processos e as articulações. Apesar de as entrevistas buscarem entender o processo como um todo, na organização desta tese, o intuito é apresentar cada tipo em separado a fim de compreender o funcionamento de cada liberdade.

As entrevistas também serão fontes para coleta e informação relacional e, assim, possibilitarão a construção de redes sociais que serão importantes para desenvolver as questões emuladas pelo texto. O procedimento de bola de neve – sugerindo sempre que o entrevistado indique outros atores que trabalham no desenvolvimento local – apontará novos atores e mediadores que poderão indicar as formas com que as políticas de fortalecimento das liberdades instrumentais se deram nas regiões. Além disso, a estrutura das redes e a posição dos atores, seja pela descrição seja pelas medidas, serão peças chave para revelar os sucessos ou as debilidades nas articulações do desenvolvimento nessas regiões.

3 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO SERTÃO DO RN

Esta seção buscará descrever e analisar o desenvolvimento histórico e institucional das regiões de Apodi e Caicó. Para tanto, deverá lançar um olhar mais amplo sobre os aspectos sociais, econômicos e culturais que marcaram a história e a organização do povo e a sociedade no Rio Grande do Norte e no país. Nesse sentido, torna-se imprescindível entender o objeto de análise construído a partir de condicionantes, considerando a trajetória que marca a estrutura socioeconômica e ambiental da região em tela. Longe de uma descrição ou caracterização dos processos como essencialistas, eles irão ser tratados de forma dinâmica, ou seja, com capacidade de se renovar e de se reinventar ao longo do tempo. Dessa forma, a produção do espaço dessas regiões não é definida a partir de modelos de esquemas definitivos, mas em função de diretrizes e construções históricas, além de grupos de atores que dispõem de mais poder de pressão e força político-social para se estabelecer nessas regiões.

Apesar de se tratar de um trabalho que analisa de maneira sistemática a região de Apodi e de Caicó, pretende-se, neste estudo, abordar de forma mais ampla a problemática envolvendo essas regiões no contexto do Rio Grande do Norte e do Nordeste. Dessa forma, irá se desenvolver a relação desse espaço com o país e o mundo, seja nos aspectos econômicos dos marcos da divisão internacional do trabalho, seja nos aspectos políticos. Esse sistema de relações entre os mais diversos níveis e escalas não se trata apenas de elementos derivados de uma conjuntura atual ou de fatores contemporâneos, mas de um modelo de relações de subordinação que advém dos sentidos da colonização, com o centro no atendimento da demanda à empresa colonial externa em detrimento das necessidades e dos interesses da maioria da população que vive nessas regiões. Logo, faz-se fundamental a imersão nesse contexto a partir de lógicas mais amplas que fogem das dinâmicas estritamente locais.

No Brasil, a organização do espaço se deu especialmente a partir da empresa colonial portuguesa, nesse caso, a partir do açúcar no Nordeste brasileiro. Longe de pautar somente a zona mais monetizada e rica como o litoral das capitanias da Bahia e de Pernambuco, a colonização portuguesa irá impactar os sertões por meio das

expansões da pecuária bovina e das bandeiras⁶. O sentido da colônia como acumulação mercantil para a realização de trocas no mercado europeu de produtos como açúcar, metais preciosos, produtos tropicais e escravos impactará a organização político-administrativa da colônia, assim como os aspectos econômicos e fundiários e a guerra contra os outros impérios e as populações nativas (PRADO JUNIOR, 2011).

Antes de começar a desenvolver esta seção, é fundamental destacar que o principal aspecto que caracteriza a sociedade brasileira no período da colônia e do império e mantém marcas profundas até hoje é a escravidão. Não apenas pelos aspectos econômicos e de produção de riqueza mas também como marca de um país fundado na gigante desigualdade do latifúndio agroexportador e na exploração do trabalho escravo, sem dúvida, algo marcante em nossa sociedade contemporânea. Porém, o trabalho irá tratar de regiões periféricas à margem dos centros econômicos e sociais da colônia. Nesse sentido, esse aspecto teve um impacto diferenciado nessas regiões, devido à baixa monetarização e ao distanciamento do centro exportador, o que fez com que essa mercadoria fosse pouco utilizada se comparada ao litoral. Essa narrativa sempre teve muita força a ponto de vários autores falarem que a questão do negro no Brasil não atingiu o semiárido. Além da formação dos quilombos, de forros e vaqueiros, estudos recentes de cabedais vêm mostrando como a escravidão atingiu esses espaços (MACÊDO, 2015).

A análise histórica que esta seção irá trazer se dá com base nas estruturas políticas, econômicas e sociais que construirão instituições que se moldaram ao longo da história e nos dará elementos para compreender a formação da microrregião do Seridó Ocidental e do Apodi atualmente. Diferentemente de uma história factual que se atentará para uma descrição extensiva dos fatos a partir dos períodos históricos, pretende-se demarcar as principais instituições e estruturas que definiram a construção dessas regiões, assim como a relação subordinada que estabelecem com outros centros de poder.

Para conseguir desenvolver esta pesquisa, será tomada a análise a partir de três períodos históricos que marcam as regiões estudadas, e, de certa forma, o Rio Grande do Norte e o Nordeste brasileiro. O primeiro é a conquista do território pelos

⁶ Foram as duas formas prioritárias de entrada da colonização portuguesa para o interior na América do Sul, enquanto a coroa mantinha o controle das áreas mais rentáveis, boiadeiros e setores médios tomavam as tarefas ligadas à exploração e à pecuária.

portugueses durante o período colonial até o fim do império brasileiro. Nesse contexto, existem três aspectos que vamos desenvolver: a cultura da pecuária ultraextensiva, o etnocídio dos indígenas da região e a importância da igreja na organização político-administrativa. No segundo período, será abordada a seca como fenômeno político, social e ambiental dessas regiões, a cotonicultura-pecuária, a mineração e a carnaúba como novo eixo de organização econômica desse espaço social; e, por fim, a constituição dos coronéis. Na última parte, vamos discutir sobre o declínio dessas atividades econômicas no sertão do RN, assim como mostrar as mudanças estruturais que fizeram com que, na pós-redemocratização, essas regiões se reinventassem e se transformassem em referências de desenvolvimento no interior do Rio Grande do Norte. Esse período mais recente poderá contar com dados para comparar aspectos socioeconômicos, além de dados primários a partir do campo estudado.

3.1 COMO SE FIZERAM OS SERTÕES NO RIO GRANDE DO NORTE (SÉCULOS XVII-XIX)

O processo de ocupação do Rio Grande do Norte iniciou-se no século XVI com o processo de conquista e exploração do território brasileiro a partir da expansão marítima portuguesa, com objetivo de expandir o sistema mercantilista em busca de novas rotas e mercados. Caracterizar o momento histórico no qual se marca a chegada dos portugueses é fundamental para entender o sentido da expansão. As sucessivas guerras contra mouros e as ocupações na África fizeram com que Portugal só tivesse interesse numa rica empresa mercantil que detivesse boas relações com os ingleses e holandeses. Porém, depois de chegar a terras brasileiras, outros imperialismos também se atentaram às terras a oeste e vieram disputar, especialmente aquelas que não estavam beneficiadas pelo tratado que a igreja desenhava entre Espanha e Portugal.

Os primeiros combates pelo território foram contra os franceses que, ainda no século XVI, estabeleceram-se na costa atlântica do Brasil. Com o objetivo de consolidar a colônia, ainda em 1532, a partir da Carta Régia de 28 de setembro, criaram-se as capitanias hereditárias nas colônias portuguesas no Brasil com o objetivo de consolidar as terras e expulsar os franceses. Contudo, das 15 capitanias, apenas as de São Vicente, Bahia e Pernambuco prosperavam minimamente, enquanto as demais tiveram pouco sucesso de expansão, seja pela não descoberta

de metais preciosos, seja pelos conflitos com os indígenas e os franceses, seja pela falta de iniciativa e de recursos, esses foram problemas a ser enfrentados.

Entre as capitanias hereditárias, constava a do Rio Grande. Ela era a maior companhia em área territorial, compreendia 100 léguas. Ao norte, tinha seu perímetro delimitado pela Angra dos Negros (hoje Mucuripe, em Fortaleza-CE); e ao sul, Baía da Traição (atualmente na Paraíba). Conforme destacado pelo historiador Trindade (2015) a concessão da Capitania a João Barros e associados não garantiu o domínio do território, seja pelos ataques indígenas, como pela ocupação francesa durante a segunda metade do século XVI. A crise foi tamanha que em 1582, o então governador de Pernambuco pediu ao governador geral para tomar providências em relação aos ataques que estava sofrendo dos estrangeiros e indígenas na capitania do Rio Grande. A condição de patrimônio da Coroa não foi suficiente para redimir a situação de abandono em que a região se encontrava, pois os conflitos da aliança entre potiguaras e franceses fizeram com que os portugueses tivessem dificuldades de se estabelecer de forma permanente (TRINDADE, 2015).

Desde a montagem do sistema de capitanias hereditárias até a conquista definitiva, a capitania do Rio Grande ficou sendo visitada e explorada pelos franceses durante todo o século XVI. Eles utilizavam essas terras como entreposto para saques, ataques a outras capitanias e, inclusive, para realizar o comércio ilegal do pau-brasil. A dificuldade da conquista só foi solucionada com a união da Coroa portuguesa com a espanhola no final do século. Com o grande império espanhol, o Rei Felipe II ordenou retomar as terras que estavam em mãos francesas. A partir de Pernambuco, os portugueses unificados à Coroa espanhola retomaram a Paraíba e o Rio Grande, construindo, em 1598, o forte de Santos Reis em Natal, popularmente conhecido como Fortaleza dos Reis Magos. É interessante notar que mesmo a força do maior império do mundo naquele período só conseguiu expulsar os franceses pela retomada da relação com os potiguaras que, desde então, seriam aliados dos portugueses nos conflitos contra os holandeses que ainda viriam (MEDEIROS-FILHO, 2001).

Os três aspectos que abordaremos a seguir – a economia, a guerra e a administração – ocorreram durante esse primeiro período estudado e aconteceram de forma simultânea no Brasil imperial e colônia. O objetivo dessa divisão é tomar aspectos que se institucionalizaram ao longo do tempo construindo traços e padrões que marcaram a história dessas duas regiões e do sertão do RN.

3.1.1 Como o gado cria o sertanejo no interior do RN

De acordo com Pritchard (1993, p. 8): “As instituições políticas constituem seu tema principal, porém elas não podem ser compreendidas sem que se leve em conta o meio ambiente e os meios de subsistência”. Nesse contexto, o litoral da capitania de Pernambuco era um verdadeiro oceano vegetal, desbravado pelo facão para a produção da cana de açúcar. Esse empreendimento da metrópole portuguesa é considerado um dos mais lucrativos da história agrícola da humanidade, por isso, era considerado o verdadeiro tesouro da Coroa. A formação desse sistema econômico de alta produtividade e rápida expansão por todo o Nordeste brasileiro irá resultar na construção de outras regiões, de forma direta ou indireta (ANDRADE, 1980).

A alta rentabilidade e o elevado grau de experiência da economia açucareira constituíram um mercado de grandes dimensões no comércio internacional, mas, ao mesmo tempo, criaram uma dinâmica interna relativamente alta, apesar da quase inexistência de fluxo monetário na colônia. A especialização do grande latifúndio exportador fez com que a produção de alimentos e a coleta de lenha se expandissem para o interior. Diferentemente do que ocorreu nas Antilhas, essa produção poderia ser suprida localmente por causa da abundância de terras a ser ocupadas sertão adentro. A sede dos ganhos da Coroa era tanta que, em 1701, a partir da Carta Régia, ficou proibida a criação de gado a menos de 10 léguas do litoral, empurrando ainda mais essas atividades para o interior. Apesar de a economia do gado nunca ter passado de 5% da exportação do açúcar, seja pela possibilidade que ela dava para a subsistência do sertanejo livre, seja pelas trocas nas feiras para os engenhos, sua entrada pelas ribeiras será fundamental para a ocupação do interior do país (FURTADO, 2003).

Entender o sertão como um espaço distinto do litoral, mas em uma relação constante com ele é fundamental para saber a forma relativamente autônoma que a atividade de subsistência prosperou na economia nordestina ao longo dos primeiros séculos da conquista do Brasil com impactos até hoje. Essa atividade foi incentivada pela Coroa por causa da necessidade de ocupação do território e criou, assim, novas formas de pagamento e trocas que se estabelecerão nessa economia menos monetizada e pouco produtiva.

No geral, os grandes fazendeiros e sesmeiros não acompanhavam o processo de expansão das suas terras e a condução do gado no clima semiárido pelos leitos

dos rios ou em busca de olhos d'água. Quem realizava essa tarefa eram os vaqueiros. Além de algumas plantações de subsistência nos leitos dos rios, o fazendeiro fornecia uma vaca por mês para seus trabalhadores, que seria descontada no momento do pagamento. O pagamento dos vaqueiros era feito uma vez após cinco anos. Como dirigentes desses estabelecimentos, eles ganhavam $\frac{1}{4}$ das crias. Com o passar dos anos, esses vaqueiros poderiam se tornar donos de terras, arrendatários ou mesmo donos de sesmarias. O cuidado do gado e das fazendas dava a possibilidade de mobilidade social não encontrada em outras atividades da colônia nesse primeiro período, só visto a partir das minas no século XVII. Nota-se que essa atividade garantia a perpetuação e o fortalecimento das famílias, considerando a entrada dos filhos responsáveis por fazendas no interior e até a capacidade de alguns escravos de comprar a sua alforria a partir dessa atividade (PRADO JUNIOR, 2011).

No Rio Grande, enquanto o litoral vivia em constante conflito com franceses e holandeses até a metade do século XVII, o interior era ocupado devido à expansão do gado pelas ribeiras e bacias hidrográficas do Piranhas-Açu num primeiro momento, e Apodi-Mossoró no segundo momento. Essas entradas se davam devido à criação de gado no interior de Pernambuco e principalmente da Paraíba. Essa expansão das fazendas era algo fundamental para garantir a sobrevivência do gado na região semiárida. Longe de encontrar um terreno aberto para essa expansão, os indígenas demonstraram grande resistência, muitas vezes, sendo quebrada pela igreja ou pelas milícias⁷ financiados pela Coroa. Devido à importância desses processos, pretende-se discutir a temática de maneira sistemática mais à frente.

O processo de conquista do oeste das capitanias do Nordeste prosseguiu por duas vias: sertões adentro e sertões afora. Uma delas saía da Bahia, passava pelo leito do São Francisco, atingia a bacia do Jaguaribe e ocupava o Piauí, o Maranhão e grande parte do Ceará, ou seja, terras mais orientais. A outra alcançou boa parte do Rio Grande do Norte e da Paraíba e vinha da expansão das fazendas pernambucanas pelo planalto da Borborema, na Paraíba, atingindo o Seridó e, mais à frente, o leito do Apodi (MACÊDO, 2015). A proximidade das feiras de gado da Paraíba, assim como a pequena distância do mercado dos engenhos, fez com que as fazendas no entorno do Seridó progredissem de forma muito mais rápida e contínua. Diferentemente daquelas no Oeste do Rio Grande, a bacia do Açu-Piranhas tinha 160 fazendas das

⁷ Conhecida como Termos.

308 que existiam na capitania em 1775⁸. Enquanto a região de Apodi dependia muito da dinâmica de Portalegre e de Mossoró, o Seridó já apresentava mais de 70 fazendas e era a freguesia que detinha o maior número de capelas (7) ao final do século XVIII.

As dificuldades de instalação das fazendas de gado na região do Apodi foram muitas. Primeiro, a guerra contra os Paiaçus e demais indígenas na região demorou muitos anos devido à lagoa e à força do rio na região. Além da guerra, apenas o aldeamento com a instalação da missão na região é que estabilizou o conflito. Em segundo, a distância das feiras da Paraíba e de Pernambuco e o estabelecimento de grandes fazendas na região da Borborema e no Seridó inviabilizavam a competição pela rota tradicional. Por fim, a consolidação da tecnologia do charque e da carne seca no litoral setentrional fez com que a carne do Ceará e as indústrias da região do Assú e Mossoró também inviabilizassem o desenvolvimento na região de Apodi. O enclave de subsistência e a pobreza na região, entre a rota comercial de Pau dos Ferros e o desenvolvimento do circuito Mossoró/Assú, vão ser o berço de história de flagelos, seca e banditismo como se verá no início do século XX.

Apesar da baixa produtividade das fazendas do Seridó, devido ao clima semiárido e à necessidade de expansão rápida das fazendas, a região vai sendo ocupada rapidamente. Nesse sentido, a igreja cumpre um papel importante de fixação e organização de todo o espaço, como será discutido mais à frente. Porém, a proximidade dos centros de negociação do gado e a relação com Olinda e a Paraíba fizeram com que o negócio progredisse rapidamente. Macêdo (2015), ao estudar os antigos cabedais no Seridó antigo, mostra que as terras e o gado eram os principais produtos que compunham o patrimônio das ricas famílias da região, além de destacar o papel dos escravos como poupança em períodos de seca. É interessante notar que as terras destinadas à lavoura eram muito restritas, apenas servindo para o autossustento das famílias.

Ainda no século XVIII, o Seridó experimentou novas lavouras, em especial, a de algodão que, longe da esfera mercantil, já era cultivado pelos indígenas e depois pelos colonos. Ademais, outras lavouras estavam sendo apropriadas para o autossustento. A partir dos surtos comerciais, devido a mudanças no mercado

⁸ Os dados apresentados foram extraídos por Manuel Andrade, ideia geral da Capitania de Pernambuco e seus anexos em Anais da Biblioteca Nacional. ANDRADE, M. C. **A produção do espaço norte rio-grandense**. Natal: Editora Universitária/UFRN-Proedi, 1981. v. 11, p. 24.

internacional, os produtores acabavam expandindo a produção. É o caso da revolução industrial iniciada na Inglaterra que se vê profundamente afetada com a independência norte-americana e vai buscar novos mercados. Macêdo (2015) narra bem esses acontecimentos:

Na capitania do Rio Grande, o capitão-mor oficiava, em abril de 1798 a necessidade de embarcações “de maior lotação para poder carregar açúcar e algodão, com as vantagens do comércio direto com Lisboa”⁹. Se, para o Rio Grande a produção era alvissareira, na Paraíba - para onde escoava parte da produção norte-rio-grandense de gado em pé courama e algodão - a opção da cotonicultura feita pelos lavradores já soava como um alerta em Maio de 1797, pois, segundo autoridades coloniais paraibanas, os lavradores sinalizavam para o cultivo de algodão “em detrimento da cultura do açúcar e da mandioca”¹⁰ fato que fazia decrescer a coleta de dízimos do açúcar (MACÊDO, 2015, p. 95).

No final do século XVIII, o panorama do Nordeste começa a mudar. O centro político vai para o Sul, com as descobertas das minas de ouro em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. O avanço do açúcar nas Antilhas, que inicia com a expulsão dos holandeses, cresce e diminui a competitividade da produção do Nordeste. Em relação ao gado do Sul e de Minas Gerais, este começa a fornecer alimento para o novo centro. No Rio Grande, a situação é ainda pior, pois o avanço das Charqueadas, que desde 1740 já beneficiavam a carne bovina do Ceará, expande e passa a utilizar o porto de Fortaleza para levar a carne para regiões mais distantes a um custo muito inferior. Durante o primeiro período das minas, a carne beneficiada do Piauí e do Ceará chegou a competir com o gado de Campos dos Goytacazes e do Sul de Minas em muitos dos mercados mais ao sul por causa do avanço do beneficiamento e da logística (PRADO JUNIOR, 2011).

Durante todo o processo de expansão do gado no semiárido, houve diversos períodos de estiagem (1691-1692, 1710-1711, 1724-1725, 1736-1737 e 1744-1745). Apesar de afetarem de maneira dura a região, o preço do gado, assim como a dinâmica econômica ainda boa na região, segurou a população em situação de flagelo, mas com capacidade de recuperação rápida. Nesse processo, a estiagem de

⁹ Ofício do [capitão-mor do Rio Grande do Norte] Caetano da Silva Sanches, ao [secretário de estado da Marinha e Ultramar] D. Rodrigo de Souza Coutinho, sobre a chegada à capitania do pacote Correio Marítimo e a necessidade da vinda de uma embarcação de maior lotação (MACÊDO, 2015, p. 133).

¹⁰ Ofício do [governador da Paraíba] Coronel Jerônimo José de Melo e Castro, ao [secretário de estado da Marinha e Ultramar] Martinho de Melo e Castro, informando da preferência dos lavradores em cultivar o algodão (MACÊDO, 2015, p. 133).

1777-1778 e a Seca Grande de 1790-1793, com a decadência econômica da cana de açúcar e o estado de abandono da região, causaram impactos terríveis, deixando milhares de flagelados, alastrando doenças e mortes. Nesses casos, sempre a primeira vítima era o gado. Por conseguinte, houve redução drástica do rebanho nordestino, o que fez com que a exploração de gados produzidos no Sul se consolidasse em grandes centros populacionais como Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, além de exportar para outras regiões do país.

Devido à cana já ter determinado grau de investimento, os engenhos, considerando a crise do produto brasileiro no mercado mundial, ainda tinham sua produção mantida pelos senhores e conseguiam algum ganho mesmo com perdas correntes de produtividade. Os homens livres, ou os pequenos proprietários que não conseguiam se manter, iam para o sertão no intuito de ganhar a vida naquela vastidão de terras. Apesar da baixa produtividade, um nível quase de subsistência, a população sertaneja no interior do Nordeste continuava a crescer e a criar um modelo de produção conhecido como Complexo Nordestino.

Esse período foi estudado por inúmeros autores que pensaram o problema do país e viam a necessidade de superação desse modelo de sobrevivência no interior no Nordeste como desafio a ser superado. Rangel (2005) apresenta o Complexo como uma unidade agrícola fechada, no qual as pessoas distribuem seu tempo em diversas atividades, muitas delas, de características rudimentares e com muito pouca especialização. A forma com que o sertanejo toca o seu cotidiano não o deixa perceber a possibilidade da divisão do trabalho, muito menos as vantagens de ampliar a especialização e, por sua vez, a produtividade. Essa capacidade de realizar todos os processos numa única unidade, com poucas trocas e quase nenhuma monetarização, faz com que exista uma transferência quase automática da esfera da produção para o consumo. É exatamente essa capacidade de sobrevivência, sem gerar renda nem ganhos, que faz com que esse modelo consiga se reproduzir sem que haja demanda ou incentivo externo. Logo, o autor destaca como a inércia dos hábitos e da tradição trabalha para conservar esse modelo de propriedade e de produção. Somente uma ação externa que dialogue com essa tradição, mas que tenha força suficiente para romper esse ciclo é que conseguiria liberar os fatores envolvidos no complexo rural e avançar na produtividade.

O desenvolvimento da economia criatória não dependia quase nada de gastos monetários para reprodução do capital, assim como para expansão da capacidade

produtiva ao longo da caatinga. Nesse sentido, como a economia açucareira dependia de importação de mão de obra e de equipamentos para manter a capacidade produtiva, isso fez com que boa parte dos homens livres e escravos forros fosse para o interior do Nordeste com o objetivo de sobreviver naqueles momentos mais difíceis. Nota-se, assim, que o Brasil só conseguiu se conectar e integrar o mercado nacional na metade do século XX, antes disso, havia uma dificuldade muito grande na comunicação e nas relações comerciais entre as macrorregiões (CANO, 2007).

O centro da mudança dessas relações está na estrutura patriarcal da família e no fluxo migratório do litoral para o interior. Com a queda do açúcar e a ida ao interior de parte da população livre com o objetivo de sobreviver a partir da criação de gado, muitos territórios passaram a ser ocupados. Porém, sem uma estrutura mercantil pujante que garantisse a acumulação das terras e o crescimento das famílias nos sertões, isso proporcionou, por causa das relações familiares, que houvesse uma divisão sistemática das terras e dos cabedais constituídos. Esse partilhamento das propriedades, principalmente depois da Lei de Terras, de 1850, fez com que grandes propriedades se transformassem em pequenas e médias. Considerando ser um ambiente semiárido e com criação de gado numa cultura ultraextensiva, isso era quase o sinônimo de inviabilizar a sobrevivência dessas famílias. Vaqueiros que conseguiram constituir terras e gados no século XVIII viram, nas décadas seguintes, seu patrimônio e sua família ruírem de forma muito rápida. Esse período ficou conhecido como do Couro, pois era a principal mercadoria que gerava alguma renda para as famílias sertanejas com o retrocesso da carne de gado (MACÊDO, 2015).

A falta de recursos e de cabedais, assim como a fragilidade do Estado e do império no meio Oeste potiguar, região de Apodi, fez com que essa região se tornasse uma das mais atingidas pela estiagem prolongada criando verdadeiras hordas de flagelados que se dirigiam para Mossoró e Assú. Diversos cronistas da época narravam de tempos em tempos famílias e mais famílias vivendo na indigência e se deslocando para alguns centros urbanos. No período imperial, a situação se agravou a tal ponto de a Coroa enviar recursos para Mossoró com o objetivo de minimizar a condição da população que chegava à cidade. No entanto, longe de resolver os problemas, essa ação produziu efeito tangencial, aumentando a caridade por causa do grande número de flagelados que se dirigiam à cidade depois da notícia (MORAIS, 2005).

A situação do Seridó também foi muito difícil durante o final do século XVIII até a metade do século XIX. Apesar disso, o pequeno acúmulo de riqueza na região com o comércio de gado atenuou um pouco as condições, assim como a força da igreja que garantia o mínimo de caridade. Nesse ambiente, surgiram formas de resistência a essa situação, como a expansão dos caprinos, que tinham muito mais capacidade de sobreviver a condições adversas. Na mesma toada, foi o algodão mocó, que teve uma década de expansão para saciar o mercado inglês durante a guerra civil nos Estados Unidos. A experiência com os indígenas no século anterior e esse primeiro surto em meados do século XIX foram suficientes para pecuaristas do semiárido acharem uma oportunidade. Ademais, as estiagens das últimas décadas desse século foram importantes para selecionar espécies mais resistentes e construir as condições para a bonança nas décadas seguintes (MORAIS, 2016).

Há diversos elementos que esse processo de ocupação impactou, transformando os padrões de comportamento e as organizações sociais na região. A relação com o gado no Seridó se manteve forte, tornando-se a principal bacia leiteira do Estado do RN, além do poder simbólico, tanto de força como de possibilidade de conseguir fazer com que a família sobrevivesse¹¹. Muitos discursos se mantêm até hoje, mesmo com estudos mostrando a dificuldade de se criar gado bovino no semiárido por causa do consumo de água¹². Já a dificuldade de consolidar a região do Apodi e problemas monetários e comerciais farão com que a pobreza e o abandono da região se perpetuem por anos, modificando-se apenas com mudanças estruturais na década de 1990, como serão apresentados a seguir.

3.1.2 A guerra dos “bárbaros” como criação da identidade

Iniciaremos a discussão da temática em tela a partir dos pressupostos teóricos de Said (2007), que afirma:

Em outras palavras, essa prática universal de designar na própria mente um espaço familiar que é "nosso" e um espaço desconhecido além do "nosso"

¹¹ A entrevista de Josenilson de São João do Sabugi, realizada em março de 2019, assim como a de Procópio de Caicó, realizada no mesmo mês, ressalta como foi importante o gado para o sustento das famílias da região. Ambos relatam como os técnicos não entendiam porque as famílias mantinham o gado mesmo depois de eles mostrarem os problemas desse tipo de criação numa região semiárida.

¹² A Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó produziu uma série de estudos sobre as potências e debilidades da região, mostrando a problemática do bovino em tempos de estiagem e na convivência com a seca. Para mais informações: <http://adeseserido.blogspot.com/p/publicacoes.html>

como "deles" é um modo de fazer distinções geográficas que podem ser inteiramente arbitrários. Uso a palavra arbitrário porque a geografia imaginativa do tipo "nossa terra-terra bárbara" não requer que os bárbaros reconheçam a distinção. Para "nós", basta estabelecer essas fronteiras em nossa mente; conseqüentemente, "eles" ficam sendo "eles", e tanto o território como a mentalidade deles são declarados diferentes dos "nossos" (SAID, 2007, p. 91).

Assim como se analisa a entrada nos Sertões a partir da economia açucareira do litoral nordestino, só se pode entender a construção do Nordeste observando as guerras e os conflitos que foram travados desde o início da conquista. Ainda no século XVI, vieram os franceses e, no momento seguinte, foi a vez dos holandeses, a partir da anexação de Portugal pela Espanha. Esses conflitos não eram causados apenas por agentes externos ao Brasil, mas os indígenas de cada etnia, em todas as regiões, ofereciam resistência. Com os inimigos externos expulsos, os indígenas passaram a ser os maiores adversários na invasão dessas terras, assim, começaram a ser combatidos e aprisionados. É o que vai se observar no interior do RN, um verdadeiro etnocídio que marcará a identidade de vários dos territórios. Desse modo, pode-se analisar como a guerra construiu a identidade das regiões estudadas.

Durante a guerra dos oitenta anos, na qual a Holanda buscava a independência da Espanha, muitos países estrangeiros ajudaram nesse processo, como os ingleses e os portugueses. A relação com a Coroa portuguesa era tão boa que a burguesia holandesa financiou boa parte da indústria açucareira no Nordeste brasileiro em troca da comercialização do produto na Europa. Porém, a anexação de Portugal pela Espanha transforma completamente a relação com a colônia brasileira. A Espanha, envolvida na guerra com os países baixos, constrói um embargo que retira da sua adversária um dos principais produtos. Com uma marinha mercantil e de guerra de ponta, a solução holandesa foi a invasão do Nordeste brasileiro como forma de retomar seu lucrativo negócio. Esses ataques faziam parte da estratégia dos holandeses de dispersar o império espanhol nas suas várias colônias e assim enfraquecer a metrópole.

No Brasil, a invasão contou com o apoio de indígenas nativos que viam os senhores portugueses como algozes. Como as missões e a guerra contra os franceses fizeram com que os indígenas do litoral se alinhassem a Portugal, as etnias do sertão acabaram sendo as principais aliadas dos holandeses. No Rio Grande do Norte, os potiguares, concentrados na faixa litorânea, em sua maioria, apoiaram os portugueses, enquanto a Holanda aliciava as diversas etnias do interior que eram

pejorativamente chamadas de tapuias, pois não falavam o Tupi Guarani, língua indígena que os missionários mais conheciam. No caso do Rio Grande do Norte, dois elementos eram centrais: primeiro, o ponto geopolítico que conseguia fazer com que a invasão avançasse pelo litoral setentrional e descesse para Paraíba e Pernambuco; segundo, o interior do Estado era um importante fluxo de alimentos para as zonas dos engenhos.

Com o objetivo de viabilizar o comércio nas Américas e estabelecer relação similar com o que havia na África, em 1621, a Holanda cria a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, consolidando a força do país na disputa com a Espanha. A estratégia de disputa no Brasil implicava a relação com os indígenas. Nesse sentido, para conquistar o território nordestino, em especial, o Rio Grande do Norte, eles incentivaram e organizaram ataques à população portuguesa, com o objetivo de aterrorizar os colonos existentes. Depois dos conflitos, em meados da década de 1630, a situação se estabilizou e, durante o governo de Nassau (1637-1644), os conflitos religiosos e políticos cessaram e a colônia conseguiu certa prosperidade. Entretanto, depois da saída de Nassau, os conflitos políticos e econômicos se intensificaram devido à disputa de católicos portugueses e protestantes holandeses (TRINDADE, 2015).

A distância do centro do governo e das forças que centralizavam os conflitos fez com que, no Rio Grande do Norte, os conflitos se tornassem mais selvagens e os massacres mais constantes. O mais emblemático foi o organizado por Jacob Rabbi, alemão, a serviço dos holandeses, com Janduí, chefe dos tapuias, que, no dia 15 de julho de 1645, reuniram na capela do engenho de Cunhaú os colonos e, com ajuda dos indígenas, massacraram 70 pessoas. Além dessa chacina, outras foram promovidas pelo mesmo delegado dos holandeses, como a do Uruaçu e a de Ferreiro Torto, deixando toda a população da capitania em polvorosa (TRINDADE, 2015). Por mais que as ordens tivessem vindo dos holandeses, a execução delas pelos Tapuias fez com que a imagem de selvagens, já construída ao longo da colonização, fosse reforçada. Com a saída dos holandeses, toda a imagem do conflito com os “bárbaros” deu a toada da consolidação portuguesa na capitania do Rio Grande, em especial, no interior, por causa da relação amistosa com os potiguares.

A política de ocupação do sertão ganha um novo fôlego depois da expulsão dos holandeses. O medo de uma nova invasão estrangeira fez com que os portugueses passassem a impulsionar essas entradas e nomear capitães-mores para

garantir as regiões interioranas. Diferentemente das bandeiras e entradas do Sul, que objetivavam capturar indígenas e encontrar metais preciosos (ou seja, era uma tarefa quase que exclusiva de profissionais da guerra e o processo de colonização só era criado em torno do garimpo), no Nordeste, instalou-se a cultura do gado com a expansão do açúcar devido ao medo da invasão estrangeira e a fim de garantir a comida para os engenhos e o litoral. Assim, em função da necessidade de fixar colonos enquanto havia processos de expansão e a forma contínua de construir os cercamentos e as ocupações fizeram com que a relação entre indígenas e portugueses fosse cotidiana. Essa aproximação foi fundamental para entender a construção das identidades: enquanto no Sul a relação era feita pelos bandeirantes e missionários; no Rio Grande, como no Nordeste, essa relação no dia a dia se deu de forma mais ampla. Esse tipo de relação fez com que se construísse a narrativa contra os nativos, e a ideia de civilizados contra bárbaros dominasse a colônia nessas regiões.

Dentre as regiões em que mais houve o enfrentamento relatado pela história, destaca-se a bacia do Piranhas-Açu, principalmente a região do Seridó. A proximidade da região da zona açucareira no litoral e agreste de Pernambuco e Paraíba, por um lado, fez com que houvesse melhor fluxo e as populações se fixassem rapidamente; por outro lado, a proximidade dos leitos, ainda mais no semiárido, era sinônimo de população nativa existente. Como consequência, os enfrentamentos passaram a ser recorrentes, dada a importância da disputa pelo território, como se pode notar com a construção do forte de Cuó, na ribeira do Acauã, próximo da região de Caicó.

Os constantes enfrentamentos culminaram em soluções militares mais sofisticadas pelo sesmeiro Antônio de Albuquerque Câmara. Porém, a incapacidade de conseguir derrotar os Cariris e todas as outras etnias existentes fez com que duas soluções se ampliassem: as missões, que tinham como objetivo converter e cativar os indígenas da região, tanto que, com a diminuição da intensidade dos combates, essa solução ampliou; e a contratação do Terço Paulista, de Domingos Jorge Velho, que em 1688 adiou a sua ida a Palmares a mando do Governador Geral do Brasil, Matias Cunha, que precisava resolver o problema da alimentação da população da zona

açucareira. O Terço participou daquela que foi considerada a última batalha da Guerra¹³ dos “Bárbaros” na Serra da Rajada.

O revanchismo dos massacres realizados pelos holandeses, assim como a necessidade de expansão rápida e a fixação no interior, fez com que as tendências etnocidas de Domingos Jorge Velho não fossem algo isolado, mas uma política pensada pelo governador geral do Brasil, como visto em uma de suas recomendações:

E como eu declarei na Junta Geral que fiz, que os prisioneiros desta guerra seriam os escravos daqueles que os cativarem, assim como é o grande estímulo para o gosto dos soldados, é muito importante o reparo que Vossa Mercê deve fazer, em não consentir que deixem de degolar os Bárbaros grandes só pôr os cativarem, o que principalmente farão aos pequenos, e às mulheres de quem não pode haver perigo, que ou fujam ou levantem (MACÊDO, 2015, p. 44)¹⁴.

Essa política de extermínio conflitava diretamente com os interesses da igreja que precisava dos cativos para trabalhar em suas terras, iniciando um conflito grande com as milícias. A crise foi tamanha que o Capitão-mor, Bernardo Vieira de Melo, autorizou a expansão do aldeamento e incentivou a criação de povoados no interior da província. No caso de Apodi, o cercamento desses povos apenas retardará um etnocídio iminente.

A distância da Chapada do Apodi do centro açucareiro da colônia fez com que a sua ocupação pelos colonos viesse a acontecer décadas depois da do Seridó. O primeiro a ganhar o título de sesmarias por essas terras foi Manoel Nogueira Ferreira e o seu irmão, João Nogueira. O principal chamativo nessa região foi a lagoa e o rio que passava no entorno, mas, exatamente pela abundância de água, existia uma população nativa grande. Sabendo do conflito que geraria, os Nogueira foram para João Pessoa em busca de recursos para conquistar as terras “descobertas”. Mesmo com recursos, mercenários e escravos, os sesmeiros não conseguiram debelar e enfrentar os gentis da região, tendo como consequência a fuga para o Ceará e a morte de um dos seus irmãos, Baltazar (GUERRA, 1980).

¹³ No texto, busco não tratar de Confederação do Cariri, pois esta terminologia pressupõe uma articulação que não existiu, assim como coloca em pé de igualdade um povo que passou por vítima de extermínio. Trindade (2015) expõe as controvérsias desse termo.

¹⁴ Ordem do Governador Geral ao Capitão Manuel Abreu Soares. Documentos históricos da Biblioteca Nacional, v. 10, p. 275-276, citado por Macêdo (2015, p. 44).

A incapacidade de enfrentar os indígenas na região fez com que a Coroa buscasse militarizar mais o conflito e Manoel Nogueira fosse nomeado Sargento-Mor. Imbuído de mais autoridade e com mais mecanismos de adquirir recursos e empréstimos, esse grupo foi conquistando a região. Além desse movimento, também ocorreram o processo de aldeamento e a instalação de diversas missões no início do século XVIII. Entretanto, o pouco povoamento e a distância de zonas ricas fizeram com que a região ainda se mantivesse sob constantes conflitos e com dificuldade de se estabelecer economicamente. Cada vez ficava mais difícil se fixar na região devido aos custos e ao número de Paiaçus, por isso, grande parte foi para o litoral e outros para Serra de Santana. Dias (2016) aponta alguns casos de conflitos nessas remoções:

Não se sabe que grupo de indígenas era esse que atacou a tropa de soldados que seguia com o jesuíta, mas havia uma suspeita de um novo levante dos indígenas surgiu no ano de 1712. Baseando-se nessa suspeita, José de Moraes Navarro, sargento-mor do Terço dos Paulistas, que nesse ano estava no comando, substituindo seu irmão, o mestre de campo Manuel Alvares de Moraes Navarro, passou uma ordem para o capitão Teodósio da Rocha e para seu filho, o capitão Bonifácio da Rocha Vieira, para que, junto com uma pequena tropa fosse até o Mossoró para observar a situação dos índios na missão do Apodi e não permitir que estes se levantassem contra os moradores da região (DIAS, 2016, p. 440).

Após a diminuição dos conflitos e os sesmeiros tomarem o território, os rechaços aos indígenas não diminuíram. A escravidão pela igreja, o aldeamento e o conflito com os colonos se mantiveram, muitas vezes, levando a situações de extermínio daqueles povos já aprisionados. Já na segunda metade do século XVIII, a consolidação da Coroa na região fez com que os brancos pecuaristas começassem a questionar as missões existentes na região, sempre à sombra do “inimigo interno”¹⁵. Após essas questões ficarem críticas, com acusações de roubo de gado e outros delitos menores, as 70 famílias que ficavam sob supervisão dos missionários foram transferidas para a Serra de Santana, em Portalegre. Chegando lá, ao ficarem em terras improdutivas cedidas pela Câmara Municipal, houve muitos protestos dos Paiaçus. Como consequência, a população e a ordenança local executaram boa parte da tribo e prenderam outra parte (GUERRA, 1980).

¹⁵ Existia um constante temor de que os indígenas “bárbaros” se rebelassem e voltassem a atacar os povoados do entorno.

A perseguição aos indígenas do interior se mantivera durante todo o século XIX, mas, em menor número, eles já se escondiam em rincões nas serras e, outras vezes, aproximaram-se dos salesianos como forma de refúgio. Esses processos de guerra construíram, de forma geral, a identidade no Rio Grande do Norte. A aliança entre potiguares e portugueses fez com que os habitantes do Estado passassem a se identificar como potiguares; já tapuias foram tidos como selvagens, com dificuldade de ser assimilados e, por isso, passaram a ser exterminados. Claro que o impacto em cada região é diferente, a construção dos civilizados contra os bárbaros teve mais impacto em lugares que eram mais povoados. A igreja, por sua vez, estava mais presente no sertão, nesse sentido, ela impactou de maneira muito mais forte no Seridó, onde o conflito foi mais constante do que em outras regiões em que a guerra precedeu a ocupação econômica, como no caso de Apodi. Para debater essa temática, é importante retomar os conceitos de identidade já consolidados por Castells (1999) e, a partir dele, fazer uma análise sobre nossas regiões.

A partir dos casos concretos observados por Castells (1999) ao fim do século XX, o autor constrói tipos ideais de identidade com o objetivo de compreender esses fenômenos. Esses tipos não existem de forma plena na sociedade, sempre carregam legitimação, resistência e projetos em si, mas é claro que, em cada tempo histórico, determinados aspectos direcionam a construção da identidade. O grande número de colonos na região do Seridó, de fazendas e de capelas, já no meio do conflito, faz com que a Coroa, a igreja e os governadores tenham necessidade, quase que constante, de construção da ideia de civilizados contra selvagens. Essa política não só legitimava o etnocídio mas também a invasão das terras pela pecuária.

Identidade legitimadora: no produzida pelas instituições dominantes da sociedade no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais, tema Este que está no cerne da teoria de autoridade e dominação de Sennett e se aplica a diversas teorias do nacionalismo.

Identidade de resistência: criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos, conforme propõe Calhoun ao explicar o surgimento da política de identidade.

Identidade de projeto: quando atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constrói uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda estrutura social (CASTELLS, 1999, p. 24).

Nesse sentido, as transformações das formas como a região se reconhecia ao longo do tempo sempre veio acompanhada pela predominância de um desses tipos apresentados por Castells como dominante. Essa movimentação irá se acompanhar toda a história da região.

Percebe-se, assim, que as bandeiras do Sul tinham como consequência apenas o aprisionamento dos indígenas e a busca de mineração. O povoamento era baixo na entrada no interior, sendo menos necessária essa legitimidade e a identidade passou a ser construída de maneira mais dispersa. Nesse processo, a mesma identidade que irá dar homogeneidade contra o inimigo se transformará em resistência em tempos de dificuldade, como bem destaca Moraes (2016). De forma dinâmica, a identidade forte construída no Seridó, que tem o seu nascimento na guerra, passa a ter elementos de fortalecimento de coronéis locais em determinados períodos, como forma de resistência em outros. Sem dúvida, essa característica será uma marca da região em que conservadorismo e autoritarismo se transformam em sobrevivência e resistência.

3.1.3 Freguesias: a organização do espaço como igreja

Acerca dessa temática, Duarte (1966, p. 78) destaca que: “A nossa ordem privada é apanágio do varão, do orgulho masculino, do mando e da hierarquia do marido e do pai. Uma Igreja associada a essa ordem não consegue modificar essa moda ou estilo religioso do varão”. O último elemento desse período a ser trabalhado se refere à organização da vida no período colonial e imperial no Nordeste brasileiro. Não serão desenvolvidos de maneira detalhada os recortes administrativos e o organograma da organização naquele momento, mas buscaremos entender como a estrutura da sociedade foi se organizando a partir do aspecto econômico e das guerras e o impacto na forma de ocupação no sertão. A maneira como esses projetos foram sustentados acabou por construir instituições e organizações que foram centrais para entender os desdobramentos nos períodos seguintes. No caso da constituição da igreja e como se estabeleceram os coronéis em cada uma dessas regiões, é importante analisar a relação deles com os poderes regionais e o poder central.

Na sociedade contemporânea e com o advento da república, nós nos acostumamos com elementos como a separação da vida privada e pública, a divisão dos poderes e a construção dos contrapesos, o mesmo sistema jurídico moderno. O

reflexo não é apenas nas estruturas do Estado e ou na relação metrópole-colônia, mas na forma como as pessoas conduzem a vida, a ideia de indivíduo portador de direitos, foro íntimo ou relação com as crenças.

A divisão construída, assim como as funções, é atribuída pela experiência da construção do Estado português e pela administração das experiências das colônias nas ilhas do atlântico e na costa africana. As divisões vão se dar mais em relação aos problemas práticos de ocupação do território e de estrutura de mando do que por algum processo administrativo de relações entre direito público e privado. Por todos esses elementos, a administração de um território – que tinha dificuldade de relações internas por falta, inclusive, de logística e comunicação – construiu um poder local e uma interdependência entre os mandatários que trazem reflexos até hoje.

A figura que representa essa forma de poder e mando no território é o governador, seja o geral, seja o das províncias, que num primeiro momento tinha características quase que militares para garantir a ordem e a conquista das terras, mas, num momento seguinte, passou a ter elementos de árbitro entre as elites locais. Apesar desses elementos, o governador nunca teve uma competência clara ou jurisdição para trabalhar. A relação se balizava por honra e pelas ligações com a Coroa e a nobreza portuguesa (PRADO, 2011). No império, a estruturação dos partidos e das elites locais sempre era baseada pela mediação com os poderes provinciais constituídos e a moderação do imperador do Brasil. Ou seja, a lógica se mantinha ao longo do tempo apesar do avanço da estrutura burocrática do Estado.

O distanciamento das regiões, em especial, do sertão, que não tinha mineração, fazia com que as populações locais e, em especial, as elites, vissem com muita desconfiança o governo geral. Os dois elementos importantes para atenuar essas diferenças eram a organização das hierarquias a partir do fortalecimento das elites locais e dos títulos militares e a força da igreja nos povoados mais densos. O isolamento reforçava a importância dos títulos de autoridade para controle das regiões, e nos momentos em que o povoamento crescia e se transformava em vila, as Câmaras e ordenanças, como será visto adiante, vão ter um papel chave na estruturação dos poderes locais. Ao final, era a necessidade de ocupação que fazia ampliar as estruturas de mandos a fim de estabelecer uma relação de interdependência das elites que, no limite, tinha na Coroa a instituição legitimadora.

Tendo em vista esses processos, é importante destacar a organização do militar do Brasil colônia e, em seguida, ver os reflexos dessa estrutura na construção

do império até hoje. Além da tradicional força armada real, ligada ao governador geral e à Coroa, normalmente utilizada para manter as principais capitanias e conter a invasão de exércitos estrangeiros (mas pouco estruturante na construção das organizações internas da colônia), havia as milícias e as ordenanças.

As milícias são tropas auxiliares que substituíram os termos, no início da colonização, mas eram treinadas e podiam ser remuneradas ou não. Como não eram permanentes, diversas vezes, serviam como mercenários e atuavam em distúrbios internos assim como em bandeiras e no desmantelamento de quilombos. Como forma de recompensa, podiam aprisionar ou escravizar indígenas e negros. Normalmente, a base territorial em que atuavam eram as freguesias, mas a dimensão podia modificar ou mesmo as melhores poderiam ser contratadas para atuar em outros lugares como foi visto na parte anterior.

Ademais, o baixo número de habitantes e nobres na colônia fazia com que o serviço militar fosse obrigatório e o alistamento construía verdadeiras rebeliões nas províncias. Os diversos relatos não colocam o Seridó como centro dessas rebeliões¹⁶, apesar de ser espaço de transição para criminosos. É interessante notar que historiadores mencionam de forma constante os levantes na região de Mossoró e do litoral açucareiro, como pode ser visto no trecho a seguir:

Nesse contexto, nos territórios de Mossoró, São José do Mipibu e Canguaretama grupos de mulheres se insurgiram contra ao alistamento de seus companheiros e filhos e dentre suas ações invadiram as igrejas e ali destruíram os editais e os exemplares da referida lei. Na cidade de Mossoró o número de mulheres teria chegado a trezentas, chegando mesmo a entrarem em conflito com os soldados que haviam sido escalados para dissipar as insurgentes (SANTOS, 2016, p. 219).

No Brasil, ao longo de sua história, o recrutamento forçado teve como um dos principais objetivos a contenção da vadiagem. Em períodos de crise para reprimir levantes, saques, ou ondas de crimes, o Estado realizava recrutamentos a fim de barrar insurreições e assaltos e, ao mesmo tempo, conter o crescimento dessas tendências nas regiões mais pobres. Esses elementos, junto à falta de identidade com o território, fizeram com que o questionamento dessas medidas fosse muito forte e a Coroa tentasse criar um espírito de corpo em muitos momentos para segurar essas crises.

¹⁶ Apesar de a bibliografia tratar bastante de banditismo, crimes e cangaço, na região, entre o século XIX e XX, não foram encontrados relatos de grandes levantes contra recrutamentos.

Para conseguir organizar a estrutura de poder na colônia e garantir elementos de mando, mesmo que de modo precário, a principal estrutura militar era a governança. Elas eram formadas por todo o resto da população masculina de 18 a 70 anos. Apesar de não haver treinamento algum, a possibilidade de ser recrutado a qualquer momento para o conflito servia como pressão constante para a manutenção da ordem dessa população vigente. Dessa forma, os oficiais eram nomeados pelas instâncias superiores, normalmente pelos governadores, a partir de lista tríplice, no sentido de reafirmar os coronéis e grandes fazendeiros locais, visto que normalmente estes eram patenteados como capitães-mores ou sargentos-mores. Além dos poderes de polícia e de garantia da lei e da ordem, esses oficiais tinham algumas funções administrativas em relação às províncias ou às capitanias, em especial, na ausência de uma câmara na região ou na freguesia (PRADO JUNIOR, 2011).

A apresentação dessas características é muito importante, pois vai destrinchando como se consolidaram os poderes locais e a forma como iam se estruturando os mandonismos nos espaços distantes das capitais do país. Outra característica importante é a forma como a lei funcionava na colônia. Como não se conseguia distinguir quando era caso de simples ação administrativa dos agentes ou quando se tratava de restabelecimento de direitos entre partes em litígio, logo, além da capacidade da autoridade de arbitrar de maneira indistinta pelos fatos, esses coronéis também eram responsáveis pela execução das leis e pelas obrigações do cargo e da decisão (PRADO JUNIOR, 2011). Caso fosse necessário apelar, a única forma seria para uma autoridade superior. São exatamente esses elementos que tornam importante o poder mediador da Coroa durante todo o império brasileiro e que constrói a relação permissiva entre juízes e capitães que diversas vezes sobrepujam seus papéis.

Apesar da mudança da organização com a criação da Guarda Nacional, em 1831, as estruturas de mando e de poder se mantiveram desde a colônia (SANTOS, 2016). Essas características eram difíceis de ser suplantadas exatamente pela falta de capilaridade do poder central, assim como dos elementos de comunicação e logística do Brasil. As grandes regiões eram, muitas vezes, pouco ligadas uma as outras e apenas respondiam a metrópoles regionais. No caso do Rio Grande do Norte, em especial, do Seridó e de Apodi, por um lado, a pressão vinha de Fortaleza; por outro, de Olinda/Recife. Embora haja diferenças administrativas e de poderes federativos, a dinâmica econômica e de integração mantém certas lógicas até hoje.

Toda essa estrutura militar – que vai se transformando em estrutura de mando a partir de controles políticos e econômicos sobre territórios controlados pelos senhores –, desde o julgamento e a execução de processos judiciais até o sistema de cobrança das autoridades, muitas vezes, garantia o soldo de regimentos que não eram remunerados pelo Estado. Essa permissividade entre o público e o privado, que se estende para além da colônia e do império, vai estruturar todo o surgimento da República no Brasil. Prado Junior (2011) destaca que é nos postos de comando dos corpos da governança que será encontrada a nata da população colonial e esta se transformará nos verdadeiros senhores do país. Como bem postulou Carvalho (1997), é a partir de adaptações da administração da colônia que irão surgir esses poderes e autoridades locais, que mesmo sem recortes legais, tornam-se legítimas e criam relações de coronelismo, quando não mandonismo de forma mais direta.

De forma administrativa, dividia-se em capitânias. Durante a colonização, elas tinham um governador-mor que era responsável por todo o território. A forma como a igreja influenciava o Estado fazia com que esse território se dividisse em freguesias e, em cada uma delas, havia oficiais de ordenança. Caso necessário, o governador poderia repartir de forma constante as companhias, assim como as freguesias, com o objetivo de disciplinar e organizar o território. Inicialmente, as comarcas eram marcadas apenas pela sede da capitania, mas, em seguida, foram se dividindo por vilas e cidades, conforme a necessidade de organização do território e, especialmente, a partir dos gostos do governador e da força das elites locais. Durante os dois primeiros séculos, apenas Natal tinha uma câmara e era a única comarca do Rio Grande do Norte. Aos poucos, com o surgimento das freguesias e o crescimento das vilas, a partir da expansão da pecuária ultraextensiva, novas comarcas foram surgindo. O Quadro 1, a seguir, apresenta as divisões administrativas da capitania do Rio Grande em períodos distintos.

Quadro 1 – Divisões administrativas da Capitania do Rio Grande em 1775 e da província do Rio Grande do Norte em 1845, segundo Ribeira, Freguesias, Cidade e Vilas

Divisão Administrativa 1775		Divisão Administrativa 1845	
Ribeira	Freguesias	Cidade	Vilas
Do Norte	Cidade do Natal	Natal	Acari
	Vila Extremoz do Norte		Apodi
Do Apodi	São João Batista do Açu		Extremoz
	Vila de Portalegre		Goianinha
	N.S. da C. Pau dos Ferros		Portalegre
	N.S. da C. e S.F. da Várzea		Santana dos Matos
Do Seridó	Caicó		São Gonçalo
Do Sul	Vila de São José		S. José do Mipibu
	Vila de Arez		S. José de Angicos
	Vila Flor		Touros
	N. S. Prazeres de Goianinha		Vila da Princesa
			Vila do Príncipe (Caicó)
			Vila Flor

Fonte: Baseado nas tabelas 1 e 2 de Andrade (1981).

Como dito anteriormente, o não funcionamento dos órgãos superiores durante os 400 primeiros anos da conquista do Brasil pelos portugueses se refletia na estrutura militar destacada anteriormente. Entretanto, a partir das comarcas, vilas e cidades, surgiram as câmaras municipais, que, além de juízes (de fora ou ordinários), contava com vereadores eleitos e ao menos um procurador. Conforme iam se desenvolvendo as estruturas das elites locais, esses espaços eram loteados e se tornavam polos de irradiação de poder, chegando ao ponto de, em algumas capitanias, retirar o próprio governador. Também era com base nessa organização que se estruturou todo o sistema eleitoral no império e as relações entre os senhores. Apesar de esses órgãos estarem subordinados às estruturas superiores, o contato direto com a população e a proximidade com a realidade local promoveram que fosse capaz de absorver queixas e executar políticas. Seu poder se expressou no momento da independência, quando essas organizações foram chave para a institucionalização das estruturas de poder. Mesmo com a derrocada de muitas estruturas coloniais, a câmara se fortaleceu. Como bem destaca Prado Junior (2011), em uma colônia de exploração, na qual não havia fronteiras entre o público e o privado, entre a corrupção e a usura, todas as instituições do período estavam permeadas pelo espírito do ganho rápido e fácil.

Assente numa tal base, a administração colonial não podia ser outra coisa que foi. Negligencia-se tudo que não seja percepção de tributos; e a ganância da Coroa, tão crua e cinicamente afirmada, a mercantilização brutal dos objetivos da colonização, contaminará todo mundo. Será o arrojo então geral para o lucro, para as migalhas que sobravam do banquete real. O construtivo da administração é relegado para um segundo plano obscuro em que só idealistas deslocados debateram em vão (PRADO JUNIOR, 2011, p. 358).

Na questão político-administrativa que vai construir as regiões estudadas, já foi destacada a constituição das autoridades locais e dos coronéis durante esses dois períodos do Brasil. Ressalta-se ainda a atuação da igreja, para que, em seguida, observe-se o desenvolvimento das regiões em si. Para além do nome de freguesia, o papel da igreja ultrapassa o de realizar missões e cativar indígenas no interior do país. Ela detinha diversos ofícios administrativos, especialmente elementos cartoriais, além de grande poder por causa das terras que vinha acumulando. Ademais, cumpria um papel importante em todas as matérias sociais como na assistência social e no combate ao pauperismo, inclusive em épocas prolongadas de estiagem, trabalhando com alfabetização e ensinamento a partir das catequeses, entre outras esferas da vida.

Essas características faziam com que a administração eclesiástica tendesse a ser muito mais estruturada do que a civil, e mais que a justiça, especialmente pelas questões morais e intelectuais que atingiam os indivíduos ligados a essa instituição. Outro elemento emblemático é o nível de internacionalização do alto clero, que diferentemente dos atravessadores, que garantiam os lucros dos senhores, a circulação do clero será constante. Mais à frente, essa marca será central para a constituição das duas regiões estudadas. Com o avanço do império, também veremos como a igreja será chave nas disputas eleitorais, inclusive cumprindo papéis decisivos na articulação política das regiões.

Um marco na história da igreja no Brasil foi a expulsão dos jesuítas (1759) dos negócios da Coroa. Logo, todas as terras que eles haviam acumulado nos dois primeiros séculos de colonização, assim como os cativos que geravam vultuosos lucros para os sacerdotes, foram perdidos. O impacto mais importante foi nas zonas açucareiras e nos territórios no litoral, onde estavam localizados os negócios mais rentáveis da Coroa. Com o objetivo de sobreviver, além de se manter no litoral com alguma influência política, é no interior que a igreja tomará grandes proporções, no espírito da colonização do Brasil.

Como destacado nos recortes anteriores, a região de Apodi tardou a se estabilizar por causa dos constantes conflitos indígenas e pela localização distante do motor açucareiro. Isso fez com que a região ficasse à margem do desenvolvimento e se inserisse de forma subordinada em todo o período a Mossoró e a Portalegre. Por isso, em questões administrativas, ou mesmo religiosas, no final do século XVIII e em grande parte do século XIX, esse espaço teve como marca o flagelo e o constante fluxo de migrações pela seca que no início do século XX vai culminar no banditismo e no cangaço. A falta de estruturas e o mínimo de acumulação na região fizeram com que ela paralisasse ao longo de todos esses anos. Por isso, buscaremos abordar o impacto dessas estruturas na região do Seridó.

O primeiro elemento a se destacar é o papel da igreja na conformação da região. Ainda antes da expulsão dos jesuítas, pelo Marquês de Pombal, toda a área da bacia dos rios Açu-Piranhas teve forte influência da igreja, seja pelo papel dela no povoamento, seja pelo aldeamento de indígenas na região. Uma primeira marca forte foi a criação da freguesia da Gloriosa Santana do Seridó; bem como o desmembramento da Freguesia de Nossa Senhora do Bom Sucesso do Piancó, primeira circunscrição eclesiástica sertaneja a envolver a Ribeira do Seridó e outros adjacentes. Moraes (2016) descreve com acuidade a questão de capelas, sacerdotes e igrejas no momento das separações das freguesias, assim como no estabelecimento das vilas e comarcas durante todo o século XVIII e XIX. Apesar dos conflitos intensos devido às terras de criação de gado do interior próximo e da maior força do governo da Paraíba, a pujança da força local, em especial, da igreja, manteve a nova freguesia sob domínio da capitania do Rio Grande.

A relação de quase autonomia dessa região em relação à comarca de Natal, devido às dificuldades logísticas e à falta de recursos da capitania, pressionava para que os povoados da região também ascendessem ao status de vilas. O objetivo era o de contemplar a elite local que mirava as feiras da Paraíba e a potência pernambucana. A igreja nessa região não pode ser vista como algo à parte, mas como uma das maiores proprietárias da região e com grande poder político de mediação de interesses. Toda essa confluência faz com que, ainda na primeira metade do século XVIII, as primeiras vilas sejam criadas no sertão potiguar.

Vi a representação que vossa mercê mediu em 28 de Março do próximo pretérito a respeito do quanto seria útil ao bem e de sossego do público e ao real serviço que se dirigissem em vilas as povoações dos Cariris, Seridó e Açu; [...] a justiça não podem proibir por lhes não chegar notícia a tempo tal

que as averiguações são infrutíferas quando pelo contrário com as criações das ditas vilas se obrigariam a recolher a elas os vadios para trabalharem, se promoveria o castigo dos delinquentes, adiantar-se-ia a agricultura e se aumentaria o comércio: nessa certeza e pela faculdade que S.M. me permite na real ordem de 22 de julho de 1766 de que remeto a cópia, concedo a vossa mercê a faculdade para erigir em vilas as povoações dos Cariris que se denominará Vila Nova da Rainha Vila, a povoação do Seridó, Vila Nova do Príncipe, e a povoação de Açú, Vila Nova da Princesa (MORAIS, 2016, p. 107-108).

A carta apresentada acima mostra bem a necessidade de atribuir status de vila com o objetivo de estabelecer atribuições administrativa, de fisco e de coação. A incapacidade de o governador atingir os lugares mais distantes fez com que se fortalecessem essas estruturas. Elas tinham, de forma geral, como marcas freguesias que passavam a ter grandes povoados e era necessário garantir a lei e a ordem. Nesse mesmo sentido, as igrejas que se esvaziaram de poder nos centros mais lucrativos da Coroa portuguesa iriam se reinventar nos sertões. Contudo, o avanço da formalização dos cargos e títulos não resolvia, muitas vezes, os conflitos entre as elites locais e acabava remetendo para o Bispado de Olinda (MORAIS, 2016).

O grande marco histórico dos conflitos territoriais e administrativos no Seridó potiguar foi a independência da comarca de Natal da capitania de Pernambuco, no ano de 1818, após a Confederação do Equador e o enfrentamento da Coroa portuguesa com as elites nordestinas que se viam abandonadas desde a mudança da família real para o Rio de Janeiro. Nesse sentido, com o intuito de dividir e fracionar o território para assim manter o controle a partir de elites locais, a comarca se torna independente. O reflexo disso foi um confronto de décadas para demarcar os territórios do Seridó potiguar e paraibano, pois a região como um todo tinha um fluxo social e econômico muito grande desde o auge da pecuária na região.

A importância da igreja na região do Seridó, seja pelas missões, seja pela fixação no início da colonização, seja pelo papel dos aldeamentos, foi ganhando legitimidade e referência, ainda mais depois da expulsão dela dos negócios da Coroa. Ademais, ela tinha uma relação de mutualismo com as elites locais. Logo, um foi fortalecendo o outro tanto no âmbito da legitimidade como no lado econômico. Esse fator também impactou os gostos e costumes, nesse caso, podemos destacar a família patriarcal e a reverência à educação (MORAIS, 2016).

O papel da educação estava centralmente na igreja a partir da disciplina, da fé e da catequese, assim como o conhecimento da gramática latina. A reforma de Pombal chegou de maneira muito tímida no sertão, com poucas escolas oficiais, de

forma que a igreja ocupou esse papel em lugares em que ela já estava fixada, em especial, no Seridó.

Com as escolas oficiais esvaziadas e um contingente grande de homens livres e famílias inteiras analfabetas, pela falta de educação sistemática construída pela formação do mestre-escola, todos esses fatores não impediram, pelo contrário, estimularam a igreja a avançar de maneira parcial no ensino a partir da catequese e dos textos bíblicos. O letramento e a educação passaram a ser um ativo poderoso de legitimidade, exatamente por estarem relacionados à igreja. Logo, a forma como as famílias das elites seridoenses via de se consolidar nessa sociedade muito estratificada, era a partir dos estudos eclesiásticos e do direito. Ou seja, enquanto a educação fundamental era inserida no local a partir da igreja, mesmo que de forma precária, nas fazendas ou nas catequese, a superior era assentada em Pernambuco. Como bem destaca Macêdo (2005):

Recife e Olinda foram também referências importantes no que concerne à formação intelectual das elites seridoenses. Olinda teve premência quando se tratava dos estudos eclesiásticos, e para Recife, sede da Faculdade Direito, convergiam aqueles que almejavam o grau de bacharel. [...] A geração formada em Recife foi aquela que constituiu a elite intelectual e política quando Seridó despontou na produção cotonicultura do Estado. Foi a Faculdade de Direito de Recife que forneceu parte dos saberes que sustentaram o discurso regionalista dessa elite, prefigurando o Seridó com os dispositivos cientificistas adquiridos em seus estudos jurídicos (MACÊDO, 2005, p. 137).

A imprensa seridoense, assim como as polarizações políticas já na segunda metade do século XIX, estava embebida das disputas estabelecidas em Recife. O que se pode notar é que os elementos jurídicos e científicos foram fundamentais para ressignificar identidades construídas ao longo da história. Nesse processo, a relativa autonomia dos centros políticos nacionais dava liberdade para pensar a região como algo apartado da identidade nacional pouco estabelecida até então. Esse afastamento foi um dos elementos que trouxe ideias republicanas e liberais, que assim como em Pernambuco, tiveram muita força numa região de vida e costumes patriarcais e conservadores. A força nacional era dada pela capacidade de intervenção da elite política local que já despontava no final da colônia e início do império, sendo o Bispo Francisco de Brito Guerra não apenas o maior expoente do Seridó mas também um dos mais importantes de todo o Rio Grande do Norte.

O padre Guerra construirá uma dinastia, por isso, abordaremos brevemente esse político central na construção do Seridó. Ele nasceu em 1777 e assumiu a

paróquia Vila Nova do Príncipe, em 1802. Ao se tornar vigário da freguesia de Santana, toma como tarefa o término da construção da Matriz, assim como começa a lecionar latim de forma gratuita para os filhos dos fazendeiros em sua casa, tornando-se íntimo da elite local. O fortalecimento da sua figura na região fez com que ele se elegeisse deputado como suplente de José Paulino. Com a morte do titular, no ano seguinte, assumiu a cadeira. A sua passagem pela Câmara Legislativa do império foi marcada pela forte capacidade de intervenção e argumentação, tomando como referência a temática da educação e como luta principal a demarcação do Seridó potiguar. Sua força junto ao Governo e ao poder central fez com que, a partir de uma lista tríplice, apenas seis anos após sua eleição na câmara, conquistasse um assento vitalício. A sua morte, em 1845, abre novamente um período para a polarização entre liberais e conservadores na região, mas seus herdeiros políticos irão predominar (MORAIS, 2016).

Macêdo (2005) descreve de forma precisa todo o embate entre o coronel José Bernardo de Medeiros e Amaro Bezerra a partir dos jornais da época na disputa pelo controle dos distritos da região, mas a força da igreja e de Medeiros como herdeiro político de Guerra vai se impondo no cenário político local. Assim, a partir da articulação política local, o senador José Bernardo

[...] construiu seu próprio edifício deixando um rico legado aos precursores. De sua linhagem familiar descenderam José Augusto Bezerra de Medeiros e Dinarte de Medeiros Mariz, dois dos principais expoentes políticos do Rio Grande do Norte no século XX (MORAIS, 2016, p. 193).

Assim, como grande parte do Rio Grande do Norte permanecia abandonada, como o caso da Chapada do Apodi, desolada pelas constantes secas, passa-se a construir também no seu interior um processo importante de aprendizagem. Nesse caso, pode-se destacar o Seridó que se sustentou pela pecuária, mas que após a guerra civil norte-americana e os aprendizados com a seca, passou a desenvolver novas espécies e qualidades do algodão mocó. As identidades criadas nas guerras de conquistas se reconfiguraram com o cientificismo da Faculdade de Direito de Recife. Já o mandonismo e o coronelismo, que são peças chave para o início do processo de colonização e o estabelecimento de poder, vão se configurando ao longo do império, tendo no interior do RN uma relação umbilical com a igreja no estabelecimento dos territórios. Com esses marcos, essas regiões passarão por uma

reorganização a partir da república. Além disso, a seca, o algodão e a cera de carnaúba, assim como a política, foram ressignificando novamente essa terra.

3.2 MUDANÇAS E CONSERVAÇÃO NO SÉCULO XX DO RN

No que diz respeito a mudanças e conservação, destacamos um trecho de *O leopardo*, obra de Giuseppe Tomasi di Lampedusa (2017, p. 38): “Se não nos envolvermos nisso, os outros implantam a república. Se quisermos que tudo continue como está, é preciso que tudo mude. Fui claro?”. O século XX foi marcado por profundas transformações na sociedade brasileira. O impacto dos processos de industrialização e a urbanização do país, que teve o seu epicentro no Centro Sul, também repercutiram na forma como o Nordeste se construiu. Mudanças tecnológicas, reorganização do mercado de trabalho e a integração nacional tiveram como propulsores a forma como o Estado brasileiro passou a estruturar o novo país que surgia. Entender o impacto dessa modernização conservadora no semiárido nordestino será ponto chave para o trabalho.

O século XIX e o início do século XX foram grandes períodos de transição. Além do processo de construção de uma burocracia estatal, a lei de terras e a abolição da escravidão, a forma como se deram as mudanças no Brasil foram muito heterogêneas, especialmente, em se tratando de uma economia muito pouco monetizada e pouco integrada ao mercado nacional, como é o caso do semiárido nordestino. A forma como aconteceu o impacto das transformações ao longo do tempo propiciou arranjos nos quais as elites conseguiram se reestruturar de modo a persistir a mesma estrutura social apesar das importantes alterações institucionais no Estado brasileiro. Ou seja, o Nordeste republicano manteve os seus pilares de estruturação da época colonial, com concentração da propriedade, da renda e do poder político. Nessa perspectiva, nesta subseção será apresentado como as elites passaram a se relacionar com os atores fora da região, seja a partir da gestão, seja pela expansão de mercados internacionais ou no Sul do país.

Apesar de as estruturas se manterem, não cabe neste trabalho buscar elementos essencialistas das origens do Nordeste que culminam nas soluções e crises de hoje, mas sim, investigar transformações e adaptações ao longo do tempo que construíram as condições objetivas para que a Chapada do Apodi e o Seridó Ocidental se transformassem em casos de reinvenção e transformação no Brasil

contemporâneo. Como se viu na primeira parte, as trajetórias muito distintas, mesmo fazendo parte do semiárido do mesmo Estado, provocam que os casos sejam mais interessantes. Esses percursos diferentes vão se manter, o que trará vantagens e debilidades em cada um dos casos e culminará no desenvolvimento de liberdades e oportunidades distintas.

Para avançar na compreensão de aspectos institucionais históricos que marcam essas regiões, abordaremos os desdobramentos do Estado brasileiro e a forma como este organiza a sociedade e a produção nas regiões periféricas. Nesse sentido, irá se desenvolver, no primeiro momento, a questão da seca como construção social e o papel das elites e do Estado nesse processo, considerando como em cada uma das regiões esse processo se desenvolveu. Em seguida, será discutido o desenvolvimento econômico, especialmente a construção das fazendas de gado e de algodão, assim como a sua decadência após a década de 1960. Por fim, serão tratadas a evolução dos processos políticos, da construção de identidades e dominação; a evolução da igreja; e a relação com o arranjo dos coronéis no Estado.

3.2.1 Seca e a terra na estruturação dos sertões na República

A crise de longa duração que viveu a produção de cana no Nordeste no século XIX serviu, de forma contundente, para cristalizar as estruturas sociais existentes. O tamanho do complexo nordestino, assim como a concentração da propriedade nos chamados coronéis e a dependência da mão de obra livre permitiram que, mesmo num momento de baixíssimo crescimento e ganhos marginais, sem um produto central no comércio internacional, a estrutura agrária se mantivesse a partir de uma cultura de subsistência (CANO, 2007).

Junto a essa paralisia e à desmonetização regional, veio o crescimento demográfico dessa área, considerando a busca por sobrevivência nessa área que era tida como “terras abundantes”. Desde a colônia, os impactos da seca já eram importantes, mas é a partir do século XIX que ganha outro patamar, visto que, com a proclamação da República, será um dos centros da narrativa da região, seja como justificativa do atraso para elites de outras regiões, seja como fortalecimento para o discurso local (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2011).

Nem a força da mão de obra livre nem a libertação dos escravos dinamizaram o mercado de trabalho ou as estruturas sociais vigentes nos mais distintos territórios

do Nordeste. A ideia de agricultor sem-terra, ou agricultura itinerante, apresenta muito bem as formas como esse processo se desenvolveu ao longo do tempo. Wilson Cano (2010) ilustra bem o cenário:

Esta, mesmo diante da profunda depressão causada pela crise açucareira (séculos XVII e XVIII), podia reproduzir-se, em grande parte, de forma natural, ocupando novos espaços vazios ou já ocupados pela pequena agricultura de subsistência que, por sua vez, também era empurrada mais adiante ou, então, era incorporada pela pecuária, passando os pequenos produtores a viver sob o manto protetor do latifundiário, como agregados ou moradores de condição. O domínio da terra, com sua estrutura da propriedade e de renda, estabelecia, assim, a concentração do poder econômico e político regional (CANO, 2010, p. 2).

Esse processo de reinvenção ocorre em diversos setores. Assim como na economia e na política, a relação entre Estado e a elite fundiária não se dá apenas em aspectos objetivos e materiais como o controle das águas e da terra, mas também irá transformar instituições físicas e simbólicas em toda a região. Essas repercussões vão construir dependências de trajetórias que estabelecerão relações e estruturas que sedimentarão essas regiões hoje.

Essa imagem retratada por diversos meios de comunicação regional e nacional, longe de abordar apenas fenômenos meteorológicos e físicos, é característica que se destaca em toda essa região do país. Entender o semiárido como marcado pelo ambiente natural – a caatinga seca coberta de espinhos e o sertanejo sobrevivendo ao lado de carcaças de gado –, longe de ser uma característica determinada pela natureza, consiste em um produto das relações de poder constituído sobre esse espaço de atuação. Logo, muito da legitimidade das políticas de combate à seca e a solução hidráulica refletem um ideário em que a subsistência, o flagelo e a seca andam juntos, não se atentando e compreendendo a estrutura agrária e as estruturas de poder que permeiam toda essa região (CARVALHO, 1988). Entender o processo de ocupação e a economia vigente nesse terreno é o primeiro passo para o debate sobre a construção da ideia do Nordeste no semiárido, é mostrar a sua constituição ao longo do tempo.

O cenário de sua criação do Nordeste pode ser descrito inicialmente pelas grandes estiagens do final do século XIX. A migração dos flagelados do interior dos estados em busca de salvação nas capitais ou grandes cidades apavorava as elites que viviam nesse momento sob os ideais da “belle époque” e dos signos higienista e positivista. Além da criação de campos de concentração de retirantes, muito bem

descritos por Rachel de Queiróz em *O quinze*¹⁷, a narrativa da falta de água construía o discurso regional que tratava os problemas históricos e sociais como algo de Deus e da natureza.

Por mais importante que seja a questão ambiental no trato com a realidade local e regional que o trabalho busca estudar, ele tem como pressuposto que a escassez de chuvas ou sua distribuição irregular não são as causas determinantes para os elementos de desigualdade e pobreza que permeiam toda a região. Carvalho (1988), para refutar esse tipo de determinismo ambiental, vai mostrar como o antigo território palestino ou o delta do Rio Nilo – lugares em que o problema climático é muito mais grave – são exemplos de agricultura moderna bem-sucedida, seja pela injeção de grande capital, seja por experiências de convivência com esse ambiente, tendo como consequência menos elementos de miséria e pobreza extrema nessas regiões.

De forma inversa à questão climática e hidráulica que é tratada de maneira abundante na literatura científica e cultural no Nordeste, o problema da estrutura agrária é quase esquecido. Esse elemento é mais grave quando o tema são os sertões, pois a forma como se dava a partição e o pagamento da pecuária ultraextensiva criava certa ilusão de uma distribuição mais equitativa da terra se comparamos aos litorais tomados pelos canaviais. Longe dessas afirmações do sistema de partilha do pastoreio dos séculos XVII e XVIII, o que vai se ver a partir do final do século XIX até o início da redemocratização é um processo de concentração constante de terra e água. Tendo isso em vista e a indissociabilidade da terra e da água no sertão do Rio Grande do Norte, esse binômio será tratado de forma comum, por meio dos recortes temporais.

Portanto, os problemas básicos da agricultura decorrem da estrutura agrária, que, mesmo quando não é concentrada, tende a ter uma partilha das terras, considerando que a pequena propriedade tem pouco ou nenhum acesso às terras férteis e mais produtivas, além de contar com uma estrutura de financiamento inadequada e a comercialização da produção por intermediários que inviabilizam a agricultura na pequena propriedade. É importante destacar que esses problemas só serão encarados de forma parcial, mas com algumas políticas no período de

¹⁷ QUEIROZ, Rachel de. *O quinze*: romance. 27. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981. (Coleção Sagarana, v. 18).

redemocratização e com políticas públicas voltadas para a pequena propriedade. É importante destacar que a concentração da propriedade tem como consequência direta o aumento do poder político desses detentores que se reinventam no sentido de manter suas posições e avançar na acumulação econômica e de poder, sendo reorganizada somente em períodos de crise para conservar ou transformar.

Durante toda a crise econômica que durou quase dois séculos, o Nordeste ficou conhecido como a terra do couro. Nesse processo, a importância da pecuária transcendia o aspecto econômico e tornava a sobrevivência o centro da questão. Porém, o aumento populacional da região semiárida como espaço que detinha terras em abundância e condições de sobrevivência começa a se modificar a partir de dois fatores: o cercamento das terras, que se aprofunda com o advento do arame farpado; e a reincidência dos períodos de estiagem no final do século XIX. Logo, as marcas da república num primeiro momento são a resistência e o conflito. O lugar onde o “gado cria o homem” passa a ser uma região de disputa por sobrevivência.

Nesse contexto econômico, com base em um lento e gradual processo de modernização da pecuária, avançam os processos de privatização de terras comuns e o fechamento dos espaços antes ocupados pelo gado. Seja por especulação com terras antes comuns, seja para fortalecer relações de dependência e servis vaqueiros, sem-terras e pequenos proprietários são alijados das terras produtivas (FERRARO JUNIOR; BURSZTYN, 2010).

Assim como as áreas férteis foram rapidamente cercadas e ocupadas por elites locais de forma ágil, no litoral e no agreste nordestino, o avanço do trabalho assalariado como forma de trabalho hegemônica foi muito mais rápido, poucas décadas depois. Enquanto isso, em algumas terras pouco povoadas (especialmente no semiárido) e com muitas terras devolutas, comunidades pastoris se mantinham e a grilagem de forma sistêmica se mantém até o início do século XXI (ANDRADE, 2000).

A esse respeito, o primeiro marco que coloca a questão da seca na agenda nacional é que ocorreu, entre 1877-1879, para além da grande dimensão, a morte de mais de 200 mil nordestinos (CARVALHO, 1988). Há três aspectos que seriam importantes destacar para compreender a forma como se desenvolveu a institucionalização dessas ideias: a reorganização da estrutura econômica da região, com a perda de grande parte do rebanho bovino; o início do processo de grandes migrações, com a libertação da mão de obra do complexo nordestino; a

institucionalização da seca como problema do atraso e o fortalecimento da solução hídrica como resposta.

Para entender as mudanças, é fundamental que se compreenda que as relações de dependência estabelecidas no período anterior não se diluem com a implantação do cercamento das terras e a propriedade privada, pelo contrário, é reforçada. Nesse processo, vaqueiros e pequenos posseiros, que antes dependiam de parte dos pastos e da água dos grandes proprietários, passam a estabelecer vínculos de submissão não mais estabelecidos pela Coroa ou pelas relações de honra, mas pelo Estado em transformação. Assim como os mecanismos de transferência de renda, a forma como irão se desenvolver as grandes obras hidráulicas estatais terá como objetivo reforçar essa hierarquia construída anteriormente. Nesse sentido, Faoro (2016) demonstra que o poder político e econômico estabelecido por essa elite no momento anterior é reforçado a partir de uma liberdade de gestar todo o poder fiscal, militar e judiciário nessas regiões, sempre com o objetivo de garantir os seus negócios e a contribuição com outras elites a partir de um sistema de concessões.

Ademais, as dificuldades de criar o gado de forma extensiva fizeram com que o arrendamento e a cultura do caprino viessem a ganhar força em todo o semiárido. Apesar de não ter o mesmo poder simbólico e cultural que o bovino tinha, a capacidade de resistência desse tipo de rebanho fez com que ele fosse se alastrando, especialmente nos lugares em que o cercamento avançava mais rápido, ou em terras que tinham pouca quantidade de água (FERRARO JUNIOR; BURSZTYN, 2010).

Como as relações econômicas também se estabelecem a partir de processos de subordinação, é fundamental entender como o algodão, o ouro branco, impulsionou a economia sertaneja e a grande propriedade a partir da década de 1860, levando o Ceará e o interior do Rio Grande do Norte a momentos de rentabilidade pouco vistos antes na história. Como consequência demográfica nessa década, houve grande aumento populacional devido ao trabalho nas fazendas com o binômio gado-algodão. Porém, a seca de 1877-1879 não apenas devastou essa economia que há pouco tempo vivia momentos de prosperidade como libertou boa parte da mão de obra que estava sob a tutela dos coronéis nas relações de mandonismo dentro das grandes propriedades. Nota-se que também foi essa experiência que proporcionou o desenvolvimento, no momento seguinte, do algodão mocó, muito mais resistente a longos períodos de estiagem.

Uma política executada de forma ampla pelo estado brasileiro foi a migração de centenas de milhares de nordestinos para a colonização da Amazônia, muitas vezes em condições análogas à da escravidão (FURTADO, 2003). A incapacidade de os diversos governos conseguirem se desenvolver, gerar renda e emprego na região fizeram com que avançasse a política de migração como alternativa contra o rebaixamento do valor da mão de obra, sendo aplicado de forma sistemática em diversos períodos, nesse primeiro momento para o Norte, com o avanço da borracha; e no momento seguinte para o Sudeste, com o advento da industrialização.

É também no final do século XIX que avança o debate sobre o papel do Estado e a questão da solução hídrica. Ainda durante o século XIX, com as grandes secas, diversas grandes propriedades já tinham começado a experimentar e a usar a açudagem como uma tecnologia para conter água e valorizar as propriedades. Afinal, o início do processo de cercamento e os ganhos de produtividade na pecuária, bem como a produção do algodão colocavam na ordem do dia a capacidade produtiva no semiárido. Logo, regiões que estavam no circuito do gado e do algodão começaram os primeiros experimentos, como é o caso do Seridó. As regiões que tiveram pouco êxito na mercantilização, nas quais predominava o abandono, o cercamento apenas expulsou essas populações.

Em suma, o declínio da pecuária, os cercamentos e os períodos longos de estiagem durante todo o início da república estimularam as migrações em busca de melhores condições tanto do sertanejo como do banditismo. Esse movimento era impulsionado algumas vezes por aspectos de sobrevivência, ou devido à religião, ou mesmo por coronéis locais. O protagonismo de cangaceiros e jagunços num momento de estabelecimento do Estado brasileiro era visto de diversas formas, seja a partir do enfrentamento da estrutura de poder local, seja como mercenários que reforçavam o poder existente.

Longe de ser algo particular do semiárido brasileiro, o banditismo é um fenômeno social que ocorre em momentos de tensão entre o sistema socioeconômico novo e o antigo, que tem como característica a penetração capitalista em áreas rurais, causando intensos conflitos e a reorganização da ordem social. A esse respeito, Hobsbawm (1983) trata sobre a forma como esses fenômenos foram permanentes numa Europa que estava em plena transição, ou seja, tanto no antigo continente como no Brasil, o colapso de antigos sistemas econômicos gera movimentos messiânicos e o próprio bandoleirismo. Para o historiador, “bandidos sociais” pertenciam a uma

sociedade camponesa, que sofria com a expulsão de suas terras, por isso, a subversão de uma sociedade em transformação era constantemente vista como ato de heroísmo por aqueles que perdiam sua base de sobrevivência. Nesse contexto, muitos desses “bandidos” eram vistos com “símbolos do protesto social”, já que lutavam contra os inimigos da classe dos camponeses: o Estado e os senhores de terras.

Desse modo, explicar o advento do cangaço a partir da estrutura econômica do país, e mais precisamente a estrutura fundiária regional, é adequado, porém, explanar o surgimento desse evento somente pelo viés econômico é reduzir esse fenômeno em um sistema que por si só não dá conta de esclarecer todos os seus fatores. Longe de a narrativa do cangaço ser simples e linear, o que imperava era a contradição, pois, não são poucas as torturas, os estupros e os roubos efetuados pelos salteadores contra a população indefesa, que, muitas vezes, sentia verdadeiro pavor de bandidos e cangaceiros. A empatia das comunidades sertanejas por esses bandidos, apesar de qualquer mal que estes pudessem lhes causar, pode ser explicada pelo sentido simbólico do homem valente e destemido, mesmo sentimento cultuado na “Guerra dos Bárbaros”. A ideia de vingança também era aceita moralmente devido a noções de honra e justiça instituídas naquele período.

Um elemento importante é a noção de despossuídos, ou herói dos pobres, com determinados vieses românticos e essencialistas. Esses elementos são desconstruídos em diversos estudos. Como exemplo, tomamos a descrição de Jesuíno feita por Lima (2012):

Jesuíno Brilhante, o único cangaceiro de origem verdadeiramente potiguar. Costumava frequentar as casas de famílias mossoroenses proeminentes e possuía até mesmo um advogado que o representava judicialmente. Também era dono de escravos e escrevia cartas para o presidente da província do Rio Grande do Norte, acusando os altos escalões da política local de desonestos sendo designados por muitos como o cangaceiro romântico (LIMA, 2012, p. 13-14).

O principal foco do banditismo e o surgimento dos cangaceiros no Rio Grande do Norte é o Meio-Oeste potiguar. Em uma região que enfrentava quase que completo abandono, o impacto recorrente das secas e a situação de isolamento da região eram o ambiente perfeito para o surgimento de justiceiros e bandidos que buscavam redenção, riqueza e sobrevivência fora da lei e da ordem vigente. Esse clima de abandono era enfrentado pela região do Apodi durante a primeira metade do século

XX, visto que apenas poucas famílias, em suas terras no Vale, mantinham uma relação de poder local e uma subordinação à estrutura de poder de Mossoró, como vamos detalhar adiante. Dentre os fatos históricos que marcaram a região, destaca-se o assalto à cidade pelo bando de Massilon¹⁸.

O final da primeira república foi marcado por constantes crises políticas que, ao final, culminaram na revolução de 1930 com a ascensão de Getúlio Vargas. Nessa toada, o interior do RN também era recheado de disputas entre coronéis. Nesse cenário, a rivalidade entre elites do município de Pereiro-CE e Apodi-RN gerou uma série de confrontos, sendo que o ataque do bando de Massilon à cidade potiguar, na madrugada de 10 de maio de 1927, foi o auge. Na ocasião, houve o sequestro do chefe local, Francisco Pinto, do Partido Popular, e uma série de ataques por 18 homens fortemente armados à cidade gerando o maior ataque no período republicano que um município do RN sofreu. Os diversos atos de violência gerados nesses confrontos construíram um registro volumoso na polícia com mais de 900 páginas de inquérito policial relativo a esse dia. A onda de terror que se espalhou na cidade a partir de assaltos, arrombamentos, incêndios, invasão de residências e comércios, além do arrombamento da cadeia e do quartel, marcou o caráter cruel da horda e fez com que toda a região Oeste do Estado ficasse em alerta para esse tipo de ataque (GUERRA, 1980).

A invasão em Apodi representou o auge e o declínio do cangaço, porque depois desse ataque feroz, as autoridades locais reforçaram as juntas policiais no interior. Essa experiência de Massilon inflamou outros bandos que foram para a região, tendo em Mossoró, com a derrota de Lampião¹⁹, a decadência do mais famoso cangaceiro e o símbolo da derrocada do banditismo no semiárido. É interessante notar que a idealização do cangaço com o viés "romântico" marca a metade do século XX a partir de duas características da construção do sentimento de nação das nossas elites: o anti-intelectualismo das camadas dominantes da sociedade brasileira e a construção de um nacionalismo a partir de heróis nacionais, como é o caso de Lampião (LIMA, 2012).

¹⁸ Massilon fez parte do grupo de Lampião. Após seu desligamento, passou a assaltar fazendas. Era oriundo do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://cariricangaco.blogspot.com/2015/05/a-vida-breve-e-vertiginosa-do.html>. Acesso em: 20 out. 2019.

¹⁹ Muitos tratam esse fato como o início da queda de Lampião que cairá numa emboscada e será morto no interior de Sergipe em 1938.

Enquanto nessas regiões distantes dos grandes centros e que nunca tiveram até então boa dinâmica econômica o final do século XIX representou um período de grandes migrações e cangaços, em outros lugares do semiárido, a população buscava novas alternativas, seja a partir dos grandes cabedais de fazendeiros, seja pela relação dos políticos com o Estado brasileiro. Esse é o caso do Seridó, que apesar de também sofrer com os períodos de estiagens, migrações e banditismo, era berço de experiência de enfrentamentos à seca numa luta por sobrevivência econômica dessas elites, havendo, ainda, as influências políticas relacionadas à força da igreja e dos políticos locais.

Muito antes de o açude se tornar uma política de Estado, o Seridó já tinha na açudagem um elemento central de sobrevivência nos períodos de grande estiagem, seja para manter a água num território cercado, seja para utilizar as vazantes e a terra úmida como pasto e local fértil para a cotonicultura. A esse respeito, Moraes (2005) apresenta que, logo na virada do século, em 1902, a região já tinha mais de 200 açudes, sendo que o pioneiro remonta a 1842, o Açude Recreio, onde atualmente se encontra o espaço urbano de Caicó, apesar de existirem fontes que dizem existir outros até 6 anos antes. Nesse caso, o importante é marcar o protagonismo da região.

É interessante acompanhar que é nessa época que começa a transformação da pecuária no Seridó, sendo a grande pecuária extensiva trocada por menos cabeças. Junto com o cercamento vem a necessidade de segurar a água em determinado espaço, ou seja, a realidade da região se transformava com o aumento demográfico e a necessidade de aumentar a produtividade do rebanho depois de muitas perdas em períodos de seca prolongada.

Nesse processo, a estiagem, a igreja e o açude dominavam o Seridó e boa parte do semiárido e ainda construía o imaginário e a identidade do lugar. Com isso, o local da água é sagrado, por isso o açude não só sangra como também transborda, porque ele dá vida para a terra, assim como as diversas imagens construídas e as palavras compartilhadas (MORAIS, 2005). O valor simbólico construído durante esse período no Seridó e em todo o Nordeste valoriza o território e também reforça a ideia de que o sertão é lugar de provação e o seu problema é divino: a questão da água.

Longe de esse tipo de política ser algo atrelado apenas a uma região, serviu como dinâmica para todo o semiárido e estruturou a relação das elites com o Estado, inclusive para garantir a sua sobrevivência. Essa política, que atravessou o século XX, ficou conhecida como “Indústria da Seca”, e introduziu financiamento direto, isenções

fiscais, crédito ou políticas hídricas dos diversos entes federativos que serviam para a manutenção do poder político e econômico de elites locais em troca de sustentação de governos vigentes em âmbito estadual e nacional (CALLADO, 1960). Nessa direção, buscamos destacar como o Estado irá cumprir um papel fundamental na instituição dessa política de transferência de renda regressiva, dos mais pobres para os mais ricos, e manter a estrutura de poder mesmo com as diversas mudanças econômicas durante o século XX, considerando a solução hídrica.

Além disso, a difusão do positivismo no final do império teve fundamental importância para a valorização da ciência e do planejamento como atividades práticas a ser realizadas para o desenvolvimento da nação. Foram as Escolas Militar e de Engenharia que serviram como impulsionadoras desses ideários que, na Proclamação da República, ganharam força e penetração (BHERING; MAIO, 2010). No campo da economia, esse ideário alcançou a perspectiva da construção de institutos que fossem capazes de impulsionar a agricultura e os ganhos com a exportação. Nessa mesma toada, após a forte seca de 1903 e 1904, instituíram-se comissões a fim de estudar soluções para o problema do semiárido. A pressão da elite sertaneja do algodão-gado e a repercussão desses fenômenos climáticos fizeram com que o Estado brasileiro procurasse sistematizar o conjunto de obras, em especial, de estradas e açudes, realizado até o momento a partir da criação do IOCS, em 21 de outubro de 1909.

De certa forma, a Inspetoria manteve a política que já havia sido tocada nos períodos anteriores, mas de forma sistemática. A seca era vista e propagandeada como causa do flagelo dos retirantes. Assim, a primeira resposta foram as “medidas de salvação”, aquisição e distribuição de alimentos, além do albergamento da população que saía das fazendas como alternativa de sobrevivência. Nesse sentido, a construção de estradas se tornou uma prioridade nos quarenta primeiros anos dessa agência. Eram as vias que indicavam o caminho para a saída da região da miséria, mas era ela que trazia novamente a mão de obra barata para o trabalho nas fazendas de algodão-gado. O segundo problema era o hídrico: a manutenção da pecuária e dos homens só seria possível no interior com a possibilidade de estocar água e, nesse sentido, era inevitável viabilizar, das mais diversas formas, a construção de açudes (CARVALHO, 1988).

A legitimidade dessas políticas apenas poderia ter base nas cenas descritas e vividas nas cidades e capitais nordestinas. De tempos em tempos, ondas de flagelados, no anúncio das secas, migrantes do campo, ocupavam as ruas e calçadas

dos centros urbanos. Para além das políticas realizadas pela Inspetoria Federal de Obras de Combate à Seca, obras urbanas e políticas de contenção de migração eram constantemente legitimadas pela imprensa e pelo poder público a partir da construção desse ambiente de “seca”.

Ademais, o pavor com a chegada dos retirantes estava presente nos jornais da capital quase que diariamente. Exigiam-se do Governo medidas extremadas para conter as levas cada vez maiores de flagelados, que se lançavam às estradas, trazendo esperança de encontrar na capital algum modo de sobrevivência (RIOS, 2014, p. 57).

As cenas criadas e a certeza da problemática da água não apenas pressionavam os políticos da época em torno de mais investimentos em armazenamento de água como ainda mantinham, na condição de aliados, os latifundiários do sertão, que viam nas estradas e açudes obras de valorização de suas terras e oportunidades de expansão territorial. Seja na construção de açudes públicos, seja em cooperação com médios e grandes proprietários da região, o Estado garantia financiamento e crédito-prêmio para a realização dessas obras nos mais distintos espaços. A reprodução dessa lógica também acaba por fortalecer a atuação da Inspetoria e sua burocracia, que chega a se transformar na maior “empreiteira”, nesse período, da América Latina (CARVALHO, 1988).

Como consequência, essa política, apoiada por políticos e técnicos da região, valorizava ainda mais os grandes e médios proprietários e fortalecia a concentração de terras e a estrutura fundiária na região. Também reforçava a ideia da condição climática e morfológica como o grande problema da região do semiárido brasileiro.

Os ganhos financeiros obtidos por políticos, proprietários e técnicos, assim como a gestão dessa política pela Inspetoria, precisavam ser legitimados como alternativa para a população e a opinião pública, especialmente das outras regiões, que não conviviam com essa problemática. A ligação do atraso, da migração e do flagelo das populações do interior à questão da água seria o centro do debate. A “oficialização da seca” transforma todo o inverno com baixa precipitação pluviométrica e deslocamentos populacionais em anos de seca, ou seja, por mais que haja momentos de grandes secas, como destacado anteriormente, não foi o índice de chuvas que pautou a liberação de recursos e a política para a região, mas o atendimento aos retirantes e a realização das obras públicas (CARVALHO, 1988).

Além do novo nome dado à Inspetoria, em 1945, tornando-se o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), essas políticas entram num novo período. Nesse caso, o Estado terá um novo papel nas políticas públicas a partir de 1950, com a entrada de políticas de planejamento regional de forma sistematizada. É nesse bojo que são criados: em 1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), com o objetivo de desenvolver as questões elétrica e fluvial; em 1952, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), depois das grandes secas de 1951; e, finalmente, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que transformou a forma de tratar o problema da região (CANO, 2007). A mudança da forma de pensar o Estado e de noticiar e refletir os problemas regionais impactou também na maneira como o DNOCS irá trabalhar o semiárido.

Ademais, as grandes secas do início dos anos 1950 e a criação do BNB intensificaram a política de construção de açudes em cooperação. Apesar da criação desses novos órgãos, a única solução apontada para o semiárido era o armazenamento de águas. Tanto que houve a vinculação de 3% das receitas federais para essas obras, assim como as disposições transitórias de 1%, fazendo com que houvesse um aumento da disputa entre as próprias oligarquias pecuarista e algodoeira para o gerenciamento desse recurso.

A ampliação dos recursos e da intervenção do Estado na economia brasileira e no semiárido nordestino também incentivou uma maior competição entre as burocracias por espaços e recursos, impactando diretamente na atuação do DNOCS e expandindo a construção de açudes para todo o polígono das secas. As obras, antes concentradas em estados como Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, passaram a alcançar estados pouco assistidos, como os de Alagoas e Sergipe. Por mais que o setor beneficiado pela política seja o mesmo, a expansão territorial da atuação da entidade é um movimento importante de resposta à fundação da CVSF, que visava gerenciar recursos similares (CARVALHO, 1988). A Tabela 7, a seguir, apresenta um pouco esses movimentos.

Tabela 7 – Número de açudes, públicos e em cooperação, construídos pelo DNOCS, em suas diversas etapas de trabalho no período de 1909-1963, por subperíodos

Estados	Número de Açudes por unidades			
	Públicos		Em cooperação	
	1909 - 1950	1951-1963	1909 - 1950	1951-1963
Piauí	9	1	0	0
Ceará	44	9	256	167
Rio Grande do Norte	31	9	27	35
Paraíba	21	12	26	31
Pernambuco	10	14	0	11
Alagoas	2	13	0	0
Sergipe	2	6	1	0
Bahia	14	8	7	13
Minas Gerais*	0	4	0	0

Fonte: ARAÚJO, J.A. (coord.). *Barragens no Nordeste Brasileiro: experiência do DNCS em barragens na região semiárida*. Fortaleza: DNOCS, 1982.

*Área Mineira do Polígono das Secas

Nota-se, com base na Tabela 7, a mudança de distribuição espacial que a construção de açudes sofre ao longo do tempo. A captura quase que completa do DNOCS pelo Ceará, com impactos no Rio Grande do Norte e na Paraíba, passa a ter alguma atuação no resto do polígono das secas nesse segundo período, seguindo ainda a mesma lógica encontrada inicialmente.

Na década de 1950 e 1960, com a expansão da açudagem em todo o território do Seridó, observa-se que sua funcionalidade se diversifica, sendo esses reservatórios responsáveis tanto pelo abastecimento humano quanto pela pesca e irrigação. Além de Acari e Caicó, cidades como São João do Sabugi e Florânia receberam grandes obras de retenção de água. Nos anos de 1970, a região do Seridó já contava com obras de açudagem em 22 municípios, porém, apenas nove deles tinham açudes públicos e a capacidade de cada reservatório era muito variável. Esses dados mostram como o acúmulo de terra se misturava com o problema da concentração hídrica e o papel que o crédito e o Estado tiveram no sentido de intensificar essa dinâmica (MORAIS, 2005).

A possibilidade de reformas e mudanças na economia do Nordeste vem com o surgimento das ligas camponesas e das reformas na igreja católica, que passam a questionar a estrutura fundiária da região. Essa necessidade de reformas também ganha força no desenvolvimentismo estruturalista, carregado no Brasil pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e por Celso Furtado, com ideários de

industrialização e reformas de base, como a agrária a ser realizada no país. Pela primeira vez, a questão regional não passa exclusivamente pelo problema climático.

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, é o principal documento que busca trabalhar de forma distinta a região. Desenvolvimento industrial, migrações, questão fundiária, entre outros elementos, passam a fazer parte das alternativas apresentadas pelo trabalho. O reflexo do GTDN é a criação da SUDENE, em 1959, e a política de irrigação entra na agenda política nesse primeiro momento. Apesar de a política prever um conjunto de respostas, Carvalho (1988) aponta que, seja por não querer enfrentar forças conservadoras, seja por estar mais preocupado com aumento de produtividade, o centro dos apontamentos é a irrigação pública e não a estrutura socioeconômica que permanecia na região.

A ampliação do crédito fez com que os açudes em cooperação, pequenos e médios, não fossem mais de responsabilidade das agências, sendo tocados pelos latifundiários. Apesar de muitas vezes questionados pelos altos custos nesse período, de forma bem dispersa pelo polígono das secas, foram distribuídas grandes barragens públicas que seriam responsáveis pelos projetos de irrigação. Sua recuperação é bem destacada no trecho a seguir:

Com a criação da Sudene, o DNOCS começou a perder prestígio relativo, especialmente durante os sete primeiros anos da década de 1960. Nos anos de 1970, houve certa recuperação, na medida em que o Departamento de Secas pôde se integrar às iniciativas derivadas da Política de Irrigação, concebida pelo Ministério do Interior e implementada com o apoio do Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrícola – GEIDA, criado pelo Decreto nº 63.775, de 11.12.1968 (CARVALHO, 2009, p. 19).

No último período – da ditadura militar até a redemocratização –, há uma nova mudança no comportamento da política do DNOCS e do governo. As diversas críticas sofridas pelo DNOCS e as políticas de combate à seca durante os anos fizeram com que as formas e estratégias de atuação mudassem, mas os beneficiários se mantivessem. Um elemento importante nesse processo é o insulamento burocrático do órgão, que deu mais autonomia à agência no que tange ao favorecimento direto de médios e grandes proprietários, que passaram a se financiar a partir de políticas de crédito barato, como o caso do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas no Nordeste (POLONORDESTE), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Região do Semiárido do Nordeste (Projeto Sertanejo) e o PROTERRA. A garantia do

financiamento desse crédito rural, especialmente pelo BNB, acessado principalmente por médios e grandes proprietários, mantinha a mesma dinâmica vista anteriormente (CARVALHO, 1988).

A crise econômica que explodiu no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 fez com que boa parte das políticas que impulsionavam as elites no semiárido acabassem, e como discurso para o ajuste, o debate da "indústria da seca" volta à tona. O colapso fiscal do Estado com o retrocesso econômico da região fez com que a pobreza e a fome voltassem a se alastrar, assim como abriu possibilidades para que esses espaços sociais se reinventassem. Ademais, a repartição das propriedades, a luta pela terra e a transformação do papel da igreja em tempos de recessão destravou ciclos de reprodução e permitiu novas possibilidades na redemocratização, como veremos na parte seguinte.

3.2.2 Modernização conservadora: a agricultura no sertão de currais

Conforme destacado anteriormente, a vinda da independência não modificou muito a economia ou a estrutura social dessa região, inclusive a lei de terras consolida a estrutura fundiária vigente na primeira região colonizada do país²⁰. Nesse aspecto, uma mudança importante na dinâmica econômica do Nordeste brasileiro ocorre com a interrupção das exportações norte-americanas durante a guerra de secessão. Esse momento é marcado pelo crescimento do valor das *commodities* no mercado internacional, com destaque para o algodão. Devido à região Nordeste já ter previamente uma estrutura de produção mínima, implantada quase como subsistência durante os anos, ela consegue aproveitar o momento e dar um salto importante na estruturação desse mercado que vinha a passos lentos desde o início da revolução industrial. Esse cenário consolida a estrutura gado-algodão nas fazendas no interior da região, mesmo a pecuária ainda sendo a economia principal no semiárido (ANDRADE, 1980).

²⁰ Desde o final do século XIX a cem anos adiante, a história do Rio Grande do Norte, em especial, do seu interior, é a cultura do algodão. Quando se pensa em entender os aspectos relacionados às instituições, aos costumes e à organização deve-se se pontuar a questão do ouro branco a todo o momento. Esse debate mereceria dedicação exclusiva, mas para instrumentalizar esta pesquisa serão tomados apenas alguns pontos nas próximas páginas. Para um debate mais denso sobre a temática, consultar Clementino (1987).

No Brasil, a chegada massiva dos imigrantes, somada ao fim da escravidão e o início da república, criou um mercado consumidor e uma mão de obra assalariada que viria a estruturar uma dinâmica econômica interna. Com o avançar do século XIX e, especialmente, do século XX, a economia monetária que só era dinâmica no comércio exterior passou a ser internalizada produzindo uma demanda crescente por bens de consumo. Mello (1986) demonstra, de forma sistemática, como no início do século XX a cafeicultura paulista, o assalariamento, além dos centros urbanos levaram à conformação das indústrias de bens de consumo que ganham corpo durante a Primeira Guerra Mundial.

Apesar dessa dinâmica no centro, no Nordeste, tanto quanto em grande parte do país, pela falta de integração nacional, baixa monetização e poupança regional, esses processos não ocorreram. As exportações para o exterior continuaram a ser o centro dinâmico dessas economias. Nota-se que a balança comercial inter-regiões no país só superou a performance do mercado internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. Mesmo após a década de 1950, nas regiões periféricas do país, as exportações para fora do Brasil tiveram uma composição fundamental da economia dessas regiões, até a integração mais completa após a década de 1970 (CANO, 2007).

O fortalecimento do mercado inter-regional para todo o Brasil ampliou algumas complementaridades e beneficiou o país, no sentido de movimentar mesmo os Estados periféricos que vinham de uma estagnação do pós-Primeira Guerra Mundial. A esse respeito, Cano (2007) retrata bem os desafios:

Contudo, ao integrar-se no mercado, com a ausência de barreiras protecionistas, pode-se ganhar na competição de determinados produtos, mas não na de todos; participar do “mercado nacional aberto” significa também “abrir o mercado regional”. Dessa forma, a integração proporcionaria efeitos de estímulo, de inibição ou bloqueio e, até mesmo, de destruição (CANO, 2007, p. 189).

Cano (2007) demonstra ainda que o processo de integração nacional até o final da década de 1950, bem como o avanço da industrialização da região Sudeste, em especial, São Paulo, não teve como consequência o avanço das funções primárias em outras regiões. Ou seja, a agricultura capitalizada paulista absorveu muito da demanda originada do aumento dos trabalhadores urbanos, assim como as necessidades da indústria local. Assim, a partir de técnicas que poupam mão de obra, eles conseguiam competir com muitos produtos similares produzidos em regiões não

capitalizadas. Neste estudo, propomo-nos a tratar dos impactos diretos desses processos na cultura do algodão e no desenvolvimento das regiões estudadas no interior potiguar.

A não integração aos mercados nacionais, considerando a proximidade da Europa, em especial da Inglaterra, assim como as sucessivas crises nos países exportadores de algodão, fez com que, até 1930, houvesse uma expansão constante dessa cultura em todo o semiárido nordestino. A estrutura construída a partir dos currais, no auge da lavoura da cana, além dos açudes e estruturas hídricas, foram chave para a diversificação e uma expansão acelerada no Seridó da cotonicultura. O aperfeiçoamento genético feito depois das últimas grandes secas do século XIX com a poupança dos velhos coronéis viabilizou a implantação dessa cultura de forma sistemática. Por se tratar de cultura do arbóreo, com baixo custo de mão de obra e manutenção, ela pode se manter ao longo de anos no mercado mundial, considerando os períodos de baixa, sendo expandida nos momentos de alta do preço.

Além disso, por ser uma cultura que tem baixo custo de manutenção e poderia ser conduzida, naquele momento, por uma mão de obra precária, não se manteve ao longo do tempo e expandiu para pequenas e médias propriedades, ou mesmo pulverizou os recursos e o poder no semiárido, em especial, no Seridó. Para trabalhar esse aspecto da conservação da estrutura anterior, será abordado o estudo de Clementino (1987), que irá mostrar a ascensão e a queda do maquinista²¹ no Rio Grande do Norte, e a forma como o capital comercial se estruturou nessas regiões.

Nesse processo, o primeiro elemento importante é a construção de relações de apadrinhamento. Esse tipo de relação de subordinação vinha da época da Coroa a partir das estruturas de segurança e dos títulos de nobreza, mas ganham outras formas com o advento da república. Na cotonicultura, é importante destacar a construção desses laços por meio de empréstimos para garantir ao pequeno produtor condições de plantar no seu pequeno roçado, que se dá de duas formas: a primeira é o adiantamento da compra da colheita com base na cobrança de juros exorbitantes; e a segunda é a compra do algodão na folha a um preço bem inferior ao praticado no mercado.

²¹ Clementino vai apresentar que o processo de produção do algodão, a partir da máquina de desencaroçar, junto com a logística foram se transformando ao longo do tempo e assim a queda do algodão foi construindo a vida do comércio e têxtil nas cidades.

A relação estabelecida pelo empréstimo se consolidava a partir do maquinário responsável por descaroçar o algodão e a viabilização do comércio da pluma do algodão. Dessa forma, o maquinista que detinha o descaroçador era um porteiro chave que conectava a produção ao mercado externo e, por consequência, garantia a retenção dos empréstimos e organizava o capital comercial. Logo, o papel do fazendeiro maquinista do início do século XX, com a casa de exportação, era de estabelecer relações de complementaridade na organização e na concentração do capital nessa atividade econômica (CLEMENTINO, 1987).

É dessa forma que se perpetua a estrutura fundiária, não apenas pela grilagem e pelo cercamento das terras mas também com base no controle da circulação da mercadoria. Ou seja, mesmo com os baixos custos da cotonicultura no semiárido, os empréstimos e a intermediação do fazendeiro que detém o descaroçador são elementos chaves de manutenção de poder, também entre pequenos proprietários. Além disso, no primeiro momento, a falta de integração no mercado nacional e o fato de o centro estar voltado à exportação são fatores que vão fortalecer esses tipos de laços.

A manutenção desse enclave exportador pode ser aferida por meio das empresas instaladas no Rio Grande do Norte, em especial, em Natal, que era responsável por escoar o algodão do Seridó, que fazia as vezes da casa exportadora na relação com o mercado internacional, como aponta Clementino (1987, p. 67): “Em Natal, existiam grandes firmas, listadas por Pearse, entre as maiores do Nordeste: Boris Fères & Cia., Julius Avon, Söhsten & Cia, Wharton Pedroza & Cia., todas de capital estrangeiro”.

Os impactos do maquinário utilizado para descaroçar o algodão também refletem o processo de desenvolvimento do seu tempo, que vai das bolandeiras, no final do século XIX, aos locomóveis e até as usinas. Enquanto as primeiras pertenciam aos fazendeiros e muito da produção estava na própria propriedade, muitas das usinas já se localizavam nas pequenas cidades e mantinham relações diretas com as casas exportadoras e faziam todos os processos para o maior aproveitamento do algodão, da pluma ao óleo, reservando a torta para o gado. É interessante notar a necessidade de mais tecnologia a partir da concentração do capital comercial e a forma como a cotonicultura se integrava de maneira sistemática à pecuária existente.

A cotonicultura no Rio Grande do Norte pode ser dividida em três períodos históricos: um primeiro, quando havia uma baixa integração entre os mercados

regionais no Brasil, assim, a principal relação se estabelece a partir das firmas estrangeiras; um segundo, com base na concorrência com o algodão herbáceo de São Paulo e as transformações no mercado nacional; e um terceiro, com a decadência da cotonicultura, inicialmente, no semiárido e, em seguida, no agreste. É interessante notar as transformações no território potiguar ao longo desse período com o estabelecimento das cidades pequenas e médias e o papel que elas terão no período seguinte, tendo em vista a forma como serão estabelecidas as redes de comércio e serviço na região.

Os primeiros 30 anos do século XX foram conhecidos como os períodos de bonança do ouro branco no Rio Grande do Norte, em especial, no Seridó. Apesar de problemas de perdas com alguns períodos de estiagem, ou da diminuição de safras, os constantes preços nos mercados internacionais e as sucessivas crises políticas e econômicas em países concorrentes, como na Primeira Guerra Mundial ou no Egito, fizeram com que, no geral, as sacas de plumas tivessem ganhos sucessivos, mesmo com a tecnologia muito atrasada. Essa mudança só ocorreu de forma mais sistemática com o avanço do algodão paulista sobre a cotonicultura nordestina, com a integração das regiões e o início da criação do mercado nacional (CLEMENTINO, 1987).

Trinta anos após a revolução de 1930, ampliaram-se as contradições para o avanço do algodão, em especial, no semiárido. Como resultado, a tecnologia da colheita primitiva, dificuldades de logística para escoar começaram a causar problemas sistemáticos. Apesar de não conseguir competir no mercado nacional, o Seridó, em especial, mantinha sua valia no comércio exterior. A qualidade da espécie mocó, por causa da sua fibra longa, fez com que o produto mantivesse uma franja no mercado internacional, mesmo com um recuo da produção. Além disso, o melhor proveito da cultura como um todo (pluma, caroço e óleo), o baixo custo da manutenção da lavoura, assim como da mão de obra, e a convivência com a pecuária bovina durante todo o período deram estabilidade para as fazendas nas regiões com poucas mudanças na estrutura de poder e economia no período. Durante a queda no preço internacional, o foco ia para a pecuária, utilizando os caroços como parte da dieta do boi; quando havia alta, a cultura arbórea já estava pronta para ser aproveitada. Esse tipo de política também foi importante para manter a estrutura de poder vigente como irá se discutir a seguir (MORAIS, 2005).

Além disso, as décadas de 1960 e 1970 são marcadas por uma profunda crise nessa cultura, atingindo todas as regiões do RN, tendo o Seridó como epicentro. A

volta da pecuária de maneira mais central na economia, com o advento do gado leiteiro como alternativa, é reflexo de uma mudança profunda na estrutura social e tecnológica no Brasil e no mundo. A decadência da cotonicultura vai muito além das pragas ou das secas na década de 1970. A esse respeito, Clementino (1987) destaca o avanço tecnológico de fibras sintéticas e as modificações no setor têxtil que provocaram uma queda no preço do algodão fibra longa. Houve, ainda, a reorganização do campo na grande fazenda do semiárido com a volta da pecuária e o avanço de outras plantas industriais, causando a diminuição da demanda e, por sua vez, da oferta do algodão no Rio Grande do Norte.

Durante todo o período, os incentivos estatais para a manutenção da lavoura, que, no início, vinham apenas por meio de uma política hídrica, no segundo momento, passaram a ter uma política de incentivo fiscal e compra governamental que sustentou parte da exportação e implementação das usinas. Mas o auge veio com a SUDENE e a implantação dos polos industriais. Já com a crise avançando e os grandes grupos têxteis se desenvolvendo no Sudeste, a política passou a não ser mais investir nos grupos locais, mas na abertura de grandes grupos nacionais do Sudeste. Essa inversão intensificou a crise no final dos anos 1970, como observamos no trecho a seguir:

Para o Nordeste e, particularmente, para o Rio Grande do Norte (produtor de fibra longa), esse efeito gerava dupla ação sobre o setor algodoeiro, dada a especificidade da fibra. À medida que essa indústria têxtil penetrava no Nordeste e no Rio Grande do Norte, desestruturava a produção regional têxtil (consumidora de fibra longa) e se implantava com uma base técnica poupadora de algodão e potencialmente não consumidora de fibra longa. Isso significa dizer que, mantida a tendência do consumo de matérias-primas da indústria têxtil nacional, em termos relativos, a tendência é a de que o consumo de fibra de algodão seja decrescente também na região. Melhor dizendo, há indícios que o parque têxtil instalado no Rio Grande do Norte - "terra do algodão" - esteja consumindo matéria-prima do sudeste (CLEMENTINO, 1987, p. 193).

A consequência dessa série de crises constantes foi a decadência sistemática do setor, a ponto de a cotonicultura, durante a década de 1980, ter uma participação bem residual no Rio Grande do Norte e a cultura de subsistência junto à pecuária ganhar novamente proeminência. Em seção adiante, pretendemos mostrar como foi o processo de reinvenção e ressignificação das instituições a partir dessa grande crise.

Assim como a lei de terras exterminou a pecuária ultraextensiva, transformou o vaqueiro em trabalhador rural ou em pequeno proprietário que atuava de forma subordinada em relação aos grandes fazendeiros dando início a um primitivo sistema monetário. O segundo momento foi a retirada do centro dinâmico do interior da fazenda do coronel, seja pela grande produção e empréstimo, seja pela inserção do descaroador nas usinas nos pequenos centros urbanos que se tornavam polos de comércio. Já nos anos 1950 e 1960, a dinâmica entre a fazenda e a usina se transformava num fluxo urbano-rural e constituirá um cenário que se redesenhará nos anos 1980 (MEDEIROS, 2006).

Nessa direção, dois elementos de organização nos momentos de crise foram importantes no semiárido devido à decadência da produção e da crise no campo nos anos 1960: a consolidação de sindicatos, a ser discutida na seção que trata da política, e o desenvolvimento do cooperativismo. No segundo caso, surgiu com base em dois modelos: um construído pela igreja, com o objetivo de levantar capital para acabar com atravessadores ou conseguir maquinários, como no caso descrito por Guerra (1980), em Apodi, do Padre Pedro; o outro foi com base na iniciativa de fazendeiros em busca de financiamento mais barato que se organizaram em consórcios a fim de viabilizar uma agroindústria ou uma usina, como descrito por Moraes (2005). Em ambos os casos, o cooperativismo (visto no interior do Estado antes dos anos 1990) não funcionou, seja por problemas de gestão e levantamento de capital, seja pelos dirigentes das cooperativas tomarem ganhos e capitais para si. É importante destacar esses elementos que também serão marcas e trajetórias que carregarão aprendizados e experiências para o momento seguinte.

Mesmo sem a pujança do início da república, no Seridó, a persistência dos coronéis no entorno do algodão e a construção da imagem da riqueza advinda do “ouro branco” fizeram com que os impactos na projeção social e política da região, assim como os símbolos, também fossem marcantes. A elite local conseguiu estabelecer a construção de um discurso que apontava para um conteúdo imagético de riqueza e prosperidade da região, que, de certa forma refletia, a autoestima daqueles viviam no Seridó (MORAIS, 2005). Destacam-se ainda as relações de “vassalagem” assim como o orgulho do povo seridoense que vai se transformando de maneira sistemática ao longo da história tendo a igreja um papel de organização da região para um novo período.

Já a dinâmica de Apodi passava por uma relação permanente com Mossoró. Em todo o semiárido, a cotonicultura foi importante como a pecuária, porém, a falta de acúmulo de capital na região fez com que o capital comercial e a circulação partissem de Mossoró e se integrassem mais com dinâmicas vindas do Ceará. A capacidade das famílias de Mossoró como entreposto e encontro fez com que o Oeste potiguar e seu entorno (no estado vizinho) tomassem a cidade como principal centro logístico e dinâmico da região (GUERRA, 1980). Essa característica vai realinhar os embates políticos no Estado a partir da década de 1970, com a ascensão das elites mossoroenses, especialmente depois da instalação da Petrobras e a decadência das antigas elites seridoenses.

A reinvenção dessas elites será fundamental para conseguir manter os poderes com o advento da república. Ademais, a crise econômica dos anos 1980 assim como a retomada da democracia no país com a ascensão dos movimentos populares são peças chave para diversas mudanças estruturais, novos arranjos institucionais e ressignificação desses espaços a partir das trajetórias traçadas até o final dos anos de 1970. Por fim, é fundamental ver como se organizou a política nesse último período.

3.2.3 Coronelismo e associativismo no interior do RN

Entender a forma como transcorre a política com o advento da república até o final da ditadura militar também é compreender a forma como as condições econômicas e sociais se expressam na disputa de poder nas regiões e o papel do capital simbólico na construção das identidades com o objetivo de transformar ou manter o poder. A estrutura oligárquica advinda da colônia e do império se mantém, assim como parte da estrutura econômica e a concentração de poder, mas ao observar as mudanças nas disputas regionais e as ressignificações, vamos compreender como as velhas instituições se adaptaram aos novos períodos.

Desse modo, é importante refletir sobre o conceito de coronelismo, cunhado pelo trabalho clássico de Victor Nunes Leal (2012), *Coronelismo, enxada e voto*. Esse termo, ao longo dos anos, propagou-se por inúmeros trabalhos, livros e artigos que tomam o autor como referência. A ideia como ele trabalha é muito específica:

Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente

influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil (LEAL, 2012, p. 44).

O marco importante é um sistema político, datado principalmente da velha república, depois de uma conjuntura econômica marcada pela decadência dos fazendeiros. A falta de um poder financeiro e comercial pujante desses senhores de terras faz com que eles modifiquem a sua estratégia, tendo na presença do Estado e sua ascendência sobre ele seu novo espaço de poder. O processo de barganha entre o governador do Estado e os coronéis é que eram a liga que construía o modelo de parceria, que por mais que não fosse estável, garantiu o sistema político da governança durante toda a república velha.

Em troca de votos, o governo estadual garantia o poder desses chefes sobre seus dependentes e seus rivais, por meio do controle dos cargos públicos, como o delegado de polícia ou a professora da região. Do mesmo modo, os governadores davam seu apoio ao presidente da República para garantir a legitimidade do seu domínio no estado. O importante é marcar o tempo histórico que vai do advento da velha república até o Estado Novo, quando o regime derruba grandes coronéis baianos e caudilhos gaúchos. Nota-se que elementos de clientelismo, com base em barganhas entre setor público e apoio político continuaram a existir, mas um sistema como Leal (2012) descreve se encerra nesse período.

O conceito do estudioso é preciso para pensar esse primeiro período, pois dá conta de refletir sobre os processos de açudagem, as ondas do algodão e a dificuldade de manutenção do poder político e econômico dessas famílias, assim como a forma com que as famílias estabeleciam o poder com a capital do Estado e a União. Nesse cenário, as dificuldades que os interventores de Getúlio Vargas vão ter durante todo o período são reflexos de um sistema muito bem armado no qual o Seridó e as famílias da região tinham um papel chave.

A primeira característica importante que se pode observar é a capacidade de gerar consensos entre as elites no Rio Grande do Norte e a forma como, nos principais partidos, os poderes eram repartidos. Desde o processo constituinte, no final do século XIX, Pedro Velho conseguiu reunir quase todos os principais políticos do Estado no Partido Republicano. Cada um dos líderes das regiões estava no partido, e com base em uma aliança com José Bernardo, do Seridó; e Francisco Gurgel, de

Mossoró, conseguiu estabelecer a hegemonia da família Albuquerque Maranhão no RN.

Logo, para manter o controle da máquina política da república, a família Albuquerque Maranhão estabeleceu, além da aliança entre os caciques regionais, a organização de uma Guarda Republicana que garantiria o corpo militar no Estado. A instalação tardia da cana de forma mais ampla no Rio Grande do Norte, no final do século XIX, também se refletiu na relação entre os poderes. Esse acordo do início da república tinha como principal eixo de organização as elites do litoral e do agreste, perdurando até a década de 1920, quando José Augusto de Bezerra Medeiros toma a frente do partido e translada o eixo do algodão para o Seridó. Essa transferência não representou uma ruptura com o modelo político-econômico vigente, pois seria mantido “o quadro da dominação econômica e social interna ao estado”, visto que permaneciam incólumes os mecanismos eleitorais, o sistema coronelístico-oligárquicos, bem como “permaneceria o monopólio da propriedade da terra, base de sustentação dessa estrutura de poder” (TRINDADE, 2015, p. 231).

Esses elementos são fundamentais para destacar essas mudanças controladas: a primeira é a estrutura partidária como organizadora da vida política nesse primeiro momento da república, ou seja, a repartição de poderes se dava internamente no Partido Republicano (que, no momento seguinte, transformou-se em Partido Popular), e, em seguida, era refletido no resultado eleitoral. A organização das elites também representava, mesmo que de forma tardia, o eixo econômico-político visto no Estado. No final do século XIX, as famílias estavam ligadas ao binômio açúcar-sal, já na década de 1920, passava a hegemonizar os setores ligados ao algodão-gado.

No primeiro momento, o que se destaca é a estruturação da organização do RN, assim como a guarda e a estrutura administrativa, considerando que a principal marca que as famílias do Seridó queriam deixar era a política educacional e um legado nas áreas sociais. Como foi visto no período anterior, a relação da família de José Augusto com a igreja e as iniciativas educacionais para as elites seridoenses já eram realidades desde a época do império. Ao chegar ao executivo do RN, eles buscam consolidar essa marca para todo o Estado. Para garantir o apoio da faixa litorânea e agreste, também houve iniciativas para o crescente setor urbano. Dentre os principais projetos, destaca-se a criação da Universidade Popular, com o auxílio da igreja católica.

O processo de desorganização política no Estado se inicia com o golpe de Getúlio Vargas, em 1930. Apesar de Juvenal Lamartine ser amigo de Vargas, seu apoio ao paulista Júlio Prestes, no pleito anterior, fez com que o governo central buscasse tentar criar outras forças para assim nomear interventores que se aliassem à União de maneira mais orgânica. Acontece que a força do Partido Popular em todo o RN, expresso pela máquina eleitoral criada desde o início da nova república, fazia com que existisse pouco espaço fora dele.

A revolução liberal de 1930, ancorada em setores urbanos, teve no Rio Grande do Norte um dos seus maiores desafios. A grande articulação de oligarcas conservadores e uma malha urbana ainda muito nascente sufocaram o surgimento de qualquer setor fora do arranjo do Partido Republicano do Rio Grande do Norte. A principal força social vinha do sindicato geral dos trabalhadores, nesse sentido, no final da década de 1920, as figuras de maior destaque desse movimento, assim como de um pequeno setor médio urbano que não se sentia representado por essas oligarquias, foram João Café Filho e Sandoval Wanderley. É a partir do aspirante a vereador de Natal e simpatizante do trabalhismo varguista, Café Filho, que se constrói toda a rede de alianças e conflitos entre União e elites locais (TRINDADE, 2015).

Os primeiros anos da década de 1930 foram marcados pelo início do acirramento da disputa política em todo o Rio Grande do Norte, onde não apenas o cabresto e o voto a voto disputavam mas também capangas e milícias locais enfrentavam a guarda do RN. O combate ao comunismo também fez com que os sindicalistas se afastassem ou fossem perseguidos, mas a radicalização influenciava para que a sorna do esquerdismo pudesse ser notada em todos os cantos. Em meio aos conflitos, o Partido Republicano se transforma em Partido Popular, tentando reorganizar a máquina eleitoral e política, assim como isolar Mario Câmara e Café Filho, representantes da União no RN.

Não foi apenas a rotatividade de interventores que marcou esse período de crise no Rio Grande do Norte mas também a radicalização dos conflitos, que levou ao assassinato do principal líder político do Partido Popular do município do Apodi, Francisco Pinto. Essa falta de hegemonia de um grupo político e os constantes conflitos levaram ao fortalecimento do Partido Comunista e de alguns setores operários mais radicalizados à esquerda. Essa situação crítica fez com que José Praxedes e dirigentes do Partido Comunista adiantassem a intentona comunista no RN e tomassem Natal por três dias antes de o exército de Pernambuco retomar o

controle. Vale destacar que além de Natal, apenas Mossoró teve participação relevante nesses grupos de esquerda. Apesar disso, depois do levante, todos os membros e dirigentes foram presos ou executados.

O período do populismo foi fortemente marcado pelo início da divisão em dois grupos: os Bacurau e os Araras. O primeiro era representado por Aluísio Alves, que tinha sua base social concentrada em Natal; e o segundo, por Dinarte Mariz, que apesar de seridoense, tinha um forte trabalho em todo o interior do Estado. Por mais que a capital tenha crescido de forma acelerada por causa da base americana durante a Segunda Guerra Mundial, a economia potiguar ainda era essencialmente agrícola e os espaços urbanos tinham a predominância do setor comercial e de serviço, além dos funcionários públicos que sempre viviam no entorno das elites locais (TRINDADE, 2015). Por se tratar de um breve período de relativa democracia, também foi muito rico no que se refere ao associativismo e às novas iniciativas da igreja católica que começava a se reinventar no mundo e, em especial, na América Latina.

A criação da identidade a partir da conquista da terra na luta contra os “bárbaros”, a consolidação e a organização do espaço pelas igrejas sempre foram elementos presentes no semiárido. Na bibliografia sobre associativismo e cooperação de ideias, experiências em comum e encontros foram fundamentais. Nesse processo, foram também de destaque o cuidado com o gado solto, mesmo quando não era de sua propriedade, o compartilhamento das terras antes dos cercamentos e as leis de terras. Medeiros (2008) vai tratar das festas e das práticas da igreja como central para a criação das identidades e o adensamento das redes no Seridó.

No entanto, nem só de bois vivia o sertanejo. A vida religiosa, resumida às devoções domésticas, ao terço rezado ao cair da noite, às novenas recitadas nas datas santas, necessitava de uma melhor acomodação sob o teto dos templos católicos e sobre a autoridade dos padres (MACÊDO, 2005, p. 66).

De certa forma, a religião era o lugar do encontro. Nesse sentido, o número de paróquias e a capacidade de organização da população do entorno faziam com que se reconhecessem no outro e se estabelecem relações cada vez mais profundas. Nesse sentido, é importante destacar o papel que as festas tinham na organização da vida social, o lugar por excelência do encontro dos diferentes (MORAIS, 2005). A igreja era um espaço público onde os coronéis, com a benção dos seus dirigentes, encontravam-se com o sertanejo e, por ser um lugar comum, todos aproveitavam do mesmo espaço social. Desse modo, a identidade forte do Seridó também pode ser

vista na sua religiosidade e nas festas que vão muito além da principal festa, a de Sant'Ana.

Todos os municípios do Seridó comemoram as festividades de seu padroeiro ou padroeira durante um período específico do ano. A primeira delas é a de São Sebastião, realizada em Parelhas, durante o mês de janeiro. No meio do ano (além das já citadas, que têm Santa Ana como padroeira, em julho), vêm as festividades de São João Batista, no mês de junho; e em dezembro, no município de Jardim do Seridó, é hasteada a bandeira de Nossa Senhora da Conceição. Mesmo nos meses em que não se comemora festa religiosa, com exceção de fevereiro, comumente mês do carnaval, em abril, celebra-se a Semana Santa, comemora-se a Paixão de Cristo e também a Páscoa. Por fim, em maio, todas as paróquias estão em festa em homenagem a Maria (Mãe de Deus). Parece pertinente falar que o Seridó respira religiosidade o ano todo (MEDEIROS, 2008).

Para além dos espaços de encontro, onde se reforçam aspectos simbólicos e se consolidam as relações, a igreja teve um papel central na construção do associativismo desde a década de 1950, mas dá um salto com a mudança na doutrina e na atuação mais presente com os pobres, buscando melhorias das condições no mundo terreno. Como bem aponta Silva (2011):

Promoveram a sintonia da Igreja com o mundo secular moderno e contribuíram para que parte da ala conservadora diminuísse a resistência aos trabalhos sociais que a CNBB vinha desenvolvendo e passasse a aceitar as mudanças da nova ideologia da Igreja no Brasil (SILVA, 2011, p. 53).

A construção dessas estruturas se deve ao aparecimento das ligas camponesas e ao fortalecimento dos movimentos em defesa da reforma agrária. Com as grandes secas dos anos de 1950, além dos períodos de crise econômica e da expulsão de massas de camponeses de suas terras, houve um fortalecimento dos movimentos de questionamento da estrutura fundiária no Nordeste. Como resposta a esse crescimento, a igreja católica passou a atuar na pauta econômica a partir da criação dos sindicatos rurais. Com negociações relacionadas às safras perdidas até atendimentos sociais básicos, essas entidades cumpriam um papel central na organização da vida das pessoas (SILVA, 2011).

O que vai se ver durante 10 anos no Rio Grande do Norte é o surgimento dos principais sindicatos com base no incentivo da igreja católica, como resposta à forte atuação das Ligas Camponesas em toda a região. Além dos elementos negociais e

de assistência social que essas entidades cumpriam, é importante destacar que a igreja, diversas vezes, organizava quermesses e festas para essas organizações com o objetivo de aumentar a legitimidade e o reconhecimento delas.

Apesar de o papel da igreja ser fundamental, tanto em Apodi como no Seridó, a estrutura e a força de cada uma das freguesias e paróquias eram completamente distintas. A força social, política e econômica de Caicó possibilitou utilizar novas ferramentas de aproximação da igreja com os fiéis e reforçar os laços com eles. No caso, para além das associações e organizações fundadas pela igreja nessa região, é importante destacar a Emissora da Educação Rural de Caicó, criada em 1963, pelo então bispo diocesano dom Manuel Tavares de Araújo (SILVA, 2011). A necessidade de entrar em contato com essa população dispersa no meio rural e a possibilidade de construir uma programação socioeducativa que mantivesse a proximidade dos fiéis da igreja fizeram com que essa rádio fosse referência para a população do campo por décadas e colocou instrumentos para que a igreja cumprisse um papel chave no momento da crise do algodão e nos anos de transição na década de 1980.

Com as condições de vida mais precária e uma crise econômica que se alastra desde o surgimento da região do Apodi, para além da criação dos sindicatos rurais, a participação da igreja esteve vinculada, nos anos 1960, à criação das cooperativas e às tentativas de gerar renda para a população local (GUERRA, 1980). Com a crise e a falência dessas iniciativas, principalmente na década de 1970, o foco passa a ser o fortalecimento de lideranças jovens que, nos anos 1980 e 1990, vão transformar o cenário da região.

Assim como o gado foi o elemento fundante na construção do espaço social no semiárido, e por consequência no Seridó, o algodão consolidou as elites locais e fortaleceu a criação de símbolos que se voltaram para o discurso da prosperidade e da riqueza regional, independentemente da estrutura social na qual essas culturas estavam ancoradas. Apesar de o campo com o binômio algodão-gado ser o centro da economia naquele momento, as crises causadas pelo preço do produto, assim como pela seca, fizeram com que houvesse um índice de urbanização muito maior que em outros interiores do Rio Grande do Norte. Ou seja, enquanto ainda se exaltava o discurso imagético da riqueza regional do ouro branco, o que se via durante os anos 1950-1970 era um fluxo migratório para as cidades em busca de melhores condições de vida (MORAIS, 2005).

No século XX, o cenário administrativo e político da região foi transformado, colocando no centro a divisão dos municípios em novas unidades. Longe da dinâmica territorial, a cidade e o campo vistos como espaços separados se construíram uma em função do outro. Como dito anteriormente, camponeses sem-terra buscaram reconstruir a vida com o comércio e a oferta de serviços, o traslado do maquinário de descaroçamento do algodão do interior da fazenda para a cidade, o fortalecimento da estrutura político-administrativa do Estado, esses foram alguns dos fatores que propiciaram o fortalecimento da malha urbana. Nesse sentido, as divisões também estavam subordinadas a interesses locais e à forma como se gerenciaria a máquina pública, o comércio e a logística na região, ou melhor, as divisões podem ser entendidas no Seridó como o campo fez a cidade. A esse respeito, Medeiros (2006) vai demonstrar a forma como foram construídas cidades como Jardim de Piranhas e Timbaúba dos Batistas em pleno século XX.

O avanço das ligas camponesas e a situação de crise política e econômica que o país vivia no final início dos anos 1960 fizeram com que todas as principais lideranças políticas que surgiram no período populista apoiassem o golpe militar de 1964. Esse apoio não foi suficiente para que o então Governador em 1964, Aluísio Alves, sofresse a instauração de inquéritos pela relação dele com setores médio urbanos. A perseguição da intelectualidade de Natal e Mossoró respondia à crise vivida nas oligarquias do interior, em especial, a Dinarte Mariz, que, de característica mais conservadora, via nos liberais o “fantasma do comunismo”. Longe de apaziguar os ânimos, a instalação da ditadura e a implementação do AI-5 intensificaram e radicalizaram a disputa entre as duas principais famílias no RN. A consequência foi a cassação dos direitos políticos de Djalma Marinho e Aluísio Alves que, na época, eram mais ligados aos setores médios de Natal, mas muito distantes de qualquer figura de esquerda (TRINDADE, 2015).

Com a decadência do binômio gado-algodão, veio a crise das elites do Seridó, que, na política, culminou com a decadência da Arena nos anos de 1970. Os Alves, a partir de uma aliança com os Rosados, de Mossoró, passaram a centralizar a disputa no estado, enquanto as elites do Seridó começaram a cumprir um papel coadjuvante. Essa dinâmica passa a se acelerar a partir do momento das descobertas de petróleo na região de Mossoró e do fortalecimento da Petrobras no RN. Após a saída de cena da elite do algodão e com a anistia de Aluísio Alves, o processo de radicalização e

enfrentamento passa a se dar entre os Maia e os Alves, que irá refletir na eleição de 1982, com a eleição de Agripino Maia em detrimento de Aluísio Alves.

Durante o período anterior, o que se notou nas regiões de Apodi e Caicó foi uma forte dependência de trajetória, em que as formas de acumulação e organização das elites locais eram dadas a partir dos objetivos da colônia e dos processos de acumulação. Ou seja, a distância dos centros de acumulação fez com que a dinâmica política e econômica da região estivesse inserida de forma dependente de elites do Ceará e de Mossoró, enquanto a atuação do Seridó na expansão da pecuária extensiva e na formação da elite local com a igreja provocou que a região tivesse um papel proeminente especialmente na época do algodão. Essas experiências e trajetórias foram chaves para a construção da relação com organizações, como igreja e grupos econômicos, assim como estabeleceu uma dinâmica e um arranjo institucional muito distinto.

Na última parte desta seção, iremos discutir como regiões que tiveram histórias tão distintas conseguiram, na segunda metade do século XX, ter desenvolvimento econômico e social importante. Ademais, analisaremos como a crise das antigas elites, o advento dos movimentos sociais e o processo de redemocratização impactaram na ressignificação das instituições locais e transformaram a dinâmica socioeconômica dessas duas regiões.

3.3 RESSIGNIFICANDO O SERTÃO: CRISE E TRANSFORMAÇÕES NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Nesta subseção, vamos analisar o período histórico do recorte deste estudo, focando principalmente na manutenção e nas mudanças ocorridas nas instituições e nas organizações que compõem o ambiente. Em seção seguinte, ampliaremos a discussão a partir da descrição dos arranjos institucionais e das estruturas nas regiões em tela, observando as redes e a intervenção dos agentes na constituição das liberdades.

A reorganização do regime de acumulação e do sistema, longe de ser uma questão meramente local, é derivada de uma crise internacional. O início da década de 1970 é caracterizado por um aumento do comércio mundial, tendo por consequência a competição, a saturação de diversos mercados externos, a crise do petróleo e uma reorganização da sociedade capitalista, que ficou conhecida por

especialização flexível (PIORE; SABELI, 1984). Ademais, inicia-se a decadência do período fordista e a estagnação do Estado de bem-estar social. Para coroar o começo de um novo tempo, no final da década de 1970, junto ao liberalismo britânico de Margaret Thatcher, chega ao poder, nos EUA, Ronald Reagan, substituindo a “Guerra à pobreza” de Lyndon B Johnson pela “Guerra ao Estado de bem-estar social”. Essa política passa a ser exitosa a partir do momento que o discurso da superação do indivíduo se dá pela aquisição de valores, motivações e esforço próprio.

No Brasil, esse momento de crise aparece com sinal invertido. Como vigorava uma ditadura militar, o estouro da crise da dívida ocasionado pela crise mundial se reverteu em apontar o regime militar como o principal responsável. Por consequência, as principais demandas estavam atreladas à expansão das liberdades e dos direitos da população. A década de 1980 foi de surgimento de novos personagens e discursos num momento em que um velho sistema estava em decadência. O centro mais dinâmico e com capacidade de se adaptar de maneira mais ágil às transformações viu nas greves do ABC o início da transformação que culminaria na constituinte de 1988. A igreja, a partir dos Conselhos Eclesiais de Base (CEBs), estimulou o avanço das transformações para os quatro cantos do país. Regiões com maiores crises econômicas também demoraram mais para se movimentar ou modificar suas instituições, mas o impacto das mudanças com a redemocratização foi generalizado em todo o Brasil. A respeito da forma como se deu o protagonismo das estruturas ou da agência dos indivíduos, Sader (1988) afirma que:

Se as mudanças não podem ser pensadas como se fossem resultado da ação imperiosa de uma realidade independente da vontade dos atores sociais, elas teriam então a sua fonte nestas vontades? Como efeito, uma revalorização dos sujeitos sociais, pensados como “senhores de suas ações”, constitui um movimento intelectual de oposição ao “objetivismo” preexistente. Mas seguir essa trajetória seria manter uma falsa dicotomia entre sujeitos e estruturas. Ora, os sujeitos estão implicados nas estruturas objetivas da realidade. Se considerarmos que a chamada “realidade objetiva” não é exterior aos homens, mas está impregnada de significado das ações sociais que a constituíram enquanto realidade social, temos também de considerar os homens não como soberanos indeterminados, mas como produtos sociais (SADER, 1988, p. 45).

Nesse sentido, seja pelas estruturas, seja pelos atores, por mais que o sentido da mudança ocorresse pelo movimento geral que o Brasil passava durante a década de 1980, no Rio Grande do Norte, e, em especial, nessas regiões, o impacto sobre as mudanças será sentido e inserido na realidade de forma distinta.

3.3.1 A reestruturação do Rio Grande do Norte pós-democratização

A movimentação política no RN vista na parte anterior não foi um movimento isolado de decadência de elites políticas do Seridó, mas o reflexo de mudanças na estrutura produtiva do Estado, assim como no eixo regional dinâmico. Nesse cenário, a economia de enclave fundada no latifúndio, pouco urbanizada, muda a dinâmica e passa a ter nas cidades a estrutura econômica do período seguinte. A decadência do setor algodoeiro, das salinas e mesmo a *scheelita* ocorreu à medida que houve a ascensão da indústria de bens de consumo, especialmente têxtil e de alimentos, e a exploração do petróleo. Do ponto de vista espacial, a produção passou a se concentrar na região metropolitana da capital potiguar e no eixo Assú-Mossoró, fazendo com que as elites dessas regiões assumissem o protagonismo.

Apesar de o Rio Grande do Norte apresentar taxas de crescimento econômico superiores ou equivalentes aos demais estados da região (IBGE, 2016), o que aconteceu é que esse produto, longe de se espalhar para toda a região, funcionou como “ilhas” de desenvolvimento com pouca capacidade de se disseminar. O principal impulsionador do crescimento foi a indústria, seguido pelos serviços e, por fim, pelo setor agropecuário, que apesar de avançar a partir da fruticultura irrigada, está longe de contrabalançar o que foi a cotonicultura no passado. Outra política da agropecuária que durante um período curto reforçou essa dinâmica anterior foi o Programa Nacional do Alcool – Proálcool, que, junto à industrialização feita pela SUDENE, reforçou o dinamismo do litoral e do agreste, mas não durou tanto devido à falta de competitividade com a produção do álcool paulista.

Na década de 1970, inicia-se uma série de investimentos para implementar um polo industrial no Nordeste e no RN. Dentre os financiamentos, vale destacar incentivos fiscais e inversões concedidos pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), antes do surgimento das plantas da Petrobras já nos anos de 1980. Além da indústria, o governo federal, em parceria com os outros entes federativos, também patrocinou a expansão da moradia popular incentivando a migração campo-cidade durante todo esse período. Entre os anos 1980 e 1990 é que Natal tem um processo de expansão e conurbação com Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, com a construção dos diversos conjuntos habitacionais da Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte (COHAB-RN) financiados pela SUDENE e pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (PIMENTEL, 2015).

Na década de 1990, o advento do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE) pode ser considerado um marco também no mercado imobiliário e no fluxo migratório. Implantado em 1992 pela União em parceria com os Estados da região, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o BNB, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa criou e ampliou a infraestrutura ligada ao turismo na região, com forte papel da construção civil, trazendo a construção da imagem de sol e mar para a região em contraposição ao sertão.

Um elemento importante é o combate à pobreza a partir da geração de renda, o que desprende mais uma vez a população das regiões menos dinâmicas. Isso se torna possível com base em políticas em conjunto com a expansão da aposentadoria rural, inibindo o fenômeno dos grandes fluxos migratórios, mesmo no período de grandes secas como a de 2012, mas mantendo o fluxo campo-cidade. Essas novas políticas passam a colocar o foco não mais na água, apesar da situação de calamidade que muitos municípios atravessam, mas principalmente na renda.

Todos esses elementos demonstram o crescimento da população urbana no Rio Grande do Norte, que também se refletiu no aumento populacional, sendo que, de 1970 a 2010, a população do Estado dobrou de tamanho, enquanto a população rural diminuiu drasticamente em termos proporcionais, com redução de 50%, inclusive em termos absolutos da população do Seridó, onde o fluxo para as cidades foi mais intenso (MORAIS, 2005). Já o processo de assentamento e as mudanças estruturais no Vale do Apodi seguraram o processo de êxodo rural, como se pretende debater mais à frente.

Esses movimentos destacados são fundamentais para entender em que posição se encontravam as duas regiões estudadas. A crise econômica e social tem como consequência o enfraquecimento de elites tradicionais e a necessidade de o povo se reinventar para conseguir sobreviver à diversidade a partir da sua própria experiência.

3.3.2 Seridó: identidade como resistência

A marca dos finais dos anos 1970 e o início dos anos 1980 no Seridó é a crise, em especial, no perímetro ocidental, visto que a importância do algodão e do gado era central. Poucos anos depois, é impactada a região de Currais Novos com a queda da

mineração. O declínio dessa elite agrária é também uma possibilidade de reestruturação das relações de poder e de possibilidades na região de Caicó. Como visto anteriormente, ela não acontece de uma hora para outra, mas essa decadência se prolonga por 20 anos e tem um respiro a partir da ditadura, devido a incentivos fiscais e investimentos estatais. Acontece que a crise da dívida faz com que o pouco que sustentava esses setores acabe. Como resultado, é necessário que toda a região se reorganize.

A queda de renda da região teve um impacto grande no IDHM. Ao detalhar, percebe-se, a partir da abertura do IDH-R relativo à renda, que esse índice é o que puxa o indicador para baixo. No que se refere à longevidade e à educação, a região tem melhoras constantes e se mantém entre as melhores do Estado. Esses elementos demonstram como, apesar da ampliação das dificuldades, a crise econômica que atingiu a região teve como maior alvo as elites locais. Durante as entrevistas realizadas, também notamos esse tipo de reflexão, como se pode ver no trecho de Procópio Lucena, coordenador do Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC), ligado à igreja católica, que preconiza:

O Seridó depois do algodão, teve uma certa queda da economia. Isso preocupou o povo? Não. Preocupou muito mais os endinheirados, os que mandavam na economia, os que mandavam na política. Quando viram a crise do algodão, e aí veio a crise também do gado, aí veio a preocupação. Começaram a se preocupar com a crise econômica não para resolver as questões sociais que existiam na região, mas para resolver as questões financeiras deles. Esse é um fator muito interessante. Aí foi quando as coisas foram acontecendo. [...]. Como é que uma região de semiárido, uma região seca, em processo de gentrificação, o pilar da economia era o pilar do latifundiário que era o algodão... foi quando o povo do Seridó mais sofreu, foi quando tinha o algodão do latifundiário. Trabalhava pra pagar conta do armazém no final do ano, não tinha um nada. Sei o que houve porque eu acompanhei muito de perto isso (LUCENA, 2019).

Diferentemente do que ocorre em outras regiões, como o caso de Apodi, onde as antigas organizações e instituições eram frágeis, a região de Caicó vem construindo, desde a época da colonização, práticas e estruturas que permaneceram e foram se moldando ao longo do tempo. Essa mudança, na década de 1980, vai ser um dos eixos para elas se organizarem em função de um novo período. Nessa perspectiva, vamos destacar as transformações durante todo o processo de transição. Para isso, vamos começar pela igreja católica e sua organização no Seridó.

Enquanto as antigas elites locais se apegavam às estruturas da ditadura militar, a partir da sua principal figura regional, Dinarte Mariz, a igreja católica, desde

meados dos anos 1960, começa a atuar de forma a garantir um processo de transição que visava à manutenção de sua influência em toda a região. A nova doutrina apresentada pelo Papa Paulo VI a partir Concílio Vaticano II (CVII) passa a ter uma atuação mais ligada aos pobres e aos setores antes influenciados pelos comunistas. No Brasil, o principal mecanismo inicial de atuação junto às comunidades, além da entrada nos sindicatos rurais, como dito anteriormente, foi a partir do Movimento de Educação de Base (MEB), que buscava alfabetizar e chegar às comunidades mais distantes. Desse modo, a igreja começa a se enraizar e amarrar a prática mundana de ajuda aos pobres à leitura e aos estudos espirituais. Essas organizações no Rio Grande do Norte, em parceria com escolas radiofônicas, vão criar as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) (MEDEIROS, 2008).

Nesse cenário, o papel da igreja é fundamental na manutenção da identidade regional construída ao longo do tempo, seja no enfrentamento aos indígenas nativos no início da colonização, seja no fortalecimento dos políticos locais, seja na construção da ideia de civilidade e qualidade que é expressa de diversas formas no cotidiano. Esses elementos foram trabalhados bem por Vieira (2013) quando mostra que:

Fora e dentro do Seridó, fala-se de uma espécie de “cultura do seridoense”, pelo menos no que se refere ao culto a uma suposta identidade coletiva, que é exaustivamente adjetivada de forma positiva por seus agentes. Há um enaltecimento da disciplina, por exemplo, sobre o zelo com suas cidades, através do “capricho” de seus moradores com suas residências, sempre pintadas e limpas. Algo também é dito a respeito do “cuidado em varrer seus terreiros”, fazendo referência à frente das casas, que estão sempre bem “varridas”, e da manutenção das suas ruas limpas e jardinadas. O município seridoense de Acari, que durante muito tempo se orgulhou de ser uma das cidades mais limpas do Brasil, é um exemplo emblemático de um discurso valorativo (VIEIRA, 2013, p. 125).

No período de declínio econômico vivido pela região de Caicó, nota-se que longe de esses valores diminuírem, eles se fortaleceram e passaram a ganhar contornos de sobrevivência e resistência. Moraes (2005) vai destacar que nos processos de migração para fora da região, os laços fortes construídos pela população fizeram com que o seridoense mantivesse uma relação com a região, inclusive com o envio de divisas e a expectativa de voltar. Já a igreja teve um papel chave a partir de três elementos: as festas religiosas como lugar de encontro, a Rádio Rural como formadora da identidade e a promoção de estruturas associativas que serão

fundamentais para a população resistir ao novo momento histórico com a redemocratização.

Não é apenas a festa de Santana o principal epicentro da identidade regional, mas as festas quase que mensais de padroeiros e quermesses que fazem da confraternização pública um espaço de encontro e construção simbólica da identidade. Um bom exemplo é que, em todas as campanhas eleitorais estaduais, os candidatos ao executivo começam sua peregrinação a partir da festa de Santana em julho. Além disso, a forma de organizar e repartir o poder em toda a região perpassa pela divisão da organização das festas. Ela poderia ter como padrinho um político local ou mesmo ser organizada por um sindicato rural, o centro é a igreja como moderadora das relações e como reprodutora da identidade constituída (MEDEIROS, 2008).

Vale destacar a relação com a Emissora de Educação Rural na construção das relações e da identidade do seridoense. Desde a sua fundação pela Igreja, além de transmitir os cultos, divulgar as festas e a cultura local, e informar sobre os acontecimentos locais, a Rádio foi promotora da identidade e da construção do cotidiano do seridoense, inclusive guiando seus passos numa sociedade em transformação. A esse respeito, vários dos entrevistados citaram a distribuição de aparelhos de rádio em comunidades locais pela Diocese, assim como o fato de as famílias se reunirem para ouvir programas educativos e sermões de bispos durante os anos de 1970 e 1980. Outro aspecto destacado é o discurso regionalista produzido pela emissora e depois reproduzido para as que vieram em seguida. A ideologia vinha a partir da apresentação da cultura local, até pela propaganda de “seridoense vota em seridoense”. Esses traços distintivos, que a todo momento são exaltados por esses espaços, criam uma identidade coletiva que faz com que o talento e a capacidade do povo dessa região surjam da tradição como essência da população local, fortalecendo a capacidade de conservar e manter instituições mesmo que a partir de transformações dadas pelo tempo vivido (MORAIS, 2005).

O giro acontece de fato na década de 1980, pois a crise econômica faz com que exista uma necessidade de combater a carestia e diversificar as formas de geração de renda e emprego. A imagem do seridoense é de

[...] um indivíduo forte, resistente, criativo, que teve sempre no limiar da superação dos desafios decorrentes da vivência em uma área de condições ambientais frágeis, submetida às intempéries climáticas. Aviltar-se mediante a crise não se adequa ao perfil construído, de forma que a derrocada da

cotonicultura e da mineração, apesar dos impactos sociais produzidos, se colocou no plano de mais um obstáculo a ser enfrentado (MORAIS, 2005, p. 489).

Face ao exposto, a igreja estrutura-se em três bases para enfrentar mais esse desafio regional: a Caritas e as Pastorais Sociais, o SEAPAC e as Escolas de Ofício. O rápido processo de urbanização da região foi uma marca importante. Em 1980, cerca de 65,75% da imigração do Seridó vinha da zona rural e não de outras regiões, sendo que grande parte deles ia em busca de melhores condições. Para acolher os flagelados e a pobreza, seja a que vinha para a cidade, seja a que permanecia no campo, a igreja criou o Departamento Diocesano de Ação Social (DDAS) que, com as pastorais, cumpriam de forma central o combate à pobreza, com base na oferta de assistência social e saúde a essa população mais vulnerável. Não deixar desassistidas essas pessoas também fazia parte de manter essa relação com a identidade e a resistência da região. Afinal de contas, a caridade e a educação sempre foram elementos centrais da igreja no Seridó, inclusive propiciando uma capacidade de superação em momentos mais drásticos das grandes estiagens da região (MORAIS, 2005).

É também na década de 1980 que a igreja impulsiona a criação das associações. A partir do SEAPAC, passa a cumprir um papel de assistência rural e organização das comunidades no campo. Isso se dá devido à incapacidade de o sindicato chegar aos rincões mais distantes do município e à crise econômica, fazendo com que a igreja se fortalecesse a partir de povoamentos, com o objetivo de superar muitos dos problemas que seriam de responsabilidade inicial do Estado, como luz, estradas ou água. Essa capacidade associativa, ainda na década de 1980 com a ajuda da igreja faz com que a região rural do Seridó tenha acesso a serviços básicos muito antes de outras regiões do Rio Grande do Norte. Além disso, a organização também fortalecia a capacidade de barganha com os políticos locais com o objetivo de trazer melhorias para as comunidades.

No processo de redemocratização, com o debate sobre a garantia de direitos sociais, o Estado e os organismos internacionais passam a ter um papel importante na distribuição de renda, seja a partir da seguridade social, seja pela criação de diversos programas sociais. Nesse sentido, as políticas de industrialização e de geração de emprego que estavam em evidência em momento anterior, especialmente com a SUDENE e o POLONORDESTE, são substituídas pelos programas de combate

à pobreza num momento de crise e carestia. Nesse caso, o Banco Mundial também passa a ganhar um protagonismo, especialmente no semiárido, com políticas como o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) e, no momento seguinte, o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR). Essas políticas tinham como características importantes:

Com essa reformulação, instituiu-se um novo modelo ou nova estratégia, de concepção descentralizada, na qual cada comunidade passava a ser o ator que definia os projetos e comandava a sua implantação. A existência de uma associação (se não houvesse, tinha de ser criada) era o ponto de partida para um processo de discussão na comunidade. Os problemas e propostas de solução, uma vez debatidos no âmbito dessa associação, deviam desembocar em uma lista de reivindicações hierarquizadas encaminhadas a um conselho municipal, que tinha em sua composição os representantes das diferentes associações do município (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007, p. 19).

A partir disso, vale desenvolver esse tipo de parceria que está presente no RN há mais de 40 anos. O PCPR faz parte da terceira geração de projetos financiados pelo Banco Mundial nos diversos estados do Nordeste brasileiro. A primeira geração daqueles projetos iniciou-se em 1975, no Rio Grande do Norte, com a assinatura do primeiro Acordo de Empréstimo para execução dos chamados Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) na região, encerrando-se em 1983; a segunda, iniciada em 1984, foi constituída pelos denominados Programas de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), encerrando-se em 1992; finalmente, a terceira geração, iniciada em 1997, após uma fase de transição, entre 1993 e 1996, na qual foram testadas as primeiras experiências de execução descentralizada com a participação de organizações da sociedade civil, encontra-se atualmente em curso, por intermédio dos chamados Projetos de Combate à Pobreza Rural (PCPR) (MATOS-FILHO, 2002).

O atual estágio, que teve início em 1997 e ainda está em vigência, corresponde às experiências contemporâneas de implementação descentralizada do PCPR e do PRONAF, nos quais iremos concentrar as nossas análises nas próximas seções. Podemos associar a estratégia de implementação do PCPR à transferência de atribuições do âmbito governamental para o não governamental, enquanto a estratégia de implementação do PRONAF pode ser aproximada à delegação de responsabilidades das esferas centrais de governo para os governos subnacionais, especialmente para os governos municipais, porém, mantendo o controle dos recursos financeiros na esfera central de governo (MATOS-FILHO, 2002).

Essa característica faz com que a igreja, especialmente a partir da construção das associações no Seridó, assuma um protagonismo com essas políticas que perpassaram a década de 1980 e 1990. O acompanhamento sistemático da igreja a essas comunidades, assim como a criação de organizações como o SEAPAC, responsável de acompanhar essas associações, vai ser fundamental para o sucesso da política pública durante esses 20 anos.

A necessidade de articulação e pressão para a implementação de políticas para o pequeno agricultor e a criação da categoria agricultura familiar fazem com que haja um novo salto da organização no campo. Especialmente a partir dos sindicatos rurais e das associações impulsionadas pela igreja católica, cria-se o Fórum do Campo Potiguar (Focampo) na década de 1990, sendo esta uma experiência de atuação em rede que tinha como objetivo reunir movimentos sociais e dirigentes de ONGs que desenvolviam ações nas áreas rurais como experiência de articulação até o início dos anos 2000.

Todas essas iniciativas da igreja na relação com as associações e na busca de conseguir ter acesso às políticas de combate à pobreza rural vão fazer com que o Seridó seja uma região exemplo de acesso e execução dessas políticas. A esse respeito, destacamos a sistematização de Vieira (2013) sobre o projeto e os dados apresentados (Tabela 8). De maneira geral, nos programas do Banco Mundial, o Seridó tem um protagonismo no número de projetos aprovados no Rio Grande do Norte.

Tabela 8 – Programa de Combate à Pobreza Rural: investimentos totais nos projetos aprovados por território

Território	Quantidade de projetos	Total Previsto (R\$)	Total Investido (R\$)
Açu-Mossoró	475	14.018.513,82	14.018.513,82
Alto Oeste	915	34.978.699,10	34.978.699,1
Mato Grande	592	19.389.735,87	19.389.369,63
Potengi	252	8.569.950,34	8.508.125,74
Seridó	1055	33.101.204,66	32.718.955,50
Sertão do Apodi	583	18.989.372,16	18.989.113,8

Fonte: Viera (2013, p. 81) SETHAS-RN (período de 1993/2010, referente apenas aos municípios dos Territórios da Cidadania)

Esse protagonismo é atribuído por Vieira (2013) à força da Igreja da região no Estado, mas também à relação que os sindicatos locais construíram com as elites políticas nessa região. Esse sindicalismo de conciliação é expressado em Francisco

José da Silva (Chiquinho), presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte (Fetarn) durante mais de uma década. Segundo Vieira (2013), ele também é um dos responsáveis por estabelecer a articulação da região com os governos a fim de conquistar fundos do PCPR para a realização desses projetos.

A forma como esses programas se transformavam em impulsionadores de redes se deu pelo Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR), que é a instância hierarquicamente superior do Projeto de Combate à Pobreza Rural no Rio Grande do Norte (PCPR). É presidido pelo Governador do Estado e composto pelos Secretários de Planejamento, Ação Social e Agricultura; pelo Coordenador Técnico do PCPR; pelo Representante da Assembleia Legislativa Estadual; e, por dois representantes da sociedade civil, sendo um da igreja católica e um da Fetarn (MATOS-FILHO, 2002)

O CDR representa uma experiência emblemática das mudanças que estão ocorrendo nos colegiados como instâncias de gestão de políticas públicas. Em primeiro lugar, porque transitou de uma composição exclusivamente governamental, de 1975 a 1984, para uma composição mista, a partir de 1985, com representantes do governo e da sociedade civil; em segundo lugar, porque passou de uma instância meramente consultiva para uma instância deliberativa, responsável pela definição de diretrizes e prioridades e pela aprovação de projetos e de cronogramas de liberação de recursos financeiros; em terceiro lugar, porque deixou claro que a disjuntiva centralização x descentralização é falsa.

O que se nota com a queda da elite da cotonicultura no Seridó é uma reorganização das estruturas no campo a partir da igreja nos anos 1980 e 1990. Nesse processo, longe de surgir algo completamente distinto, o que há é uma adequação da estrutura anterior com o objetivo de organizar as instituições para resistir a um novo período. Ademais, as associações, os sindicatos e as entidades ligadas à igreja católica cumprem um papel de coordenação da articulação da população rural com o Estado.

No processo de transição para a urbanização, a igreja também vai cumprir um papel importante, para além da assistência social oferecida pelas pastorais sociais e pela potencialização do ensino básico. Vale destacar o papel das Escolas de Ofício como políticas de fomento à autonomia e à emancipação de renda para as populações que estavam em período de transição do meio rural para a cidade.

Era pra ensinar as pessoas a fazer coisas da nossa cultura: a panela de barro, a fazer sua própria roupa, a fazer os comeres da região. Isso tudo foi gerando uma economia autônoma, uma economia a partir... vou pôr: economia exógena, a partir do local, a partir da vida real, a partir dos valores culturais e até religiosos mesmo, não abrir loja domingo. O produto do leite da vaca se transforma em mil coisas de, em biscoito, em sequilhos, muitas coisas. Então isso tudo tem muito a ver com como a forma que a igreja aqui de certa forma conduziu isso. [...]. Que tinha esse trabalho de vários ofícios, escola de ofícios era lotada, em tudo que era canto que você chegava tinha uma escola de ofício pra formar jovens, mulheres... E isso criou uma rede de empreendedorismo imenso, então isso gerou renda demais, uma renda muito grande. Isso não tinha na região (LUCENA, 2019).

Essas escolas propiciavam o ensino de produtos alimentícios, artesanato, rendas e bordados, inicialmente tratados como uma renda extra. Tais produtos passam a ser elementos centrais para o comércio e a economia locais. Diferentemente de outros lugares, um elemento central para a valorização do produto local é a forma como a identidade foi construída. Nesse sentido, a identidade conseguiu agregar um valor simbólico que a própria igreja atribuiu, mas que a população da região disseminava, seja na própria região, seja nos processos de migração para outros lugares.

Esse discurso sobre a região é portador de um poderoso conteúdo simbólico que se disseminou a partir da imagem do Seridó como celeiro de produtos inigualáveis, como por exemplo, a melhor carne de sol do Sertão. Além desta, outros produtos que têm o leite em sua composição são ditos e reconhecidos como os melhores: a manteiga-da-terra ou do sertão, o queijo-de-coalho, o queijo-de-manteiga, e ainda, doces, biscoitos, bolos e outras iguarias sertanejas (MORAIS, 2005, p. 414-415).

A reorganização da estrutura produtiva da região também se deu para além da igreja, no próprio setor têxtil. O processo de decadência do tripé gado-algodão-minério, ainda durante os anos 1980, dá origem a novos produtos a partir do maquinário e do conhecimento construído nas últimas décadas na região. O fortalecimento da fabricação de redes, por exemplo, rapidamente se diversifica para outras indústrias de tecelagem como cobertas, panos, chapéus e toalhas. As novas condições enfrentadas fizeram surgir novos eixos produtivos enriquecidos com os valores simbólicos de uma região fortalecida pelas características identitárias fortes.

Na década de 1990, o setor que ganha proeminência é a bonelaria. Ela se inicia no município de Caicó, mas o segmento se arrasta para as regiões de Serra Negra do Norte e São José do Seridó, nos 20 anos seguintes, a partir da crescente demanda nos mercados estaduais e nacionais. O interessante dessa atividade é a capacidade de se reinventar, utilizando técnicas arcaicas, herdadas do auge da

cotonicultura até o maquinário mais moderno utilizado a partir da demanda e da implementação da indústria mais recente. Essa convivência é o que conseguiu fazer com que fosse bem-sucedida a transição nesse ramo industrial (LINS, 2011).

Esse que foi um trunfo no processo de transição, no momento seguinte, com a competição internacional e do Paraná, passa a ser um entrave. A incapacidade de gerar produtos mais sofisticados e diversificados faz com que a bonelaria passe por um período de crise já em meados dos anos 2000 e a dificuldade de modernização coloca inúmeros impedimentos para a expansão dessa produção na região (LINS, 2011). Nesse contexto de produção industrial e expansão da indústria de alimentos e têxtil, é importante destacar, depois de Caicó, Jardim de Piranhas, que se transformou em um grande polo de confecções; e Jardim do Seridó, que também é importante, apesar de ter uma concentração mais modesta.

Na década de 1990, com o avanço constitucional dos direitos sociais, um dos elementos que mais cresceu foi a administração pública. A necessidade de garantir serviços públicos básicos como saúde, educação e segurança, além da contratação e efetivação de antigos servidores, fez com que se aprofundassem a divisão das tarefas dos entes federativos. Os municípios passaram a receber repasses e transferências de recursos que movimentaram a economia e a dinâmica de serviços e comércios de forma constante, como o pagamento dos benefícios da seguridade social e aposentadoria até a transferência de recursos como Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica. Esses tipos de recursos não apenas geravam empregos públicos mas ainda injetavam, de forma permanente, uma dinâmica nas economias locais gerando poder de compra para muitos habitantes das pequenas cidades do Seridó sem precisar passar pelo político local, apenas pelas garantias constitucionais. Moraes (2005) demonstra como os municípios dessa microrregião têm uma dependência desses repasses. Para se ter como exemplo, o FPM é responsável por um índice de 30% a 80% da renda das prefeituras para o desenvolvimento de todas as suas atividades.

Ademais, as experiências de empreendedorismo nas cidades do Seridó Ocidental fizeram com que o SEBRAE passasse a cumprir um papel importante na organização e na estruturação das empresas e associações. Longe de ser algo apartado do cotidiano da igreja, do campo e das associações, quando vamos ver a história dos técnicos e assessores, ela se confunde muito com a história de transição da região. O caso de Rangel, por exemplo, atualmente vereador de Caicó e

funcionário do SEBRAE, em entrevista, conta a sua participação na criação das associações da igreja na década de 1980. Ele destaca a relação com a educação ao longo do tempo e a necessidade de integrar a região a uma rede mais ampla a partir de novos mercados, aumentando a venda dos produtos e marcas da região.

Esse período de transição, com dinâmicas próprias no campo e na cidade, e o advento de novos produtos e empreendimentos, a partir da experiência prévia da região, vem numa boa toada até meados dos anos 2000, quando novos desafios surgem para toda a região. A vitória de Luís Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal e Wilma de Faria pelo Partido Socialista Brasileiro no Governo Estadual foram elementos que ampliaram as políticas sociais e de fomento de agentes nos territórios, mas também acirraram as disputas entre antigas e novas direções.

Um primeiro exemplo é o esvaziamento do Fórum do Campo Potiguar, dirigido pela igreja e pelos setores da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares, que em pouco tempo se extingue. Assim como o nascimento da Federação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), essas mudanças nacionais vão impactar diretamente no atrito com as reorganizações e as estruturas já consolidadas no interior do Seridó, em especial no campo.

Porque a galera chegou com a proposta e não respeitou uma proposta que tinha sido redigida pelos seridoenses, que era [inaudível] do Seridó. E vinha a proposta dos territórios de Brasília via MDA pra cá, e chegou aqui dizendo que estava errado. E os seridoenses “não, isso não está errado. Vocês que estão errados. Vocês estão chegando aqui, respeitem nossa história, respeitem nossa autonomia, nossa formulação, os nossos pensamentos, nós... Se nós estamos aqui...”, inclusive assim, a ideia de que “se nós estamos aqui há tanto tempo e fizemos esta região ter esse IDH, então nós não estamos errados. Pode até melhorar, mas precisam nos respeitar” (LUCENA, 2019).

A igreja católica, apesar de ainda forte, tem no avanço das televisões, da internet e na urbanização elementos da sua incapacidade de manter a força que ainda tinha nos anos 1980 e 1990. Além do poder por causa da realização das grandes festas e a relação com os políticos tradicionais, o novo mecanismo de organização e influência na sociedade civil passou a se dar pela Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (ADESE) e pelos comitês de bacias da região do Piranhas Assú. O eixo da questão ambiental, em especial, do manejo da água e da convivência do semiárido passou a ser o elemento central de articulação desses antigos setores.

Assim como o Focampo foi importante para o acesso ao PCPR, a ADESE irá trabalhar com a Articulação para o Semiárido Brasileiro e acessar outras políticas, como os projetos das cisternas. Na seção seguinte, iremos detalhar mais essas redes e articulações.

Um elemento importante nesse processo é que, nos anos 2000, começam a se formar novas lideranças, diferentemente do que ocorre em Apodi, de fora das velhas estruturas existentes na região. Elas surgem a partir de uma política de promoção e captação de jovens nos programas da igreja e dos sindicatos rurais. Um bom exemplo é Joseilson Medeiros de Araújo, que é o atual presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, filiado à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), no município de São João do Sabugi. Ele sempre cresceu entre as associações e o sindicato, e já aos 18 anos assume o Sindicato. Em pouco tempo, com a formação na escola técnica de Macaíba, também se joga na política da cidade. Apesar de ser jovem, a forma como vai conseguir acessar créditos, transitar entre os políticos tradicionais e articular é bem similar às práticas utilizadas por seus antecessores.

Por fim, há um último desafio que são os impactos da modernização que se inicia nos anos 2000 e vão se aprofundar na década posterior. No ambiente rural, isso se dá a partir de mais fiscalização do Ministério Público com relação a garantir processos de produção e certificação que a grande maioria das vezes está longe dos produtos artesanais da região, a exemplo dos derivados do leite ou do corte do gado bovino. Esse processo se fixa a partir da crise da bonelaria e do avanço das facções que, longe de ser algo endógeno, são processos de confecção que estão em busca de redução de custo a qualquer preço, mais do que geração de renda e riqueza na região.

3.3.3 Apodi: a reinvenção da periferia

Os anos 1970 foram difíceis para Apodi e região. A decadência do algodão que dava alguma sobrevivência para as elites regionais e a incapacidade de gestão das cooperativas que havia na região fizeram com que a estagnação e a incapacidade de romper o ciclo da pobreza fosse uma constante. O principal setor era uma agricultura atrasada que Guerra (1980) já destacava:

Para os serviços de mecanização da lavoura, já contra o município com cerca de 90 tratores, conta apenas 3 em 1970, utilizando em serviços de preparo da terra e outros. O uso do arado de tração animal (capinadeira) é bastante difundido no município, nos trabalhos agrícolas. De acordo com o censo de 1970, existiam em Apodi, naquele ano, 1081 arados de tração animal, colocando-se o município em segundo lugar no estado, como possuidor desse instrumento de trabalho, na agricultura. [...]. Um detalhe interessante, ainda com relação às pragas, é que a agricultores que manifestam atitudes supersticiosas. Aham que o aparecimento da lagarta, por exemplo, é uma coisa natural, que tem que acontecer. Admitem, até que tal ocorrência é uma determinação de Deus. E por isso não se preocupam em combatê-la, aceitando com natural resignação os prejuízos causados (GUERRA, 1980, p. 170-171).

Enquanto o país passava pela revolução verde e parte do semiárido se adequava à competição instalada pela expansão da agricultura no Oeste paulista e paranaense, Apodi vivia uma estrutura obsoleta, que tinha como marca a falta da energia elétrica, não chegando a 100 estabelecimentos rurais já no início da década de 1980 (GUERRA, 1980). As estiagens, no final dos anos 1970 e nos anos 1980, intensificaram a crise vivida no município e no entorno. As emergências como formas de conter o colapso dos municípios eram constantes.

Nessa região, a igreja também vai cumprir um papel central, mas com atuação distinta da que observamos no Seridó. A ausência de uma elite local forte, ou de um papel histórico da igreja no sentido de organização do poder na região, abriu brecha para setores mais progressistas que tinham pouca relação com os poderes locais. Isso é bem expresso nos padres ligados diretamente à tradição da Teologia da Libertação e no deslocamento de sacerdotes de outras regiões e países, como é o caso dos padres holandeses Pedro e Theodoro, dos quais trataremos a seguir.

Peter Marinus Maria Neefs nasceu em 1929, na cidade de Breda, Holanda, foi convidado pelo seminário Maior do Sagrado Coração de Jesus, em 1952, para concluir seus estudos teológicos. No Brasil, ele se transformou em Pedro Neefs, instalando-se de forma definitiva no Brasil em 1959, inicialmente na cidade de Beberibe-CE, mas por causa do conservadorismo local, foi para a diocese de Mossoró, chegando em Apodi em 1964. Nesse mesmo ano, a cidade foi vítima de uma grande enchente e sua dedicação na acolhida às vítimas já o fez muito famoso na região. Entre os anos 1960 e 1970, a igreja, a partir da figura do Padre Pedro, organizou dezenas de grupos de jovens, fortaleceu sindicatos, criou associações, sendo considerado seu principal feito a constituição da Fundação para o Desenvolvimento do Vale do Apodi (FUNDEVAP), com o auxílio do Departamento de

Ação Social da Universidade Regional do Rio Grande do Norte (URRN) – futura Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Com o boato de que seria candidato a prefeito devido à sua popularidade, a Diocese de Mossoró o transferiu para a cidade de Augusto Severo, que em seguida se chamaria Campo Grande.

Nesse sentido, é interessante ver como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) aparece em 1975 e nos anos seguintes vão se consolidando nos Estados. No Rio Grande do Norte, é a partir de Mossoró que ela se estrutura e tem como um dos seus principais eixos a região do Apodi. A organização da luta pela terra nessa região passa a ser um dos eixos de reivindicação como ocorre com a água. Sem grandes elites e interesses econômicos anteriores, acaba sendo quase que natural a consolidação da luta nessa região. O fortalecimento das CEBs e, mesmo na ausência do Padre Pedro, a vinda do Padre Theodoro tiveram papel muito importante na fundação das associações no final dos anos 1980 e no questionamento da estrutura vigente, não apenas pela concentração de terras mas também da água.

Que é aqui era marcado pelo... era um território seco, concentração de terra... Sistema da fazenda... A pessoa trabalhava pro dono da fazenda o dono da fazenda tinha uma bodega e quando terminava estava devendo outro tanto daquilo que ele consumia. Então era uma concentração muito grande das coisas. De terra. A água era concentrada. O cara tinha um poço na propriedade os açudes no período de seca eram feito nas terras... nas propriedades e o cara ficava com poder sobre as pessoas. Ai a CPT, as comunidades eclesiais de base e as igrejas nessa rodada nas comunidades encontrou gente querendo romper com aquele sistema. Lá em 88, 89 quando surgem as primeiras associações. Ninguém quer mais viver... O ciclo da Chapada do Apodi tinha 15 donos, esse território aqui era marcado pessoal só ia lá no período chuvoso, plantar, cuidar do algodão e colher o algodão no inverno. No inverno vinha de várias regiões. Aqui são 4 regiões. Chapada, pedra, vale e areia²². O pessoal ia nesse período colher e tal para o fazendeiro. Sistema de produção. Tinha que trabalhar de madrugada e até escurecer. Pra conseguir uma diária boa (FERNANDES, 2018).

Nos anos de 1980, além da organização a partir da igreja e dos padres na construção das associações para retomar os sindicatos pelegos e enraizar o sentimento de transformação pela base, outros dois elementos foram importantes. O primeiro a destacar é o fortalecimento das bases populares, junto a professores, técnicos e estudantes da Escola Superior de Agricultura de Mossoró (ESAM), hoje a Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Ademais, o avanço da esquerda em várias organizações durante a década de 1980 refletiu nas universidades, no caso

²² O entrevistado está se referindo apenas ao município de Apodi, um dos maiores do Rio Grande do Norte.

da antiga ESAM, o centro de organização era o Grupo Verde de Agricultura Alternativa. Nesse espaço, debatiam-se práticas agroecológicas e processos de desenvolvimento que levassem em conta o ideal da sustentabilidade. A partir dele, vão se formar inúmeros agentes fundamentais para mudar o perfil da região nos anos de 1990 e 2000. Nessa direção, o grupo com estudantes e profissionais será a matriz formadora de professores, agentes das Organizações Não Governamentais da região, extensionistas e militantes durante as décadas seguintes (VIEIRA, 2013).

A renovação da esquerda também teve sua importância na região pelo fortalecimento de estruturas partidárias e referências de esquerda. Muitos dos entrevistados também destacaram que o abandono de elites locais abriu a oportunidade para o Partido dos Trabalhadores (PT) ter a sua primeira experiência na região. Diferentemente do Seridó, de Natal e Mossoró onde caciques locais já colonizavam e organizavam a política, a crise da década de 1970 e 1980 abriu uma brecha que ocasionou uma vitória da esquerda na cidade de Janduís.

Aí aqui perto veio Salomão, que tinha ido estudar na Rússia, Salomão Gurgel. E veio aí prum movimento – e eu tinha notícia, tavam tomando um hospital lá, que num sei o quê. Eu sei que terminou Salomão virando prefeito de Janduís. [...] e os comunistas tomara né – porque o PT, nesse momento, era a única cidade do PT, do Rio Grande do Norte. A primeira e única. E lá tinha um monte de coisa, tinha um monte de notícia. Tinha teatro de rua, tinha uma educação bem referenciada, saúde – a cidade bem pequenininha e o pessoal saindo daqui das cidades maiores do que ela. Eram pequenas, mas eram maiores que Janduís, pra se consultar em Janduís, então repercutia Janduís. Janduís saía na TV, Janduís saía no jornal da Globo – a garotada fazendo teatro no meio da rua. Aí quando mudei também tava fazendo teatro no meio da rua, tava indo pras reuniões de lá, e essa notícia de Janduís ficava correndo na nossa cabeça também. Então Janduís foi uma referência também pra gente. E lá conheci muita gente que ficamos amigos e uns foram pro sindicalismo, outros foram pra teatro, outros foram pro futebol – tinha um futebol lá muito arrojado também, que era meio uma coisa de organização da galera de baixo, assim. E foram campeões regionais, e tudo isso levava admiração pra gente gostar de Janduís e Janduís era PT, né. Então teve um – Janduís começou a sair na mídia nacional pelas coisas boas. A cidade mudou, ficou bem limpinha, ficou tudo organizado, tinha os conselhos de bairro e o pessoal participava, era diferente de todas as gestões (PAIVA, 2018).

Um momento de crise foi a década de 1980, quando se demarcou a possibilidade de transformar estruturas e de fazer coisas diferentes, sendo referência em toda a região. Isso possibilitou que a estrutura partidária se modificasse e partidos de esquerda impensáveis em outras regiões comesçassem a se colocar como alternativa. A força desses setores refletiu inclusive um processo de levar à esquerda estruturas tradicionais como o caso de Wilma de Faria, irmã mais velha de Dinarte

Mariz e secretária de Agripino Maia, que, no final dos anos 1990, transforma-se em uma liderança progressista do Rio Grande do Norte.

A década de 1990 modificou os movimentos reivindicatórios dos anos anteriores em propositivos. Não que deixassem de existir, mas a sociedade civil ganhou inúmeras formas e uma complexidade política não existente no momento anterior. Outro elemento importante para o debate do desenvolvimento rural foi a realização da Conferência da ONU para o Meio Ambiente, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, que incorporou a noção de sustentabilidade e meio ambiente à ideia de desenvolvimento (SCHNEIDER, 2010).

O primeiro grande salto no debate sobre o rural foi a consolidação da categoria política da agricultura familiar, já na metade da década de 1990, carregando um modelo social e produtivo para o Brasil. Essa consolidação só foi possível em oposição ao agronegócio devido às inúmeras movimentações dos sindicatos rurais, a partir da Contag, e dos movimentos sociais, com destaque para o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), que colocaram na ordem do dia pautas que, rapidamente, foram assimiladas por estudiosos e formuladores de políticas públicas (GUANZIROLI, 2007).

Assim como houve um crescimento vertiginoso de estudos relacionados a estabelecimentos rurais, houve também uma crescente influência do Estado no meio rural. As ações que visavam à reforma agrária se aceleraram já em 1993 com a sanção da Lei Agrária e do Rito Sumário e com a criação da Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiários, futuro Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Deve-se também destacar a criação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), em 1996, que, rapidamente, tornou-se a principal política pública para os pequenos agricultores no país. Desde então, os recursos destinados a esses atores vêm crescendo, não apenas visando à infraestrutura dos assentamentos e ao crédito para a agricultura familiar mas também a iniciativas de regularização fundiária, segurança alimentar e combate às formas precárias de trabalho (SCHNEIDER, 2010).

Obviamente, em oposição a essa vertente que coloca a ênfase no debate da agricultura familiar, cresceu a discussão em torno do agronegócio, sustentado pela vertente tradicional da Teoria Econômica (*mainstream*), tomando como parâmetros para análise as cadeias de produção, produtividade e formas de gestão. No último período, esses autores também passaram a abordar temáticas relacionadas à

sustentabilidade e à incorporação do pequeno agricultor em cadeias agroalimentares (SCHNEIDER, 2010).

Apesar de o debate sobre a agricultura e a pecuária em escala e o comércio internacional de *commodities* serem, atualmente, centrais no debate do campo, este estudo busca analisar o outro aspecto do campo hoje: a agricultura familiar. Inicialmente, pretende-se desenvolver o debate sobre o novo rural brasileiro e, em seguida, sobre a produção e as políticas públicas para esse território.

A partir dessas novas estruturas institucionais em nível federal, abre-se a possibilidade de expandir o debate sobre a desapropriação. Com o fortalecimento de movimentos sociais ligados à igreja e a existência de uma elite social e econômica débil surgiu a possibilidade de realizar uma reforma agrária em Apodi, em especial, na região da Chapada, assim como avançar na estrutura de poços e captação de água. Essa mudança profunda durante a década de 1990 vai se tornar o pilar para as mudanças sociais e políticas na região.

A Chapada do Apodi é imensa e eram grandes proprietários, aí tinha Zé da Carritela, não sei o quê... A gente sabe até os nomes, porque era de quatro, cinco donos. Aí foi lá onde houve a maior, o maior movimento que começou realmente na década de noventa, no governo acho que de Fernando Henrique foi o mais que assim... A pressão pela reforma agrária, que eu me lembro, pra trás eu não lembro. Eu me lembro de Fernando Henrique pra cá eu já participando. E pra trás devia ter acontecido porque a pastoral da CPT trabalhava naquela região, eu lembro eu no grupo de adolescentes com doze, treze anos e já tinha... Já tinha gente dessas organizações trabalhando essa questão lá na região. Então assim, pros assentamentos, o trabalho da CPT mesmo com o apoio da igreja, né? Porque a CPT era um trabalho... tem assim, um apoio da igreja muito forte, nasceu dentro da igreja, na verdade, atuou muito na Chapada (TORRES, 2019).

Toda essa estruturação e os confrontos ocorreram até o final dos anos 1990, com alguns projetos importantes como o “Lumiar”, mas também com as conquistas de terra e um processo de expansão de extensionistas organizados por meio das ONGs e das universidades que atuam na região. Já no segundo governo do Fernando Henrique Cardoso, o principal debate que perpassava o movimento era a extensão rural e a capacidade de superar os atravessadores.

Nessa toada, surge, em 2002, o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida). Com uma abordagem mais holística, o programa buscava integrar experiência no semiárido com técnicos e extensionistas com o objetivo de

atender as famílias do campo, na perspectiva de aumentar a produção, rompendo com o círculo da pobreza. Assim, esse projeto tem na estrutura sindical sua estruturação, ou seja, está ligado ao sistema Contag. No caso do Rio Grande do Norte, coube à Fetarn exercer esse papel de articuladora e mobilizadora das áreas atingidas (VIEIRA, 2013).

Nesse cenário, dois elementos foram essenciais para a escolha dessa região para a atuação do Projeto no Rio Grande do Norte: primeiro, o processo de enfrentamento, encabeçado pela CPT, no que diz respeito ao assentamento, o que gerou uma dinâmica muito positiva do surgimento de novos atores na região. Entre os novos sujeitos estavam as ONGs e os professores da futura Ufersa; segundo, um enfrentamento entre o velho sindicalismo, que já estava há mais de 30 anos na região, e um protagonismo de jovens de esquerda da região do Vale e da Areia. Esses novos personagens deram mais dinâmica para a região, o que propiciou surgirem novos arranjos e atrair a atenção para novos projetos, intensificando quando o PT assume o governo federal, como forma de fortalecer os grupos de esquerda que davam a dinâmica na região do Apodi.

A formação dada pela igreja foi terreno fértil para o surgimento do chamado sindicalismo "CUTista" das áreas rurais, em particular no Sertão do Apodi. O novo sindicalismo era quase sempre formado por jovens que se posicionavam de forma a enfrentar o modelo sindical tradicional da Fetarn/Contag. A Igreja Católica também foi importante na formação de sindicalistas no Seridó, tendo talvez um papel até mais proeminente do que ocorreu no Sertão do Apodi. Porém, no Seridó, a igreja tinha preocupação em manter a unidade da identidade dos supostos valores seridoenses, como será descrito e analisado posteriormente (VIEIRA, 2013, p. 98).

Diferentemente do Seridó, onde a mediação das relações se dá muito pela igreja, nesse momento de transição, o que se vê no Apodi é o surgimento desses novos atores que vão construir novos arranjos. O primeiro deles se dá a partir da relação com o Estado, os sindicatos e os partidos de esquerda, em especial, o PT. Nota-se que a igreja, que cumpriu um papel essencial na formação de jovens nas décadas anteriores, começa a sair de cena. Logo, a relação com os padres holandeses é muito mais de referência do que um trabalho de atuação mais direto, como ocorreu no Seridó a partir das pastorais, agências e organizações.

Também é importante destacar que, com a desapropriação e o assentamento das famílias, vinha o crédito fundiário para a implementação dos processos produtivos, assim como para a construção da casa e das instalações de cisternas e

poços. Houve várias iniciativas para a execução dessas obras, desde o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, em especial, a modalidade A e B (Pronaf), até Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Essas linhas de acesso ao crédito aliadas às experiências e aos estudos de convivência com a seca promovidos pelas ONGs, igreja católica e universidade, deram novas perspectivas para o manejo da água, numa região que se viu, no final da década de 1980, muito rica em águas subterrâneas (PINTO, 2018).

Nesse cenário, a ascensão do governo Lula, com o protagonismo de organizações da sociedade civil e sindicatos na estruturação de políticas públicas e programas sociais faz com que os embates no interior das organizações do campo se intensifiquem no sentido de reproduzir as organizações e gerenciar a relação com o governo. No caso de Apodi, o protagonista do novo sindicalismo é Moacir Lucena, que desde 1994, com a CPT, dá início a uma série de ocupações com o objetivo de assentar diversos trabalhadores rurais. Após seu falecimento, em 1998, Edilson Neto assume como sucessor, incorporando cada vez mais os novos assentados. Com a vinda dos projetos de assistência e extensão rural, a diretoria do sindicato começa a trabalhar mais com os novos assentados, afastando-se das antigas bases na região da pedra e da areia.

O conflito se acentua entre 2001 e 2004, quando os setores menos orgânicos do PT são afastados da disputa, com o objetivo de se preparar para o lançamento da Contraf (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar) e da Fetraf-RN. No conflito pela direção do sindicato, há um processo de judicialização no qual ele passa a ser dirigido por uma junta governativa por um ano, entre julho de 2003 e junho de 2004. Como consequência desse conflito, existe, num primeiro momento, uma cisma nos grupos que atuavam juntos na década de 1990. De um lado, o sindicato com as ONGs vão estruturar uma rede de apoios a partir dos programas de extensão rural e atendimento a assentamentos na região; por outro lado, o grupo que saiu derrotado no sindicato vai estruturar uma rede de parceiros com SEBRAE, Banco do Nordeste, Fundação Banco do Brasil e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para viabilizar a estrutura de cooperativa.

Essa divisão em dois arranjos institucionais, com alguns pontos de encontros, será a marca da região nos anos 2000. Com o passar dos anos, há uma diminuição das tensões e a parceria entre os dois setores vai se intensificando e os projetos vão construindo pontes em comum. O acesso mais fácil ao governo do grupo ligado ao

sindicato e à estrutura de certificação e distribuição, organizado pela cooperativa, será a chave para o sucesso de muitas iniciativas na região.

É importante destacar que os processos de conflito e a falta de uma elite local forte propiciaram a reorganização e a reestruturação da região de Apodi em outros marcos. O sucesso ligado à fruticultura, expandindo esse tipo de produção para além do perímetro irrigado da região do Assú, assim como o fortalecimento das cooperativas locais vão chamar a atenção de todo o Rio Grande do Norte. Esse feito, numa das regiões mais atrasadas do Estado na década de 1990, vai culminar no embate sobre o Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi, conhecido como projeto da "morte", propiciando o desenvolvimento do agronegócio em detrimento das experiências agroecológicas e de pequenas propriedades na região.

3.4 ENTRE DIFERENTES ARRANJOS E OPORTUNIDADES

Esta seção buscou mostrar as diferentes construções históricas de cada região que possibilitaram construir organizações e instituições distintas. O isolamento da microrregião do Apodi, sendo alvo de cangaceiros, com crises de estiagem, dificuldades de acúmulo de capital e riqueza, provocou, nas décadas de 1980 e 1990, uma transformação profunda estruturada pela reforma agrária e pela parceria com universidades e Organizações Não Governamentais. A região de Caicó, que teve desde a sua colonização uma relação intensa com o centro de acumulação na região, seja pelo eixo da cana-pecuária, seja pelo algodão-pecuária, viu se constituir uma forte identidade como forma de consolidação da ocupação do território, da guerra aos bárbaros até o fortalecimento das elites locais, tudo sempre com uma igreja como mediadora. Ao final, a reorganização da igreja, a partir de políticas de sustentabilidade; o manejo de água no ambiente rural; o incentivo ao empreendedorismo em ambientes urbanos; assim como a reorganização da indústria do algodão em têxtil vão dar novos ares à região.

Apesar de a igreja cumprir um papel de incentivo ao associativismo, ela cumpre papéis muito distintos em cada uma das regiões. Enquanto no Seridó ela se confunde com a política local, sendo protagonista desde a época do Império com a eleição de deputados e senadores, no Apodi, é um elemento externo que, especialmente após a década de 1960, trabalha por fora das elites locais, sendo expressa pelos padres holandeses que vêm organizar a paróquia. Essas diferenças

vão ter impacto na forma como elas organizam a transição na década de 1980 e no grau de conservadorismo com que elas atuam. Nesse sentido, destaca-se a forma controlada e gradual como os processos ocorrem na microrregião de Caicó e os conflitos e rupturas que acontecem a todo momento na outra região.

Um elemento presente são as diferenças nas construções da identidade em cada uma das regiões. Enquanto em Caicó ela é moldada ao longo do tempo, mediada pelos interesses locais e a igreja, ao fim, tornando-se um valor que é agregado aos produtos e às pessoas da região; no Apodi, como poderá se ver de forma detalhada na seção seguinte, ela se dará a partir da implementação de políticas públicas, fóruns e confrontos no último período, sendo menos marcada por uma qualidade em si e mais por uma estrutura de encontros.

Na estrutura política, as diferenças são evidentes. A força da elite local em Caicó vai fazer com que, durante quase 50 anos, as famílias dessa região tenham proeminência no Estado e, durante quase todo o período que antecede e procede, elas tenham alguma participação central. Enquanto a proximidade de Apodi com Mossoró faz com que essa região tenha uma relação de dependência com as elites da região do Assú-Mossoró. Apenas no último período é que ascenderam figuras locais de partidos de esquerda, fugindo da lógica conservadora do sertão. Apesar de não se consolidar ou transcender muito a região, essas figuras só se instalaram devido ao vácuo de projeto deixado pelos governantes do RN para aquela região.

Outro elemento para se observar é o processo de concentração de terras no Brasil, no Rio Grande do Norte e nas microrregiões estudadas, para isso irá se tomar o Censo agropecuário de 2006 e as transformações e permanência nos últimos 10 anos. De acordo como IBGE (2009), 9,6% dos estabelecimentos agrícolas têm mais de 100ha, ocupando 78% da área total voltada à agricultura, enquanto mais de 50% dos estabelecimentos têm menos de 10ha, mas estão apenas em 2,4% da área voltada a essa atividade. Se considerarmos que, enquanto os pequenos produtores rurais cresceram 3% entre 1996 e 2006, e aqueles que detêm as maiores propriedades não chegaram a crescer 1,67% significa que a dinâmica do último período foi de concentração de terras no Brasil, apesar do avanço do processo de reforma agrária.

Conforme os dados dos últimos censos, a situação do Rio Grande do Norte não é diferente, inclusive os índices de concentração fundiária são maiores, na grande maioria das vezes, dos observados em nível nacional, seguindo a dinâmica do

Nordeste. A Tabela 9 vai apresentar a questão da concentração fundiária como um elemento central na explicação do desenvolvimento dessas regiões.

Tabela 9 – Distribuição do número e da área dos estabelecimentos nas microrregiões da Chapada do Apodi/RN e Seridó Ocidental/RN (2006)

Estratos (ha)	Chapada do Apodi				Seridó Ocidental			
	Nº Imóveis	%	Área (ha)	%	Nº Imóveis	%	Área (ha)	%
Menos de 50	5266	86,68	55156	24,25	1260	62,22	19812	9,04
50 => 100	392	6,45	26679	11,73	293	14,47	19671	8,98
100 => 500	333	5,48	69653	30,62	381	18,81	84010	38,35
500 => 1000	63	1,04	43665	19,20	64	3,16	46201	21,09
mais de 100	21	0,35	32318	14,21	27	1,33	49376	22,54
Total	6075	100,00	227471	100,00	2025	100,00	219070	100,00

Fonte: Censo Agropecuário de 2006

Como pode se observar, na região da Chapada do Apodi, as pequenas propriedades são mais de 86%, mas detêm apenas 24% da área, enquanto as maiores não são nem 0,5% e têm mais de 14% das terras. A situação não é muito diferente no Seridó Ocidental, onde 62% dos pequenos produtores rurais trabalham com 9% das terras e os 1,33% detêm mais de 22% da área rural analisada. Desse modo, percebe-se um alto nível de concentração.

Analisando esses dados, Santos (2012) trabalha com o índice de Gini para aferir a concentração de terras no Rio Grande do Norte e assim traçar parâmetros para a distribuição do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCf) a fim de incentivar os pequenos proprietários que detêm menos capacidade de ir ao mercado buscar crédito. Ao comparar essas duas regiões, o autor conclui que a grande concentração fundiária permanece, em especial na Chapada do Apodi, que apresenta valor igual a (0,733), perdendo em concentração apenas para as microrregiões (0,768) e o Litoral Sul (0,899), enquanto no Seridó Ocidental o valor é de (0,699).

No estudo de Santos (2012), ele vai demonstrar como a região do Meso-Oeste Potiguar foi a que mais se beneficiou do PNCf, sendo a microrregião da Chapada do Apodi a segunda que mais conquistou esses recursos e, como destacado pelo índice de Gini, é uma das de maior concentração de terras. Em compensação, o Seridó Ocidental e Oriental tiveram apenas 70 famílias beneficiadas, e, como característica, uma concentração fundiária menor. Como conclusão, o trabalho mostra que a distribuição desse recurso não está sendo conduzido de forma a diminuir a concentração fundiária.

Esses resultados demonstram que a concentração fundiária talvez não seja o determinante para ter acesso aos fundos e políticas estatais, assim como explicam pouco como regiões que estão em posições distintas, como Seridó Ocidental e Chapada do Apodi, têm processos de convergência no desenvolvimento. Nesse sentido, são muito importantes os estudos relacionais desta tese com o objetivo de esmiuçar esses processos. Apesar de a concentração não se transformar de forma profunda no último período, vale destacar que houve um aumento permanente de pequenas propriedades, que fez sentir entre os entrevistados uma democratização do acesso a terra e teve um impacto importante na construção das relações, com diminuição da pobreza e articulações intra e inter-regiões. Nessa perspectiva, o estudo de Santos (2012) destaca dois processos: a divisão a partir da questão hereditária e o reassentamento de famílias, que vai de encontro aos dados já observados neste estudo.

No manejo da água também se expressam as diferenças, não tanto por terem projetos distintos, inclusive, porque muitos dos agentes que trabalham a questão circulam pelas duas regiões. Enquanto em uma região se constrói a partir da ADESE e de projetos de sustentabilidade e construção de práticas de manejo da água, na outra, isso se dá pelo conflito contra o projeto do DNOCS e a afirmação da cultura na pequena propriedade criada nos últimos 20 anos. Apesar de as diferenças ambientais serem determinantes para configurar as possibilidades de exploração e uso da água, também é fato que esse arranjo trará um impacto direto na construção das redes e instituições no entorno.

Um elemento que deve ser observado são os locais onde se buscam recursos para a transformações das regiões. Caicó vai buscar conhecimentos e forças endógenas, muitas vezes já existentes ou acumuladas ao longo do tempo naquele espaço social; já Apodi vai se apropriar de transformações externas com o advento de agricultura familiar, assentamentos, igreja e partidos que não existiam *a priori* na região, inclusive, com grupos de apoio ligados a universidades de fora da microrregião. Cada uma das estratégias e escolhas vai impactar diretamente nas oportunidades e estratégias de desenvolvimento local.

Uma dinâmica muito distinta que dificulta a comparação está na questão econômica. Apesar de a crise ter tido um papel de fragmentação das propriedades rurais e de fortalecimento da pequena propriedade rural em ambas as regiões, na microrregião de Caicó, a indústria de alimentos e têxtil diversificou a economia e

deixou o território mais heterogêneo, enquanto o processo de reforma agrária e exploração do aquífero potencializou o espaço rural como gerador de renda no Apodi. Como a análise se dará com base no recorte de desenvolvimento de Amartya Sen (2010), será possível comparar essas regiões mesmo com essa importante diferença.

Ao apresentar as características históricas de cada região, este estudo buscou apresentar organizações e instituições que trabalharam nas microrregiões ao longo do tempo para observar como essas estruturas e as redes atuam em cada um dos espaços a fim de analisar, pelo viés das liberdades de Sen (2010), e/ou detectar as privações. Essa escolha metodológica também abre espaço para apontar as debilidades e os desafios que essas regiões estão enfrentando e ver as estratégias utilizadas para fazê-lo. Nota-se que a partir do recorte e da análise das liberdades instrumentais será possível desenvolver, de forma mais aprofundada, o estudo comparativo das duas regiões no período mais recente.

4 LIBERDADES, DEMOCRACIA E REDES

Nas seções anteriores, buscamos apresentar as ferramentas metodológicas e a história das regiões de Apodi e do Seridó, em especial, até os anos 1990. Nesta seção, será apresentado o material coletado no campo de maneira sistemática, com o objetivo de compreender o desenvolvimento recente, observando as potencialidades e as debilidades de cada um desses espaços sociais. Antes disso, é importante retomar alguns pressupostos e conceitos a ser utilizados na análise a seguir.

O primeiro elemento importante a se destacar é o recorte regional, descrito na segunda seção. Como foi visto no percurso histórico-institucional descrito no trabalho, apesar de as duas regiões pertencerem a um mesmo Estado e estarem, relativamente próximas uma da outra, o desenvolvimento histórico é muito distinto e, por mais que tenham semelhanças em organizações ou instituições chave, como igreja, educação ou o capital social, a forma como elas foram se apropriando e se estruturando ao longo do tempo são muito distintos. É interessante destacar como esses elementos são assimilados ao longo do tempo, fazendo com que afirmações essencialistas ou generalistas deem pouco resultado para descrever o que acontece nas regiões.

O conceito geográfico para descrever esses dois espaços parece bem adequado, tendo em vista a especificidade e as diferenças que o trabalho pretende demarcar. Hipóteses que cravam as diferenças apenas em estruturas de poder – econômicas ou simbólicas – também não dão conta de explicar as características que fazem dessas regiões casos únicos a ser estudados. Já os trabalhos que visam desenvolver as partes tratam bem as especificidades de cada espaço, por meio do recorte desejado (festas, águas, políticas, economia), mas são insuficientes para entender as dinâmicas gerais dessas regiões.

Nesse sentido, a descrição de como a sociedade civil, a economia e os agentes estatais atuaram nos espaços ao longo do tempo vai ser fundamental para a compreensão das mudanças entre 2000 e 2015. A criação de arranjos institucionais e o fortalecimento de grupos e setores vão criar as expectativas da construção das estruturas que propiciaram o desenvolvimento de liberdades²³ e a falta delas.

²³ O debate sobre liberdades é construído a partir da perspectiva de Sen (2010), que vê os indivíduos como sujeitos ativos da construção do desenvolvimento, levando em conta elementos como raciocínio público e ética.

No caso das instituições construídas nesses espaços, também serão marcos importantes para perseguir as hipóteses. Ao longo do tempo, foram se criando diferentes formas de articulação entre os diversos setores. De início, a Coroa, com as estruturas de segurança, utilizava a igreja para mediar os espaços da política e das festas, as relações com elites de outras regiões. Na seção anterior, foi descrito como as instituições foram se moldando e construindo as demais instituições ao longo do tempo, com o objetivo de ver a marca que ela vai imprimir no período atual.

Na região do Seridó, vimos como, na década de 1980, a igreja passa a transferir muitas de suas atribuições a organizações e entidades que fazem o trabalho social e de articulação, atuando cada vez menos de forma direta. Mostramos, ainda, a articulação promovida pelo Serviço de Apoio Aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC), organização ligada diretamente à igreja católica, com as comunidades rurais e programas de governo, ou a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (ADESE), que tem uma relação indireta com a igreja, realizando o manejo de bacias e o acesso à água a partir de autarquias governamentais e ONGs que trabalharam com essa temática. Nesse processo, a estrutura urbana nasce de elementos e instituições enraizadas nos campos, como é o caso da migração das festas para as cidades, ou mesmo do associativismo rural para explorar e incentivar empreendedorismo pelo SEBRAE. Sem contar a estrutura advinda do manejo do algodão para a indústria têxtil desde 1970 e a consolidação nos anos 1990. Foram discutidos ainda a dependência de trajetória, os arranjos institucionais e as transformações organizacionais marcando a estruturação de toda a região do Seridó.

Já na região de Apodi, a igreja não detinha um poder de organização das estruturas de poder local, seu papel era mais modesto, mas fundamental na formação de jovens lideranças e no fomento ao associativismo. Com a presença de uma elite local forte e a forma subordinada com que se relacionava com as famílias, além do poder exercido pela elite de Mossoró, essa região foi um importante laboratório para rupturas institucionais a partir da redemocratização. Reforma agrária, Comissão Pastoral da Terra (CPT), ONGs, setores universitários progressistas e partidos de esquerda transformaram o perfil da região num primeiro momento. Enquanto isso, o isolamento de outros setores possibilitou buscar novas parcerias com SEBRAE, bancos, cooperativas, ou seja, com diversos agentes tradicionais do mercado. Essa ruptura, ocorrida nos anos 1990, possibilitou a Apodi experimentar novos tipos de arranjos, que, pela forma subordinada com que se relacionava com as elites do Estado

anteriormente não tornava isso possível. Essa fratura gerará tanto possibilidades de diversas liberdades quanto dificuldades em outros aspectos.

Como se pode notar, as mudanças institucionais e as novas práticas surgidas na década de 1980 e 1990 também vão impactar diretamente a análise que irá se fazer desses 15 anos. Ademais, conforme vai passando o tempo, práticas de uma região são absorvidas por outras, mas as estruturas estabelecidas criam facilidades ou dificuldades para a construção de determinadas liberdades.

Por fim, retomamos a ideia de rural e urbano, assim como de desenvolvimento que destacamos na segunda seção, para mostrar como esses temas serão discutidos no momento seguinte. O primeiro elemento importante de destacar é a forma não economicista com que ocorreram as transformações e mudanças nos desenvolvimentos das regiões. A mudança na estrutura social, inclusive nos grupos de poderes e que dirigiam durante anos as duas regiões, ocorre exatamente no momento de crise econômica. Os ganhos obtidos por produtos em alta não se refletiam diretamente na vida da população desses lugares. Por conseguinte, é a desestruturação econômica que abre espaço para a reorganização das regiões, assim como mudanças estruturais definidas pela Constituição de 1988, que irão transformar profundamente a região. O exemplo mais emblemático é o da região de Caicó, cuja renda despencou com a queda do algodão e a perda de força política no Estado, mas os indicadores sociais melhoraram. Ao mesmo tempo, o entorno de Apodi se transformou não por um processo de urbanização, ou industrialização, mas por modificações na estrutura e no manejo da terra e da água.

Um elemento a ser estudado é o debate de ruralidades: várias instituições e práticas rurais vão se transferindo para as cidades²⁴, conforme a literatura trabalha. São emblemáticas as parcerias feitas com o SEBRAE, a igreja e as festas nesse sentido. Experiências associativas, assim como referências e estruturas econômicas, adaptam-se e vão migrando do campo para o meio urbano. Isso é intensificado com um processo migratório intenso, como no caso do Seridó. Empreendimento antes mediado pela igreja em vilas rurais desenvolve-se no comércio das cidades, assim como nas estruturas de atendimento social das pastorais e nos setores da igreja. Em Apodi, esse tipo de mediação é mais constante, pois boa parte da economia se

²⁴ O caso de José Rangel, do SEBRAE, é emblemático. Ele foi liderança de associação rural que, ao migrar para a cidade, começou a fomentar o associativismo em diversas atividades, como artesanato e comércios. A entrevista realizada com ele é rica em detalhes desse processo.

mantém na agricultura, apesar de muitos produtores estarem vivendo nas cidades. Logo, a bodega que era na fazenda do grande proprietário passa a ser localizar na cidade, mas a produção fica no campo. Esses deslocamentos fazem com que cultura, práticas e tradições se mantenham. Nota-se que todos os entrevistados dessa região mantinham uma relação constante de movimentação entre os dois espaços.

Também é evidente a relação das mudanças nacionais na geração de oportunidades e novas estruturas locais. Com isso, foram introduzidos: as verbas vinculadas a direitos sociais, a categoria agricultura familiar e as políticas de fomentação, o caráter social da terra, o fortalecimento de estruturas de Estado que visam promover e desenvolver pequenos empreendimentos, até projetos de fomentos internacionais para o Nordeste. Todos esses elementos vão impactar de maneira direta no desenvolvimento local, mas o sucesso da organização e do acesso a essas estruturas só irá ocorrer a partir de articulações e arranjos produzidos localmente. Nesse sentido, o estudo relacional e a dinâmica política serão fundamentais para mostrar como essas mudanças impactaram de forma diferente essas regiões em relação a outras no RN.

A esse respeito, as divisões e as formas como Amartya Sen (2010) apresenta as liberdades instrumentais, tendo em vista o desenvolvimento, serão um importante recorte para analisar essas regiões focando principalmente dos anos 2000 até 2015. Esse recorte será considerado nas perguntas e hipóteses no campo estudado. Essa metodologia evita restringir os impactos a análises de eficiência de políticas públicas, levando em conta estruturas e instituições enraizadas nas regiões independentemente da intervenção estatal. O papel de sujeitos locais, da sociedade civil e das experiências anteriormente desenvolvidas, como vimos na seção anterior, mostra que, mais que uma política específica, a reinvenção de estruturas prévias ou rupturas com elas é que criam as janelas de oportunidades para essas regiões.

Na primeira parte desta seção, será feita uma descrição geral da rede total encontrada em cada uma das regiões, trançando as principais características de cada uma delas, os pontos de encontro. Desse modo, busca-se traçar um paralelo com as estruturas descritas na seção anterior. Este primeiro momento visa apresentar características gerais que subsidiarão os debates para os recortes sobre desenvolvimento das regiões. A parte seguinte desta seção abordará as cinco formas de liberdades instrumentais enunciadas por Sen (2010), a saber: políticas, sobre a capacidade de surgimento de novos sujeitos e a possibilidade de eles intervirem nas

estruturas existentes; facilidades econômicas, sobre a construção de arranjos na geração de renda e autonomia econômica; oportunidades sociais, que trata das condições de saúde e educação em cada uma das regiões; garantia de transparência, com foco no controle sobre a ação de agentes públicos e confiança na relação entre os atores; e, por fim, segurança protetora, que analisa a capacidade de garantir seguridade social para as pessoas que vivem nesses espaços. Vale ressaltar que o desenvolvimento desses eixos na segunda parte será a partir dos dados relacionais e da descrição da dinâmica dos atores para entender como esses vínculos foram utilizados para garantir liberdades ou perpetuar as privações.

Na última parte, será apresentado um compartilhamento de experiências e a forma como os resultados positivos em cada uma dessas regiões estão sendo apreendidos pela outra, e apontar os novos arranjos que estão sendo construídos. Assim, serão pontuados possibilidades e desafios a partir das instituições, das redes e dos sujeitos a fim de gerar desenvolvimento. Busca-se, ainda, explicar a história recente da região a partir da qualidade de vida de sua população. Este estudo possibilitará traçar paralelos de redes e instituições para o aperfeiçoamento de determinadas características, sem tomar, *a priori*, as normativas gerais ou um determinado agente público como único ou principal promotor do bem comum.

4.1 A REDE TOTAL NA REGIÃO DO APODI E CAICÓ

A capacidade de construção de formas relativas de mensuração pela Análise de Redes Sociais (ARS) é diversa, aferindo elementos como densidade das redes, centralização e proximidade. Essas medidas traduzem a forma como o poder é distribuído na rede, assim como a capacidade que os agentes têm de controlar as pontas da rede (KIM *et al.*, 2011). Face ao exposto, buscaremos analisar a rede construída nos últimos 2 anos com foco em sua composição geral, como, por exemplo, no protagonismo de seus atores.

Conforme destacado na metodologia, foi tomada como prerrogativa a construção de uma rede total, na qual buscamos inserir os principais atores que participaram dos processos de tomada de decisão e de construção de políticas territoriais e de desenvolvimento na região. As sementes foram dadas por atores sabidamente influentes e atuantes nas microrregiões estudadas por meio de

pesquisas realizadas anteriormente²⁵. A relativa facilidade de acesso dos atores chave, assim como as diversas entrevistas realizadas, fez com que não se tomassem *a priori* os limites (fronteira) da rede, mas que estes fossem construídos conforme os resultados da análise empírica.

Para a construção da matriz que gerou a rede e as medidas, contou-se com entrevistas²⁶ em profundidade, envolvendo setores ligados a: igreja, técnicos do Estado, agricultores, membros do SEBRAE, políticos, professores universitários, ONGs, ou seja, uma gama de atores das duas regiões estudadas. Essas entrevistas foram imprescindíveis não apenas para trabalhar aspectos históricos do desenvolvimento institucional desses espaços sociais estudados mas também para a realização da metodologia de bola de neve²⁷, que foi utilizada nesta pesquisa.

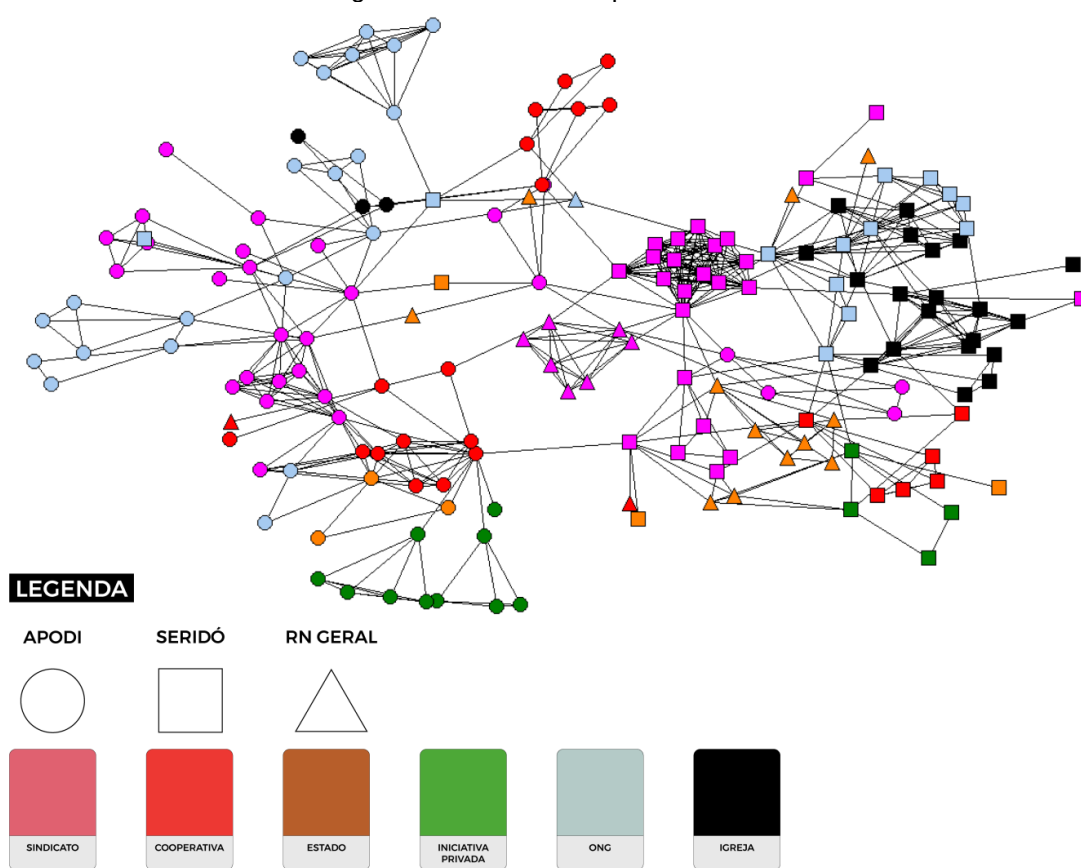
A partir dos dados coletados, foi construída uma matriz de relações, inseridas no software Ucinet 6.627® para tirar as medidas relacionais da rede e dos atores envolvidos. Em seguida, esses dados foram transformados em um sociograma para a análise da forma da rede e, em especial, de como se cruzam as relações com os atributos de maneira mais geral no conjunto gráfico. Os atributos que foram inseridos em cada nó são de duas categorias: regiões, que se refere ao centro da atuação de cada um dos indivíduos, ou seja, de Apodi, do Seridó ou do RN de forma geral; organização, que vai se referir ao setor/organização principal da atuação daquele agente, considerando sindicatos (são dirigentes de associações e sindicatos), cooperativas (atores que têm como principal atuação esse espaço), Estado (agentes públicos técnicos, pesquisadores e promotores), iniciativa privada (agentes bancários, donos de bodegas, agentes do sistema S), ONGs (técnicos e articuladores que trabalham nessa figura jurídica) e igreja (sacerdotes e leigos que trabalham na igreja ou em organizações fomentadas por ela).

²⁵ O LabRural forneceu contatos e subsidiou com trabalhos anteriores à escolha dos primeiros atores para a realização das entrevistas.

²⁶ Foram realizadas 15 entrevistas de agentes do Apodi e 14 do Seridó, além de 3 que atuam na política mais ampla de desenvolvimento no RN (Extensão Rural, Educação e Manejo de água).

²⁷ Conforme já destacado anteriormente, a metodologia consiste em extrair atores a partir de entrevistas fazendo com que o entrevistado elenque a relação de terceiros. Ao final da conversa, perguntamos três nomes a partir da indagação: “Com quem (fulano) se relaciona para debater desenvolvimento?”. Caso ocorra algum nome não presente na lista construída anteriormente, este é colocado ao final da lista e, para ele, é feita a mesma pergunta. A sequência de entrevistas é interrompida quando os nomes passam a se repetir.

Figura 3 – Rede Total Apodi e Seridó



Fonte: Entrevistas realizadas entre 2017-2019

O primeiro passo que será feito é uma descrição da representação gráfica para entender a relação entre os atributos e como estes se dispõem no sociograma apresentado. O lado esquerdo da Figura 3 é composto principalmente pelas relações da região do Apodi, enquanto o lado direito pelo Seridó. Um elemento a se destacar é a importância dos sindicatos rurais na rede como um todo. De certa forma, eles vertebram os dois lados da rede. Como já visto na seção anterior, a partir deles se estruturam as relações com outras organizações. Outro elemento é a diferença da composição das organizações na estruturação das redes nas regiões. Enquanto no Apodi predominam ONGs e cooperativas; na outra região, é a igreja com ONGs que estruturam a expansão da rede para outros campos.

O conhecimento dessa estrutura em si, levando em consideração fatores como a conectividade e a densidade da rede, permite compreender os fluxos de recursos e informações que circulam na rede, além de fatores como concentração e poder. Na Tabela 10, a seguir, cruzamos os dados com a distribuição dos atributos dos nós e a relação entre eles na estrutura.

Tabela 10 – Região do Rio Grande do Norte declarada pelo ator/Nó

Regiões	Nós/Atributos	
	<i>abs</i>	%
Outras do RN	22	12,60%
Seridó	70	40,20%
Apodi	82	47,10%
Total	174	100%

Fonte: Entrevistas realizadas entre 2017-2019

Esse atributo mostra uma ligeira vantagem no número de atores na região do Apodi, mas cumpre destacar que, apesar do número menor no Seridó, quando trabalhamos com os laços, eles são equivalentes, demonstrando uma maior densidade da rede e, por consequência, mais força nas relações. Essa característica também reforça a ideia de identidade forte na região do Seridó Ocidental. Outro destaque é a articulação com setores de fora da região, mas que têm protagonismo na construção do desenvolvimento local. Nesse sentido, existem dois focos importantes: um ligado ao sindicalismo da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN), que faz uma ponte entre as duas regiões; e outro aos agentes públicos que atuam junto às regiões para a implementação de projetos. Nesse caso, a existência de um maior número destes²⁸ na região do Seridó reflete uma melhor inserção na política estadual nessa área. Logo, agentes sociais e extensionistas têm mais acesso a essas lideranças locais.

A Tabela 11, a seguir, mostra a organização de atuação do agente/nó da rede. Nesse sentido, o primeiro elemento fundamental na análise desse atributo é a centralidade do sindicato na organização da rede como um todo. É a partir deles é que vão sendo construídas as ramificações e é deles que saem outros atores como as ONGs, normalmente relacionadas com assistência rural ou convivência com a seca; e as cooperativas, como resposta à estruturação do crédito junto à pequena propriedade. O segundo destaque são as Organizações Não Governamentais, apesar

²⁸ O trabalho irá desenvolver mais essa temática mais à frente. Em suma, há uma concentração muito maior de funcionários advindos do Seridó, na máquina pública que sempre mantém uma relação com a região por causa da identidade. Alguns explicam esse fenômeno pela escolaridade; outros, por uma participação mais ativa na vida política institucional do RN durante toda a república.

de elas serem dispersas na rede, têm características diferentes em cada um dos lugares.

Tabela 11 – Principal organização de atuação do agente/nó da rede total

Organização	Nós/Atributos	
	<i>abs</i>	%
Sindicato	59	33,90%
ONG	35	20,10%
Igreja	23	13,20%
Cooperativa	25	14,40%
Iniciativa privada	14	8,00%
Estado	18	10,30%
Total	174	100%

Fonte: Entrevistas realizadas entre 2017-2019

Enquanto na região do Apodi elas estão bem calcadas na assistência rural, a partir de grupos políticos e a relação com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); no Seridó, elas são braços da igreja que trabalham com assistência social e convivência com a seca. Isso não significa que não haja perfis diferentes em cada uma das regiões, mas que os promotores são distintos. É interessante mostrar a construção desses arranjos a partir de Caramuru, em Apodi; e de Joseilson, no Seridó:

Claro, os sindicatos junto com a federação, a FETARN, junto com o SEAPAC, que também tem uma contribuição muito grande nesse processo de organização no Seridó. Então a igreja católica, através do SEAPAC, é de extrema importância para o Seridó nessa parte de organização. Então foram surgindo. Hoje nós temos a ADESE, agência de desenvolvimento do Seridó que foi articulação dos sindicatos, associações, SEAPAC, as prefeituras, outras organizações... Como SEBRAE e etc. Então, criamos um plano de desenvolvimento sustentável do Seridó. E a partir disso nós passamos a entender que tínhamos que ter uma agência de desenvolvimento da região. Então temos a ADESE que articula também outros projetos (JOSEILSON, 2017).

Em 1999, 2000, 2001 o projeto Lumiar tinha uma proposta interessante. Ele não era uma ação universal, era muito focalizada, mas tinha um modelo de assistência técnica mais aberto. Conseguia já receber influências de outras formas de assistência técnica que lembrava mais um modelo que caminhava pra promover autonomia, né, das famílias e tal. Então, surgiu a segunda entidade em Mossoró, que foi a Terra Viva e depois surgiram várias na região; Sertão Verde, Atos, Terra Livre e Coopervida, enfim. Então, boa parte da capacidade de comprometimento político e capacidade técnica entrou nessas entidades aí, e isso fez com que essa região fosse bem conhecida por ter muitas ONGs (CARAMURU, 2018).

As estratégias de estruturação da rede também acabaram sendo distintas, como mostra a Tabela 11. Enquanto o acesso a recursos no Apodi estava ligado às cooperativas; no Seridó, a estruturação se deu muito a partir das associações com a igreja. Isso também é refletido, de forma quase simétrica, nos atributos dos atores em cada lado da rede. A manutenção de uma estrutura anterior, especialmente na relação com a igreja católica, fez com que a rede se estruturasse de forma distinta em cada um dos espaços e, por consequência, foram utilizadas outras estratégias para obter recursos. A fala de Procópio Lucena é emblemática neste sentido:

Você veja que, o MST e nem a CTP conseguiram se firmar no Seridó. É porque não tem concentração de terra? Tem concentração de terra, mas os valores que foram aqui construídos são valores de outra natureza, né? Ou seja, o papel da igreja e o papel dos sindicatos deram um grau de organização de base, a partir da comunidade onde você mora, onde você vive, que ali nesse nível de organização de base as pessoas têm um muito mais poder de tomar decisões e saberem o que querem. Então, aqui nós temos, só aqui no Seridó, nós do SEAPAC colaboramos para fundar em torno de quatrocentas e poucas associações. Aqui em torno de seiscentas associações, mais ou menos, rurais. [...]. Então, aonde tinha projeto e dinheiro público, as pessoas foram se organizando em associações pra buscar esse recurso. Não para entregar à um grupo externo, grande que coordenasse, mas pra ficar na própria comunidade. E o que aconteceu? Gestão do dinheiro público na comunidade, oportuniza a comunidade a conhecer as políticas públicas, a conhecer as suas burocracias, a conhecer seus entraves, conhecer inclusive suas facilidades e conhecer quem é que está por de trás das coisas públicas (LUCENA, 2019).

Apesar de Lucena carregar um tom valorativo, no sentido do que seria melhor ou não para a organização em cada um dos espaços, o interessante é ver a importância da igreja e das associações como mediadores, o que seria feito pelas ONGs e cooperativas na outra região. Como serão destacados mais adiante, as mudanças de jurisprudência, a atuação do Ministério Público e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) acabaram mudando procedimentos, forçando reestruturações e cada uma das regiões foi aprendendo um pouco com a outra (BASTOS, 2006).

Enquanto a forte identidade do Seridó sempre propiciou um adensamento da rede, a relação com agentes públicos pela mediação de sindicato e igreja se deu a partir de fóruns e agentes externos que marcaram o desenvolvimento da região da Chapada do Apodi. Nesse sentido, inclusive, a relação com setores da iniciativa privada também se tornou mais fácil na microrregião de Apodi, provavelmente em defesa da rede local. As redes são moldadas por uma necessidade de expansão, tema

que abordaremos a seguir. A entrevista com Lucena esclarece bem a forma de estruturação da rede na microrregião do Seridó:

Tutela... Isso é uma coisa que o seridoense não permite. Tanto é que houve um problema muito forte com o território por causa da ADESE, o território da cidadania. Porque a galera chegou com a proposta e não respeitou uma proposta que tinha sido redigida pelos seridoenses, que era [inaudível] do Seridó. E vinha a proposta dos territórios de Brasília via MDA pra cá, e chegou aqui dizendo que estava errado. E os seridoenses “não, não. Isso não está errado. Vocês que estão errados (LUCENA, 2019).

Outra coisa revolucionária é as feiras de sábado que tem por todo canto, mas aqui era interessante porque a igreja organizou várias feiras, inclusive a de Ouro Branco era a Feira do Agricultor. Tinha a Festa do Agricultor que era organizada pela igreja nesse dia. E dizia “ah, a feira foi organizada pra igreja colher um” e também tinha isso. Mas era uma forma de valorizar o papel do agricultor na vida da igreja, na vida da sociedade e com a terra. E depois ia conversando com os padres e ia identificando, alguns padres já morreram, eles tinham clareza disso. Era uma forma de valorizar a terra, valorizar a presença dele na sociedade e na igreja (LUCENA, 2013).

Já Fátima Torres aponta bem esta diferença na região do Apodi:

Apodi eu acho que a mais de quinze anos funciona um fórum - pelo menos que eu participo é quinze anos, mas eu acho que tem uns vinte anos - um fórum de associação. Então um sindicato, uma vez por mês reúnem esse fórum e de lá sai as demandas. Eu lembro que tinha uma época que a gente se reunia nesse fórum só pra pressionar a prefeitura por corte de terra até instituir o programa de corte de terra, a história das sementes, depois a feira da agricultura familiar... Sempre foi assuntos macro, entendeu? As estradas, o posto de saúde... então assim, sempre nesses fóruns. E a nossa região, a gente... A região da Areia se sentia meio excluída desse processo porque todas as políticas iam mais pra onde tinha assentamento, [...]. O nosso trabalho sempre foi primeiro valorizado pelos atores externos, do que do local. Por exemplo, o córrego começou a beneficiar a castanha, ninguém podia visitar o córrego, aí vinha gente da Alemanha, não se de onde, e eu acho que esse despertar pode ter surgido daí, porque esses atores externos, eles, por exemplo, as nossas agroindústrias recebem mais universidades de Natal do que as escolas municipais e estaduais, por exemplo, né? De empresários e de instituições internacionais, isso começou por padre Teodoro, e antes por Padre Pedro, que foi quem realmente me batizou, então padre Pedro tava em Apodi ante da década de 70, e sempre teve essa formação de trazer gente, e depois padre Teodoro e depois o Banco Mundial, depois o projeto Dom Helder, e não para por aí (TORRES, 2019).

Apesar de ambas as regiões, de forma abstrata, terem grande capital social, o modo como eles se articulam é completamente distinto. Como percebemos a partir dos entrevistados, a organicidade se dá no Seridó quase que de maneira direta entre igreja, sindicato e associações, com poucos mediadores e dificuldades de acesso a agentes externos. Nesse processo, a rede ligada à indústria têxtil tem a sua origem nos mecanismos internos da própria região, com base em sua produção e a relação com o SEBRAE e antigos membros de associações e sindicatos. Ademais, nota-se o

fortalecimento dos vínculos, da identidade regional, consolidado pelos festejos, fazendo com que se criem laços fortes que propiciam mais solidariedade entre os membros, outra característica reforçada pela igreja.

A primeira medida a se destacar a partir do UCINET é a densidade da rede. Embora existam alguns atores centrais, a capacidade da rede de centralizar as intermediações entre os nós é de praticamente 30%. Isso significa que as informações que circulam na rede não ficam concentradas em um número muito pequeno nem muito grande de atores, ou seja, existe uma concentração intermediária de atores que possuem as informações e as disseminam na rede, o que pode ser interessante sob o aspecto de liderança e formação da estrutura de governança da rede, pois possibilita que um ator realize a intermediação das comunicações entre pares de nós. Tendo isso em vista, é interessante abordar as medidas de centralidade para mapear o papel de cada um dos atores dentro da rede total. Nesse caso, vamos apresentar, na Tabela 12, os resultados mais relevantes para, a partir deles, analisar a função que os diversos atores exercem nas regiões.

Tabela 12 – Centralidade de grau por nó da rede total

Centralidade de Grau		
Nome	Degree	nDegree
Ana Aline	22000	127
Expedido	16000	92
Cristino	15000	87
Marco Antonio	15000	87
Zilma	14000	81
Fátima Torres	14000	81
Messias	14000	81
Juscelino do sindicato	14000	81
Francisca de Freitas	14000	81
Sival	14000	81
Assis	14000	81
José do sindicato	14000	81
Mercês	14000	81
Mário	14000	81

Fonte: Autoria própria, com base em entrevistas realizadas entre 2017-2019

Essa medida se refere ao número de conexões que cada nó tem em primeiro grau, ou seja, pessoas diferentes que trabalham juntas ou foram citadas durante as entrevistas realizadas. Com exceção de Fátima Torres, o que vemos é uma hegemonia completa do Seridó no que se refere à construção das relações entre si.

Muito disso tem a ver com a forma como eles citam um ao outro formando diversos cliques (grupos completamente interligados entre si) e, por consequência, com uma relação mais forte.

Nessa perspectiva, Granovetter (1973), desde os seus primeiros estudos sobre força dos laços, aponta que a produção desses cliques e a relação sistemática entre as mesmas pessoas gera um alto grau de identidade normalmente estabelecido entre familiares e amigos próximos. Provavelmente esse tipo de citações mútuas reflete as relações estabelecidas na região e a identidade forte já pautada diversas vezes na tese, ou seja, esse resultado reforça o pressuposto da identidade da região.

A diferença encontrada fica por conta da Fátima Torres, que, nos últimos anos, tem assumido um papel maior, em nível estadual, o que acabou ampliando as suas relações. De maneira geral, podemos notar que, apesar de densas, as relações não vão refletir necessariamente em mais capacidade de ir atrás de novos recursos ou numa melhor articulação na rede geral de desenvolvimento. Nesse sentido, as outras medidas, dispostas na Tabela 13, ajudarão a desenvolver mais essa análise.

Tabela 13 – Centralidade de proximidade por nó da rede total

Centralidade de proximidade		
Nome	Entrada	Saída
Procópio	171	154
Caramuru Paiva	171	74
Carlos George	168	78
Fátima Torres	165	145
Zuleide	160	75
Ana Aline	159	178
Aisamaque Dalyton	159	79
Jailma	157	165
Dom Jaime	157	147
Emanuel Candido	157	141
Joseraldo	156	158
Emídio	155	153
Damião	155	147
Paulo José	155	141

Fonte: Autoria própria, com base em entrevistas realizadas entre 2017-2019

Em relação à Tabela 13, primeiramente, é importante destacar as diferenças de entrada e saída nessa medida de proximidade. Enquanto a entrada está relacionada ao acesso ao ator ou ao nó, a saída diz respeito à capacidade de ele acessar outros membros da rede. Por isso, nos mais diversos estudos, esse tipo de

medida está relacionada à capacidade de articulação ou de referência na organização da rede (SCHNEIDER, 2003; SOUZA; HENRIQUES, 2019). Enquanto um alto índice de entrada denota a referência construída em setores diferentes na rede, o número elevado na saída aponta a capacidade de acessar mais rápido qualquer agente nessa rede total.

No caso das medidas expostas acima, temos entre os primeiros atores dois tipos distintos: um com alta entrada e baixa saída, e outros com alta entrada e saída. As pessoas que têm alta entrada, provavelmente já cumpriram um papel de articulador da rede, mas, provavelmente, ainda se mantêm como referência atualmente, mas com maior dificuldade em acessar a rede como um todo. Os casos de Caramuru e Zuleide são emblemáticos, pois, na época do Dom Helder, tiveram papel chave, inclusive em termos de articulação de territórios. Com os desmontes nos últimos quatro anos, permaneceram como referência, embora tenham reduzido muito o seu poder de articulação da rede como um todo.

Por sua vez, Fátima Torres e Procópio Lucena mostram a força da entrada e saída dessa medida de proximidade. A primeira está relacionada com a articulação do cooperativismo com os governos e o financiamento, o que fez com que ela expandisse a rede de relações em nível estadual e com diversas pontas. Já o Procópio está ligado à política de convivência no semiárido, como os debates de manejo de água, que permanecem ao longo do período e a referência junto à igreja. Se forem abertas as redes egocentradas desses agentes, pode-se notar que tão importante como o número de laços diretos deles é a diversidade de redes e relações estabelecidas pelas díades. Ao analisar as liberdades nas próximas partes, dispostas na Tabela 14, será possível se notar como as relações se influenciam entre si.

Tabela 14 – Centralidade de intermediação por nó da rede total

Centralidade de Intermediação

Nome	Betweenness	nBetweenness
Ana Aline	6783905	22798
Fátima Torres	5882239	19768
Joseilson	5015596	16856
Da Guia	4688131	15755
Procópio	4437118	14912
Raimundo Canuto	4135779	13899
Jailma	3709328	12466
Yuri Paiva	3219231	10819
Joseraldo	3083350	10362
Ruberlânio	2799410	9408
Marcílio	2670231	8974
Sebastião Arruda	2482200	8342
Emídio	2223310	7472
Emanuel Candido	1858521	6246

Fonte: Entrevistas realizadas entre 2017-2019

Essa medida de centralidade aponta quais são os nós que conseguem trazer e acessar novos recursos, para além das relações primárias. Pessoas com grande centralidade de intermediação têm condições de impedir ou ampliar a informação, como o acesso a recursos numa determinada rede. Devido a isso, são conhecidos como porteiros, uma vez que podem conectar ou não um conjunto de atores a novas informações ou dar acesso a novas estruturas.

O maior destaque é para a Ana Aline, que, nos últimos 4 anos, vem crescendo no sistema da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag). Atualmente, ela ocupa o cargo de vice-presidente da FETARN. Um dos fatores para esse destaque é o protagonismo que a região do Seridó vem ganhando no sindicalismo rural do RN, ainda no final dos anos 2000 até os dias atuais. Essa posição fez com que ela expandisse suas relações tanto para o conjunto do Estado como para os setores com que ela se relaciona. Logo, passou a ser uma porteira importante para a rede como um todo. De certa forma, Raimundo Canuto cumpriu o mesmo papel, mas pelo lado do Fetrafiano, que é uma federação mais recente e com menos penetração. Isso também acaba criando reflexo. Assim, mesmo ele sendo o presidente, não tem a influência que Ana Aline adquiriu.

Nesse cenário, Fátima e Joseilson também são porteiros importantes, com atuação na expansão da agricultura familiar nessas regiões, a partir das cooperativas

e dos sindicatos. Esses atores foram responsáveis por estabelecer relações com SEBRAE, financiadores, extensionistas e agentes públicos para crescer e estabelecer novos marcos na produção e distribuição. O pioneirismo de Fátima fez com que, a partir de recursos, novas possibilidades se abrissem no RN. Por conseguinte, esses modelos foram adaptados para outras regiões, como foi o caso da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), com Joseilson, em São João do Sabugi.

Já Maria da Guia e Procópio têm como protagonismo a articulação com as associações e igrejas, também, nesse sentido, ligando redes *a priori* que não estão conectadas. O trabalho social realizado por eles também é exemplo de manutenção dos vínculos e de ligação com redes de base, muitas vezes, afastadas das estruturas mais gerais. É interessante destacar que todos os porteiros trazem recursos novos e informações, mas com capacidade de acionar e agir de forma distinta.

Essa explanação sobre a rede total e algumas medidas, inclusive destacando os atores com posições relacionais chaves, tem como objetivo subsidiar o debate sobre as liberdades, tema a ser tratado no subitem a seguir. Para além do poder institucional estabelecido a partir da Constituição de 1988, a ideia é explorar como o empreendedorismo institucional dos agentes e as redes estabelecidas nas regiões fizeram com que liberdades tivessem protagonismo distinto e possibilidades de produção de condições de vida melhor em alguns aspectos numa região ou noutra. Como adversidades, podemos apontar a falta de estrutura financeira e, por se tratar de uma região periférica do país, também faz com que esta análise se torne mais instigante buscando, nesta tese, outras formas de desenvolvimento.

4.2 A REGIÃO DO APODI E SERIDÓ OCIDENTAL A PARTIR DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS

O objetivo de trabalhar com as liberdades instrumentais de Sen (2010) é organizar um recorte que nos possibilite ver as potencialidades e as debilidades de cada uma das regiões. Nesse sentido, com base nos dados primários, coletados no campo, e secundários, a partir de informações colhidas no IBGE e no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN), este estudo busca apresentar como se desenvolveu a liberdade em cada um dos recortes propostos e, assim, ter uma noção mais geral do desenvolvimento no interior do RN.

Para entender a forma como se desenvolvem as privações e liberdades nessas regiões, também serão utilizadas entrevistas, análises institucionais e relacionais para apontar elementos que forem pertinentes para entender mudanças e permanências que afetam as capacidades humanas nas regiões estudadas. A partir da análise geral e dos exemplos de ação dos atores, pretende-se descrever como se encontra cada uma das cinco liberdades instrumentais na região.

4.2.1 Liberdade política, transparência e estreita relação com as forças estaduais

Ao iniciar o debate sobre os direitos políticos como uma liberdade instrumental fundamental para o desenvolvimento da região, tomamos como base teórica os pressupostos de Sen (2010), em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, destacando a forma como a temática é abordada. O primeiro elemento a se observar é o recorte institucional construído por ele. Longe de contrapor crescimento econômico à democracia, o autor vai demonstrar como liberdades políticas são essenciais para prevenir crises humanitárias.

Nesse sentido, é importante retomar um pouco a discussão proposta no fim da seção anterior sobre as estruturas políticas, econômicas e sociais em meados da década de 1980 e início dos anos 1990, com a estruturação do SUS, a ampliação do sistema educacional, a cobertura da seguridade social e até mesmo o acesso a políticas para a pequena propriedade rural, como a criação do conceito agricultura familiar e a política de reforma agrária. Também foi destacado que, apesar de maior renda concentrada em regiões como a do Seridó, as elites locais capturavam boa parte do crescimento, mantendo situações de pobreza em grande parte da população.

Para Sen (2010), muitas das concepções de desenvolvimento construídas ao longo do tempo contrapõem direitos econômicos de direitos políticos, como se o povo devesse escolher entre quais liberdades seriam fundamentais. Essas ideias eram ancoradas em exemplos de governos autoritários que tiveram períodos longos de crescimento acelerado, o que justificaria que países pobres não deveriam optar pela democracia. Além de Sen (2010) desconstruir esse tipo de hipótese, que mistura consequência/causa a partir de exemplos distintos, ele vai mostrar que é a participação do cidadão que provoca um verdadeiro bloqueio para crises humanitárias e a ampliação das perspectivas de desenvolvimento.

Dentre os elementos mais interessantes destacados pela necessidade de direitos políticos estão dois elementos. Primeiro, o incentivo à informação e a pressão para encontrar soluções para os problemas dos cidadãos; e o segundo é a construção das necessidades a partir do processo democrático. Um bom exemplo disso podemos ver na Chapa do Apodi, que, inicialmente, enfrentava a exigência por terra, depois, por direitos sociais, por extensão rural, ou seja, a partir da prática cotidiana do debate público e das soluções vão se criando as novas necessidades. Não se pode tratar *a priori* esses elementos, eles são construídos pelas conquistas e articulações dos mais diversos atores. Logo, a democracia não tem apenas um valor utilitário, mas de construção cotidiana.

Dessa forma, esta pesquisa busca menos mostrar as relações de causa e consequência com práticas e instituições e mais analisar as estruturas institucionais de redes que viabilizam determinadas potencialidades ou demonstram as dificuldades de construir outras iniciativas. Do mesmo modo que Sen (2010), visamos descrever como as regiões se posicionaram nesses últimos anos com relação aos direitos políticos e analisar a forma como se impuseram vontades populares por meio do acesso às escolhas e decisões. O recorte perpassa por entender quais os incentivos dos setores da população que, historicamente, foram alijados do poder. São exatamente esses elementos que coíbem crises sistêmicas, como a fome coletiva, e possibilitam fortalecer o controle social dos cidadãos. A partir disso, aparecem imprensa livre, eleições regulares e oposição atuante.

Na seção anterior, foram demonstrados, diversas vezes, os impactos das longas estiagens em todo o semiárido nordestino sobre os animais e a população em geral. Vale demarcar que, após a década de 1990, os impactos vêm diminuindo paulatinamente, apesar de existirem períodos tão graves quanto o que antecedeu. Em contraposição, a impermeabilidade das demandas sociais de camadas subalternas da sociedade nessas regiões provocou, muitas vezes, em períodos antes da constituição cidadã, crises de retirantes e, em períodos de longa estiagem, o aparecimento de problemas de fome coletiva. Com o voto popular – e de integrar grande parte da população ao sistema democrático com o sufrágio universal, incluindo os analfabetos, e o voto secreto e obrigatório –, as elites locais foram obrigadas a incorporar minimamente os cidadãos agora com algum poder sobre as decisões.

Na concepção de Sen (2010), o primeiro elemento para conter ondas de privações é a promoção de competições e crenças na esfera pública, a partir do

debate. Nesse sentido, os direitos políticos são imprescindíveis não apenas para a formação cidadã mas também para induzir respostas econômicas e sociais que atendam os anseios da maioria. Além disso, são eles que constroem a noção de necessidades, com o avanço em oportunidades sociais distintas, com a busca por solucionar problemas de desigualdades ligadas a gênero, raça ou região. Um elemento destacado nos textos do autor é a necessidade da existência de uma oposição bem ativa, pois a docilidade desta permite que sucessivos governos negligenciem o debate público, colocando em xeque questões vitais da política pública. Nessa toada, a falta de implementação e de resolução de problemas sociais, como o cerceamento de liberdades civis, crescem com uma oposição frágil.

Nesse sentido, o importante da teoria de Sen (2010) é que a realidade vai moldando a noção de liberdade e justiça. Por essa razão, reflexões e noções de equidade e determinadas instituições prévias são fundamentais, mas a forma como as liberdades instrumentais se dão e são constituídas só podem se ver, de modo concreto, a partir da forma como se eliminam as privações. Em suas palavras, “[...] o objetivo é esclarecer como podemos proceder para enfrentar as questões sobre a melhoria da justiça e a remoção da injustiça, em vez de oferecer soluções para questões sobre a natureza da justiça perfeita” (SEN, 2011, p. 11).

Face ao exposto, neste trabalho vamos analisar os aspectos institucionais e relacionais das formas como foram se articulando os atores chave no desenvolvimento da região. O dado inicial foi um pedido protocolado no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte com a lista de todos os candidatos a prefeito e vereador da região para observar a alternância, a consolidação das estruturas institucionais e a força dos atores mapeados nesses espaços. Em seguida, mostraremos as diferentes formas de atuação e participação deles nesses espaços, tendo em vista privações e possibilidades. Desse modo, será possível analisar o papel construtivo de cada um na criação de valores e normas na região e assim examinar como essas liberdades se concretizam nesses municípios. Ou seja, tão importante quanto a forma como as instituições foram consolidadas estão os mecanismos criados para a influência e a participação efetiva dos interesses desses novos setores nos últimos anos.

Longe de esgotar o debate sobre a questão, nesta parte da pesquisa, busca-se analisar de forma comparativa a intervenção dos atores com poder institucional e relacional na construção das liberdades políticas na região. Para isso, tomamos as

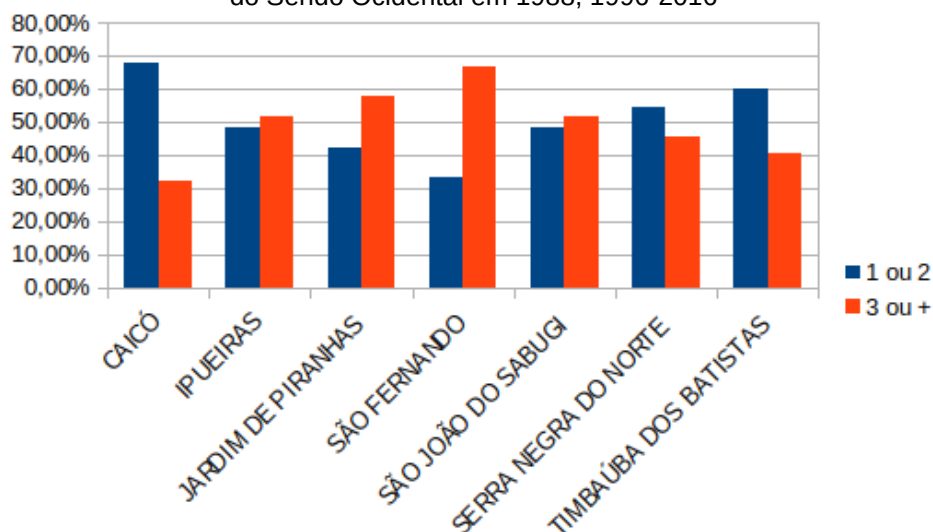
eleições de 1988 e as cinco últimas eleições municipais para analisar a renovação e a capacidade de transferência do poder relacional para o poder institucional. Além disso, será possível analisar elementos como a participação das mulheres no município e as formas e os métodos que as redes tiveram para obter poder de decidir e influenciar nos rumos do município.

Na primeira parte, vai se trabalhar o desempenho eleitoral dos candidatos com o objetivo de analisar a capacidade que os agentes com poder posicional, observados na rede geral das duas regiões, têm de entrar na política institucional pelo voto. Num segundo momento, o que vai se examinar são as táticas alternativas de ocupar esse espaço importante na localidade.

No caso estudado, diferentemente de estudos clássicos da ciência política (ALVES *et al.*, 2018; BRAMBOR; CENEVIVA, 2012), não temos como foco mensurar o efeito da incumbência sobre o desempenho eleitoral dos candidatos na eleição seguinte. O que se pretende é algo mais simples, notar a permanência ou não de atores na vida política eleitoral ao longo dos anos, para, dessa forma, identificar quais são os impactos dos novos agentes e dos sujeitos imersos nas redes de desenvolvimento encontrados na pesquisa de campo. Por isso, a análise comparativa dos dados obtidos pela justiça eleitoral com os coletados nas entrevistas será matéria primordial para trazer à tona as estratégias desses atores na inserção na política regional.

A base de dados utilizada contou com a presença de todos os candidatos à prefeitura e aqueles que ocuparam a cadeira de vereança nas regiões e no período acima destacado. Como resultado, contamos com 941 participações em pleitos de 506 atores. Para trabalhar com os dados relacionais, também cruzamos essas informações com os 174 nós que foram encontrados nas informações relacionais. Para ver o índice de alternância de poder e de renovação dos quadros políticos, tratamos os dados no software para análise estatística Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), identificando o número de vezes que cada nome aparece na base, observando o surgimento de novos agentes ou a manutenção dos antigos, conforme o gráfico disposto na Figura 4 a seguir.

Figura 4 – Gráfico com número de participação dos atores relevantes em pleitos eleitorais na Região do Seridó Ocidental em 1988, 1996-2016



Fonte: TRE-RN 2019

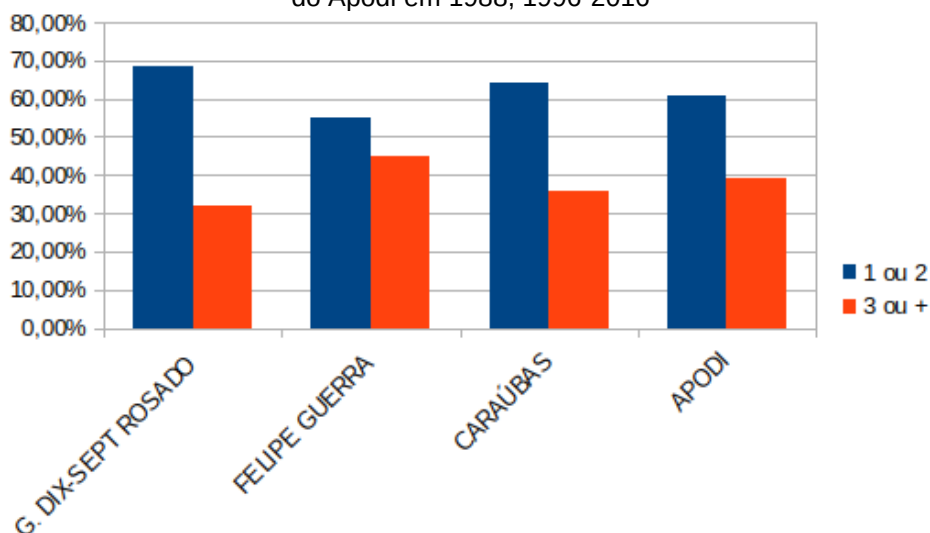
Os aspectos históricos tratados nas seções anteriores fizeram dessa região um espaço de consolidação de elites locais muito bem estabelecidas. Essa conjuntura política, econômica e social construiu estruturas que só vão se desmontar ao longo do tempo, especialmente com a decadência de antigas elites locais ligadas ao binômio gado/algodão e o fortalecimento de setores ligados ao comércio varejista, à distribuição de produtos e à indústria têxtil local. Nesse sentido, cidades que tiveram mais impacto econômico devido às mudanças ocorridas normalmente refletiram também esse impacto no âmbito político, embora nem sempre a capacidade de renovação dessas famílias e grupos é capaz de acompanhar essas mudanças, como já foi destacado anteriormente.

Como se pode perceber, para entender melhor o processo de mudança, o ideal seria um estudo de caso, analisando caso a caso, para, assim, conseguir mapear as mudanças a partir da ciência política de direções de elites locais no embate do poder municipal nessa microrregião. De qualquer forma, a região reflete de maneira contundente a manutenção de setores em geral.

Ademais, temos de destacar que a média nos últimos anos de renovação não é muito diferente da média nacional, especialmente nos municípios de Caicó, Serra Negra e Timbaúba dos Batistas. Ocorre que o impacto do poder posicional sobre a capacidade de intervenção direta e eleitoral no poder institucional não pôde ser visto de maneira contundente em nenhuma das cidades com base nos dados coletados no

Tribunal Regional Eleitoral do Rio grande do Norte. No que diz respeito a Apodi, analisaremos os dados do gráfico apresentado na Figura 5 a seguir.

Figura 5 – Gráfico com número de participação dos atores relevantes em pleitos eleitorais na Região do Apodi em 1988, 1996-2016



Fonte: TRE-RN 2019

Assim como a dependência de trajetória faz com que a região do Seridó Ocidental tenha dificuldades de renovação e do surgimento de novas lideranças no âmbito político-eleitoral, a falta de uma elite consolidada com o desmonte da estrutura fundiária na Chapada do Apodi, durante a década de 1990, conforme debatido anteriormente, faz com que as lideranças locais sejam muito mais pulverizadas, não apenas nos nomes das pessoas como também nos partidos que disputam o processo eleitoral nessa região.

Apesar de os padrões eleitorais das regiões seguirem os estudos legislativos e da ciência política atual (ALVES *et al.*, 2018), com melhores performances de renovação segundo os dados coletados na Chapada do Apodi, os protagonistas que compõem as câmaras nas regiões são distintos daqueles que foram encontrados nas redes de desenvolvimento nesses espaços. Ou seja, o trabalho de articulação das redes, indicado por meio de força posicional a partir de medidas de centralidade, não tiveram papel determinante na política eleitoral das cidades do Seridó Ocidental. Nesse caso, apenas setores que são marginais, na rede geral construída a partir da articulação da agenda de desenvolvimento local, é que tiveram algum protagonismo de disputa eleitoral nessa região.

Para compreender toda a dinâmica eleitoral, é necessário um estudo aprofundado nessas áreas a fim de obter um diagnóstico mais preciso. A partir deste estudo, já podem ser apontadas algumas tendências. A primeira, que será abordada de forma mais sistemática no debate de liberdades econômicas, é a dependência dos municípios do Rio Grande do Norte de forma cada vez mais sistemática dos repasses de outros entes federativos, como mostra o artigo de Brito e Penha (2012, p. 81): “[...] existe um alto grau de dependência dos gastos municipais com Educação, Saúde e Infraestrutura de recursos transferidos da União para os municípios e que o nível de transferência, e, portanto, o grau de dependência, vem aumentando à cada ano”. A segunda é a correlação feita entre vitórias eleitorais e emendas e garantias de recursos, que apesar de não ter sido estabelecida de forma sistemática para essa região, Carvalho (2018) aponta que trabalha bem sobre outros cargos eletivos no Rio Grande do Norte.

Tendo em vista essas tendências apontadas na literatura destacada anteriormente, a necessidade de aproximação do poder executivo estadual e federal faz com que as estratégias de organização de redes para as eleições, visando ocupar o poder institucional, façam mais uso de relações intrapartidárias e hierárquicas entre atores estaduais e federais com pouca dinâmica nas relações da sociedade civil no cotidiano. Isso significa que algumas pessoas até conseguem, em um ou outro mandato, furar o bloqueio, mas a consolidação da participação desses setores vai de forma mais extensa utilizar novas estratégias que iremos mostrar adiante.

Na obra de Sen (2010), um dos elementos importantes para se analisar as liberdades e privações é a forma como minorias étnicas, raças e mulheres vivem em determinadas regiões. No caso da política, é fundamental analisar o acesso da mulher por meio da referência eleitoral e institucional nesses espaços. No Brasil, essa questão é crítica. Conforme o documento do Banco Mundial (WORLD BANK, 2017), o Brasil está em 115º lugar de 139 países na ocupação de mulheres no parlamento com apenas 9,9% das cadeiras ocupadas em dezembro de 2016.

O Rio Grande do Norte foi pioneiro na participação feminina nas eleições no país, sendo Mossoró a primeira cidade a incorporar uma eleitora, em 1927, e Lajes elegeu a primeira prefeita da América Latina, Alzira Soriano, um ano depois. Sem dúvida, esse vanguardismo foi muito importante para o movimento sufragista e de mulheres naquele momento da república velha, porém, como bem destacam as pesquisadoras que atentam sobre o tema (AVELAR, 2010), essa conquista foi

consentida. O governador da época, Juvenal Lamartine, em visita ao coronel Miguel Teixeira de Vasconcelos, pai de Alzira, decidiu indicar sua filha para a prefeitura da cidade potiguar. Esse tipo de dinâmica é aquela observada por sociedades patrimonialistas, em que o líder regional indica o seu sucessor para a ocupação do cargo.

Apesar dessas dinâmicas locais, ao longo da história, a participação de mulheres na vida política e eleitoral do RN continua forte. Como se pode notar no documento do Banco mundial (WORLD BANK, 2017), o Rio Grande do Norte aparece como protagonista na participação feminina, em especial, quando olhamos para as vereadoras. Em relação às candidatas vereadoras eleitas no ano de 2016, o Rio Grande do Norte teve 348, gerando uma proporção de 2,1 vereadoras por município, ou seja, 21,22% das vagas foram ocupadas por mulheres, fazendo com que ele seja o primeiro no ranking nacional. A Tabela 15, a seguir, apresenta o comportamento eleitoral na região do Apodi, foco deste estudo.

Tabela 15 – Número de participação de mulheres relevantes em pleitos eleitorais na região do Apodi em 1988, 1996-2016

	MULHERES	HOMENS
Apodi	10,31%	89,69%
Caraúbas	12,36%	87,64%
Felipe Guerra	5,13%	94,87%
G. Dix-Sept Rosado	17,65%	82,35%
Total da Região	11,36%	88,64%

Fonte: TRE-RN 2019

Conforme a metodologia destacada na análise das lideranças na política institucional e eleitoral, não pretendemos analisar, neste estudo, os fatores que provocaram o sucesso eleitoral feminino no último pleito ou ao longo da história, mas, sim, ver a influência dos atores locais para fortalecer ou impulsionar essas candidaturas nas microrregiões estudadas. Como se toma a participação de mulheres ao longo de seis pleitos municipais, acaba servindo para controlar desvios de eleição para eleição, e ainda se consegue perceber o nível de participação corrente ou de renovação de figuras femininas nesses pleitos, como ilustrado na Tabela 16.

Tabela 16 – Número de participação relevante de mulheres em pleitos eleitorais na Região do Seridó Ocidental em 1988, 1996-2016

	MULHERES	HOMENS
Caicó	9,57%	90,43%
Ipueiras	17,72%	82,28%
Jardim de Piranhas	17,65%	82,35%
São Fernando	14,10%	85,90%
São João do Sabugi	8,86%	91,14%
Serra Negra do Norte	24,05%	75,95%
Timbaúba dos Batistas	15,58%	84,42%
Total da Região	8,04%	49,10%

Fonte: TRE-RN 2019

Pensando que hoje a média nacional é de 9,9% de eleição de mulheres, a situação mais grave de incorporação é de Felipe Guerra, ou seja, a privação de incorporação delas na política institucional é difícil, assim como nas cidades de Caicó e de São João do Sabugi, na região do Seridó Ocidental, cujo índice foi um pouco menor. No geral, as cidades que compõem essas microrregiões seguem a dinâmica do Rio Grande do Norte, com composições um pouco maiores que a média nacional e um pouco menores que aquela vista no RN. No geral, os índices de maior participação estão relacionados a mulheres que permanecem anos ocupando cadeiras nas câmaras. Normalmente, essas cidades têm o número mínimo de vereadores, o que, por consequência, eleva o número total de participação de mulheres no município. O nível de mulheres com pouca participação, uma ou duas vezes, também varia em cada uma das cidades, mas no geral, elas mantêm o padrão de participação geral visto anteriormente.

Quando o nosso olhar passa a analisar a capacidade das mulheres em utilizar o poder posicional para ocupar esses espaços eleitorais, o reflexo é menor ainda. Mulheres com grande poder de articulação posicional, como Ana Aline e Fátima Torres, visto nas medidas de redes gerais, não apenas não participam como têm pouco interesse de se relacionar nesses espaços. Quando é o caso de ocupar um espaço, como ocorreu com Verônica, em Caicó, são atores com pouca relevância posicional na rede geral construída e, nesse caso, com pouca permanência nesse espaço de poder, sua ascensão está mais ligada à igreja e ao atendimento local do que à construção partidária.

Em estudos recentes, tem se notado que a participação de setores da sociedade civil e agentes ligados diretamente ao Estado desempenham tarefas distintas. A esse respeito, o trabalho de Souza e Henriques (2019), ao estudar o processo de combate à violência contra a mulher no Pará, mostrou que existem dois tipos de inserções, uma ligada à capacidade de execução e articulação, notadamente ligada ao poder executivo e ao Estado, enquanto as redes da sociedade civil cumprem um papel de impor agendas políticas. Além disso, a forma de acessar o poder e influenciar na tomada de decisões estaria de fora para dentro, ou seja, a capacidade de interferir na democracia e nos direitos políticos está sendo feita não apenas a partir dos votos mas também de setores externos, na medida em que constroem agendas que os diversos agentes têm que empalmar.

Apesar de não haver vitórias eleitorais, ou os atores estudados nas redes não ganharem protagonismo no terreno eleitoral, é importante destacar que eles se adaptam e transformam a rede no seu entorno. Nessa perspectiva, vale destacar o trabalho de Eduardo Marques (2000), que vai demonstrar como as mudanças institucionais impactam na transformação das redes ao longo do tempo. Em seu estudo, ele mostra como a burocracia estatal tem uma resistência grande de mudanças ao longo do tempo, enquanto setores de fora da sociedade vão se transformando e se adaptando às mudanças. Esse trabalho tem como foco o impacto de governos de esquerda e de direita na secretaria de obras da cidade de São Paulo e a relação com o mercado e a sociedade civil. Como contribuição a esta pesquisa, é importante observar como as crises econômicas e as possibilidades no período de redemocratização impactaram as janelas de oportunidades para esses novos atores que surgiram com mais peso político no pós-década de 1990. Como o estudo buscou analisar a rede geral atual, não será possível ver as transformações ao longo do tempo, mas a partir da análise discursiva e a dinâmica da ação dos atores inseridos. Com isso, podem-se aferir as transformações e os impactos no desenvolvimento local e na intervenção política.

Antes de trabalhar as estratégias para ampliar a liberdade política dos agentes, é importante destacar que alguns atores conseguiram, durante alguns períodos, terem vitórias eleitorais e políticas, embora não tivessem poder posicional forte na rede traçada nesta pesquisa. Entre eles, pode-se citar Arimatéia, Acácio, Marcílio, Rangel e Verônica, que tiveram sucesso eleitoral, e vieram dessas redes de desenvolvimento local. Apesar disso, poucos se mantiveram nesse espaço eleitoral,

com exceção de Rangel, que passou a se fortalecer e incorporar novas redes, especialmente a partir do SEBRAE, com atacadistas e o comércio na região do Seridó, e assim se fortaleceu em setores novos e passou a manter pontes na política institucional. Desse modo, com base na narrativa da ação na rede de atores chave, vamos entender as estratégias que eles usaram para ampliar o espaço, ou seja, para estabelecer a liberdade instrumental na política e nos processos de decisões.

Para pensar estratégias de expansão da liberdade política da região e atores imersos na rede geral, foram tomados os nós com bom poder posicional e outros que têm uma relação muito próxima com o governo vigente, como o caso de Agnaldo Fernandes. A partir disso, foram buscados, nas entrevistas, trechos que ajudem a elucidar a relação entre Estado, eleições, transparência e controle social. Para fins analíticos, dividimos as estratégias em três aspectos distintos, a saber: o primeiro é legitimidade, ou seja, entender como, mesmo sem ganhar eleições ou se estabelecer no Estado, essas lideranças e suas bases legitimam e fortalecem a relação com a política. O segundo elemento é entender como ocorre a participação nos governos se a capacidade de acesso pela via eleitoral é difícil. Por fim, como são exercidos o controle social e os elementos de transparência do governo a partir do estabelecimento dos recortes democráticos no último período.

O processo de redemocratização no país foi muito além do direito ao voto ou da ampliação da capacidade de as pessoas se elegerem. Ele também foi importante tanto para incorporar demandas populares como para reforçar a legitimidade dos cidadãos locais junto ao poder constituído e ao Estado. A ideia é mostrar como elementos tradicionais e modernos se misturaram para garantir a legitimidade do poder público nessas regiões, mesmo com dificuldades de esses grupos de liderança acessarem, de forma direta, por via eleitoral, o poder político.

Quanto aos elementos que predominam em cada espaço para gerar validade à estrutura de poder institucional constituída, no caso de Apodi, o primeiro elemento que observamos é a proximidade do poder público com os agricultores e a comunidade em geral. Nessa direção, provavelmente, as mobilizações durante a década de 1980 e 1990 na região culminaram na garantia de governos que estabelecem de maneira institucional um debate constante com as bases. Caramuru Paiva destaca bem isso quando descreve o *modus operandi* da política na relação do poder público com os agricultores.

E o poder de decisão nas mãos dos agricultores, das agricultoras – as ONGs, apesar da força que tinham, não tinham poder de impor a sua decisão sobre os agricultores e os prefeitos, que tinham muito mais força do que ONGs, não tinham esse poder – então criou um ambiente que sentia que quem mandava era os agricultores e as agricultoras, e os acordos foram sendo construídos em torno de coisas que foram funcionando com muita clareza (PAIVA, 2018).

Essa proximidade acaba se refletindo de forma direta ou indireta na relação com que essas lideranças do Apodi têm acesso às prefeituras e aos serviços. Os nós, com mais capacidade de articulação, medidos pela proximidade, assim como aqueles que estão mais próximos do governo vigente conseguem acessar instrumentos do governo independentemente da clivagem partidária ou ideológica do governo de ocasião. A força das cooperativas na região do Apodi e a autoridade que elas conquistaram junto à comunidade são um exemplo disso.

Associações buscava uma parceria com a prefeitura pra pagar a contrapartida do SEBRAE pra dar o curso de apicultura e articulava o banco do nordeste pra arrumar os empréstimos. Que um dos requisitos do Banco do Nordeste era ter o diploma de apicultura. Tinha que ter o certificado. Os primeiros investimentos todo mundo financiou seis mil e a associação fazia esse papel (TORRES, 2017).

Na região do Seridó Ocidental, a reinvenção das atividades, assim como o fortalecimento da identidade local, continuou sendo um motor propulsor da construção da legitimidade do poder público local, considerada a principal narrativa para juntar os diferentes grupos que disputam o poder intrarregional. Esse tipo de coesão ajuda a legitimar os processos internos além de fortalecer a imagem desse espaço. Todo o processo de ressignificação destacado por Moraes (2005) e a seção que trata do âmbito histórico e institucional deste trabalho destacam essa construção. Esse elemento pode ser visto em todas as entrevistas, mas a de Medeiros, de São João do Sabugi, é emblemática:

Temos as nossas divergências, temos sim, claramente, discutimos. Mas nada que interfira nas nossas articulações e discussões não. É aquele negócio: na hora do pega pra capar aí todo mundo se junta em torno do Seridó. A bandeira aqui é quando pega no arrocho mesmo a bandeira é Seridó e acabou-se (MEDEIROS, 2018).

Um elemento importante é a questão do enraizamento, considerando o espírito associativo intensificado com a igreja a partir dos anos 1980 como uma das formas de superar a crise do gado/algodão que atinge toda a região e repercute também nas mediações com as bases. Com a redemocratização, mesmo as famílias

tradicionais e os grupos consolidados precisam ter política e estabelecer esses setores como interlocutores. Como consequência, eles também legitimam o sistema vigente.

Quanto à presença do Estado, esta se dá a partir das associações, ONGs, sindicatos e organizações em geral. Assim, a representação pode se estabelecer de outra forma. Nesse caso, a fala de Procópio mostra como, a partir de meados da década de 1990, com a consolidação desses setores, eles tiveram condições de pautar a agenda da região transformando a realidade local. Entre os exemplos que se pode notar, está o gerenciamento e o manejo da água. De acordo com Procópio (2013): “Então, pessoas que contribuí muito. Mas de quando eu acompanho pra cá, de 95 pra cá, o desenvolvimento da nossa região de se deu em torno mais da organização social de que a política partidária”.

Outro elemento importante no Seridó é o surgimento, na região, de um sentimento nacional e forçado, construído no entorno desses municípios, que legitima o poder local e as autoridades constituídas na região, independentemente dos interesses e conflitos existentes nelas. Como já foi dito em seção anterior, essa é uma das formas para manter o processo de controle ou reinvenção dessa sociedade.

Conforme foi visto nos dados do TRE-RN, esses dirigentes locais tiveram dificuldades de trabalhar nas eleições como elementos centrais, utilizando o poder posicional obtido a partir da relação entre setores da sociedade civil, do mercado e do Estado em vitórias eleitorais. Durante vários anos, os principais atores com mais força posicional tentaram ascender a esses postos, mas foi a partir dessas incapacidades que começaram a pensar e a desenvolver novas táticas. Caramuru Paiva, que é um dos principais articuladores da mesorregião Oeste potiguar, aborda essa temática em seu relato:

Aí fui ser candidato dando sequência a um sonho de uma lacuna que a gente tem na esquerda do Rio Grande do Norte, que é: nós não temos representação de mandatos estaduais do interior e muito menos da agricultura familiar, né. Então a gente foi nesse sonho – já teve outros que fizeram e implementaram muito bem essa ideia. Lembro que Procópio fez isso, foi candidato a umas eleições aí atrás. Marquinhos George fez isso, Manoel Cândido tentou também e dessa vez tinha João Cabral, estadual, e eu tentei federal né, aí fiquei (PAIVA, 2018).

Tradicionalmente, o processo de cooptação e absorção de lideranças locais e regionais pelas máquinas públicas assim como as novas formas de relação clientelista são assuntos debatidos em uma vasta literatura nas ciências sociais (NOVARO, 1995;

ORTIZ, 1995). Dentre esses elementos, destaca-se a relação de dependência com as elites locais e os processos de insulamento que fazem com que a única alternativa seja se submeter a esses setores, devido à força e à capacidade de articulação. Com isso, há um protagonismo na hora de compor as chapas. Para tanto, eles traçam estratégias para indicar pessoas chave, independentemente de quem ganhe a prefeitura. Dessa forma, a rede estabelecida conseguiu se manter ao longo do tempo tendo ganhos sistemáticos em relação aos que se encontram no entorno.

Cumprir observar, a respeito da rede, que a forma como se deu, assim como quais são as organizações proeminentes em cada região se modifica. No caso de Apodi, a ascensão dos partidos tradicionais de esquerda e a influência da UFRSA e de Mossoró fizeram com que as ONGs e os sindicatos ficassem bem alinhados a governos progressistas, inclusive com assessorias diretas de deputados, com cargos em governos, tendo dificuldades de acessar elites conservadoras. Os organismos que tiveram mais capacidade de estabelecer a ponte e garantir o trânsito entre os mais distintos governos nessa região foram as cooperativas que, no início dos anos 2000, passaram a trazer uma importante dinâmica econômica para a Chapada do Apodi. O relato a seguir descreve bem a estratégia de elas se colocarem junto aos governos locais.

Tinha por causa do Fórum. O fórum que solicitava. Depois, começou uma confusão que o fórum começou a dizer que a apicultura era, porque assim, como a região do Corte não tinha nenhum assentado, e a presidência do sindicato na época era ligada aos assentamentos. Eles começaram a dizer que a apicultura não era uma atividade da agricultura familiar. Enquanto cooperativa a gente não vai tomar partido em eleição de sindicato. Nosso sócio pode quem quiser. Quem ganhar lá vai ser parceiro da cooperativa. Porque se a gente for tomar partido nem pela prefeitura nem pelo sindicato. Pela prefeitura a gente faz assim, a gente pega a diretoria e faz uma reunião dizendo “quem vai pro sacrifício”. Quem vai pro sacrifício é quem vai perder né. E aí, 4 anos é gente da cooperativa que vai fazer parte da equipe, 4 anos é gente que vai ficar fora da equipe. Mas o partido é a COOPAPI (TORRES, 2017).

Essa relação de forte identidade das organizações da região do Seridó Ocidental também serve como proteção a investidas de grupos externos aos objetivos traçados pelas organizações sociais dessa microrregião. Nesse caso, a força do sindicalismo rural e a igreja intermediam a maioria das relações entre sociedade civil e poder público. A concentração das organizações no entorno dessas duas instituições também é o elemento de fortalecimento da identidade articulando interesses de grupos a elas ligados. O exemplo de São João do Sabugi mostra um

extremo, uma vez que o presidente do sindicato perde uma eleição do executivo, mas o secretário de agricultura do opositor é indicado pelo próprio sindicato.

Por exemplo, vou citar um exemplo rápido aqui de casa pra você entender. Hoje, eu fui candidato a vice-prefeito em São João. E o secretário... Eu perdi a eleição por 150 votos. A minha chapa, mas aí o secretário de agricultura é o presidente do conselho fiscal do sindicato. Então, como nos sindicatos a gente não mistura muito a política partidária, é claro que tem um grupo mais organizado dentro dos sindicatos, mas a gente mistura mesmo. Mas geralmente tem alguém ligado, por exemplo, Ipueira tem alguém ligado a área. São João, e assim sucessivamente. Jardim de Seridó. Caicó não porque Caicó é uma disputazinha, mas não. Mas sempre alguém que... na maioria pessoas ligadas. Jucurutu... São pessoas ligadas ao movimento sindical. Conhece, tem uma abertura grande com os agricultores no caso a casa. Mas fácil. Sabe andar essas cidades, sabe como buscar entendeu. Então o prefeito já entende que tipo aqui Inácio... Então Inácio sabe quando Joseilson quer um trator, quando deixa de querer. Inácio sabe conversar com Joseilson que queria 5 horas de trator, pra com 2 e meia resolver o problema. Tá entendendo. Essas articulações que os políticos vão vendo também e vão usando a... E o caso aqui. Nós ganhamos a eleição o secretário era Inácio. Perdemos a eleição era Antônio Cipriano. Os dois daqui do sindicato (MEDEIROS, 2018).

De forma sistemática, o poder posicional consegue se impor sobre o institucional, com capacidade de influenciar as políticas públicas e, assim, intervir nos processos de escolhas de grupos vencedores das eleições. Apesar de não estar ligada às estruturas formais clássicas de ampliação do acesso aos direitos políticos, a forma como os agentes se inserem nas disputas locais fez com que, mesmo que de modo indireto, um setor importante que não está adaptado à elite local pudesse ver seus interesses representados no poder público e na política.

Por fim, vale destacar as formas que as redes atuam com o objetivo de fiscalizar e gerar transparência no poder público. O primeiro elemento que o processo de redemocratização começou a criar de fiscalização horizontal e controle social são os conselhos que, durante os 20 primeiros anos desse processo, foram se desenvolvendo (CORTES, 2005). Como esses espaços têm obrigações de manter representações da sociedade civil, eles são bem permeáveis ao poder posicional das duas regiões e aos grandes articuladores, conforme citado no trecho a seguir.

O conselho tá ligado a gente. Inclusive, sediado no sindicato do (não identificado) desenvolvimento rural sustentável solidário. E o sindicato tem outras representações de conselhos. Conselho da saúde. De idoso. Defesa civil. A gente acha importante participar desses conselhos também. Tá lá, mas a gente tá representando lá (FERNANDES, 2018)

Para avançar na produção de uma agenda própria, agentes como ONGs, sindicatos e igrejas passaram a constituir fóruns e a criar entidades de articulação para a apresentação de projetos e disputas de agenda, dando um passo além do controle social. Esse foi o papel assumido pelos fóruns e, depois, pelos Territórios da Cidadania, com a política pública do Projeto Dom Helder, atuando na microrregião da Chapada do Apodi; e pela Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (ADESE), na outra microrregião. Nessa mesma toada, a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) cumpriu um papel chave mais amplo em todo o semiárido brasileiro.

Nessas entidades que disputavam agendas e exerciam papel de pressão e controle dos setores públicos, há uma participação bem ativa da grande maioria dos membros da rede que pertencem à sociedade civil, com pequenas exceções no cooperativismo, que acaba abarcando mais relações no gerenciamento de políticas de oportunidades econômicas, como será tratado à frente. Apesar de o retorno não ser imediato na atuação nesses espaços, é entendido como importante para todos que participam dessas iniciativas, como mostra o trecho a seguir.

As reuniões de territoriais elas depois que o MDA foi notificado a delegacia ela se tornou ultimamente tem se tornado um espaço mais das representações de prefeitura essas coisas, mas o comitê de bacias a gente consegue se articular. Na reunião da federação do polo sindical conta com todos os 15, 17 sindicatos se encontram lá pra discutir as problemáticas. A ASA, microrregional da ASA a gente consegue manter, discutindo projetos e convivência do semiárido e como vem a execução. As vezes isso se torna chato, mas é importante que mantenha esse elo (FERNANDES, 2018).

Outro setor que também busca pressionar o poder público é a igreja. A força que ela estabeleceu no Seridó Ocidental a transformou numa instituição também capaz de fiscalizar e moderar os conflitos. O mesmo sentimento conservador que a igreja nessa região traz é o poder associativo e também o controle sobre as lideranças locais. Na rede geral, também se pode perceber como ela permeia toda a estrutura do Seridó, como organizações sociais, sindicatos e poder público. O trecho a seguir destaca um pouco como as lideranças e um dos principais nós na relação com a igreja, Procópio, enxergam essa relação.

De uma forma geral os prefeitos do Seridó (não identificado) do que os prefeitos de outras regiões. E porque isso. Com medo do castigo lá no inferno. A esperança e o medo. Sempre lutando você vai ver que os prefeitos roubam menos e fazem muito mais. Você vai ver no RN você sente isso. Lá de (não identificado) você sente isso os prefeitos fazem muito mais. São muito mais preocupados. E todos dizem que não querem briga com a igreja. Então a instituição mais importante do Seridó na minha leitura é a igreja católica. Pela

sua história. Pelas suas contradições que possa ter. Mas tem um papel importante (LUCENA, 2013).

Por fim, vale destacar que um dos elementos para a consolidação de liberdades políticas é a existência de uma oposição atuante que tenha capacidade de fiscalizar e influenciar os governos vigentes. Nesse sentido, por causa da polarização dos Bacurau e dos Araras²⁹, sempre houve, no espectro institucional, uma concorrência entre os setores. Com o advento da democracia, alterou-se a oposição social, mudando de patamar a atuação que é dos movimentos sociais e da sociedade civil como um todo. A consciência que a pressão e a vigilância têm de ser constantes é um dos elementos que permeia muito esses setores, que, mesmo com membros compondo o governo, permanecem em constante pressão em defesa de novas conquistas como mostra o trecho a seguir.

Outro elemento de controle social está a mobilização com forma de garantir e implementar o dinheiro público que se encontra nas mãos da atual prefeitura e a vice-prefeita

Há tem gente inclusive no interior isso é muito forte na política de combater o movimento dizendo isso que vocês na gestão passada estavam dentro da gestão e não é possível esse tipo de debate. Não se combate a organização social dizendo que ela foi uma organização vendida para nenhuma organização. Porque é nesse sentido de discutir projeto. Não é de estar somente lá em uma figura somente isso. Inclusive a gente ocupou prefeitura durante o PSDB, do PCdoB, do PMDB, cobrar, cobrar... (FERNANDES, 2018).

Vale destacar que em toda essa área, apesar de haver atores com grande força posicional na rede, ela, de forma geral, não se transformou em conquistas eleitorais ou em poder institucional direto. A alternativa encontrada foi utilizar a força e o enraizamento de bases mais amplas para negociar em outro patamar com o governo vigente. Após ver as privações e limitações impostas pelos poderes institucionais, tanto na região do Seridó como na Chapada do Apodi, esses atores trouxeram uma dinâmica para as organizações que pudesse se adequar ao cenário externo sem grandes prejuízos.

Nesse processo, embora os atores fossem diferentes, como também eram as organizações predominantes, a estratégia de ocupação de poder institucional foi

²⁹ A política no Rio Grande do Norte desde meados da década de 1950 se dividiu entre dois grupos que, no período militar, consolidou-se entre os vermelhos (Araras) e Verdes (Bacurau). Inicialmente, os primeiros eram ligados a Dinarte Mariz e os Maias; e os segundos, aos Alves, porém, com o passar do tempo, as famílias não se adequavam mais às cores, a partir do momento que se estabeleceram diversas alianças (CAPISTRANO, 2007).

similar. Com isso, eles incorporaram nos sindicatos e/ou em cooperativas membros de grupos políticos distintos. Assim, a depender de quem ganha o pleito, esse grupo vencedor torna-se o intermediador com o executivo local, inclusive com espaços nos governos. Já nos elementos de transparência está a ocupação de cargos em conselhos e entidades regionais e estaduais que cumprem um papel de fiscalização, e, no caso dos movimentos sociais, buscam pressionar por demandas pontuais independentemente do governo vigente. Nesse tipo de política, além de personagens que estão muito próximos das direções partidárias, estes tendem a cumprir os papéis de articulação entre os diferentes setores, muitas vezes, usando organizações sociais como referência nessas movimentações.

4.2.2 Facilidades econômicas como pontes entre o Estado e o mercado

É importante dizer que, quando Sen (2010) trata de facilidades econômicas, ele estabelece a distinção entre crescimento ou simplesmente aumento de renda. O centro da sua análise é pensar a economia como propulsora de autonomia e liberdade para as pessoas. Nessa perspectiva, a economia detém um papel ativo dos indivíduos nos processos de criação e obtenção de recursos. É exatamente por isso que a metodologia de redes e a forma como observamos o papel dos sujeitos será tão importante nesta análise, buscando entender as formas das redes para colocar o movimento das ações nesse cenário. No trecho a seguir, o economista aborda essa questão:

Entretanto as questões básicas aqui confrontadas têm um certo interesse para abordagem principal desse livro, e envolvem tanto importância da condição de agente (ver as pessoas como agentes e não pacientes) quanto enfoque informacional sobre a privação de capacidades (em vez de apenas sobre a pobreza e renda). A primeira questão relaciona-se à necessidade, salientada em todo livro, de ver as pessoas – mesmo os beneficiários, como agentes e em vez de pacientes inertes. O próprio objeto da “política direcionada a um público-alvo” são ativos, e suas atividades podem fazer com que as realizações do direcionamento das políticas sejam bem diferentes das tentativas de direcionamento (por motivos já expostos). (SEN, 2010, p. 163-164).

A esse respeito, Sen (2010) busca analisar como a teoria econômica trabalha a partir de movimentos cíclicos. Nessa direção, a grande polêmica são os elementos que fortalecem a intervenção ou o livre mercado a depender do contexto histórico. Fugindo das abstrações, o autor preconiza que apesar de o debate ser importante

para o avanço da ciência e a sua epistemologia, o foco, no seu caso, seria ir aos casos concretos. Para ele, o avanço dos mecanismos de mercados é fundamental para entender o desenvolvimento como liberdade, mas ele não pode ser tomado de forma plena, pois os elementos de regulação e controle do Estado são fundamentais.

Nesse sentido, os principais fatores para entender as facilidades econômicas como autonomia são a geração de empregos e a organização do mercado de trabalho. Nos regimes autoritários, coloca-se o trabalho como pilar, algo pré-definido. Os trabalhadores, por sua vez, têm poucas opções de circulação, constituindo-se um elemento central de privação e de servidão. Um elemento importante nesse processo é uma renda mínima, pois a pobreza extrema também é outro elemento central para tolher capacidades humanas, pois limita as possibilidades de escolhas à sobrevivência.

Nos sentidos expostos, as liberdades instrumentais não podem ser vistas de forma apartada ou com hierarquias distintas, elas têm de ser tomadas como um todo. No trecho a seguir, Sen (2010) vai destacar bem esse processo:

Vale a pena considerar *simultaneamente* a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, de um lado, e a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade de outro. É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo custeio governamental, pode ter um papel importante. Em grande medida, isso é exatamente o que os sistemas de seguridade social nos Estados de bem-estar social procuram realizar, mediante os diversos programas que incluem a provisão social de serviços de saúde, auxílio governamental desempregados e indigentes etc. Mas a necessidade de prestar atenção *simultaneamente* os aspectos de eficiência e equidade do problema permanece, pois a interferência motivada pela equidade no funcionamento do mecanismo de mercado pode enfraquecer as realizações de eficiência mesmo se promover a equidade. É importante esclarecer a necessidade da simultaneidade ao considerarmos os diferentes aspectos da avaliação e justiça social (SEN, 2010, p. 144-145).

Dessa forma, qualquer análise sobre quais tipos de mecanismos usar e como utilizar as ferramentas existentes está submetida a um contexto específico, seja espacial, seja temporal, com todos os seus aspectos históricos e sociais. No geral, o entendimento desse diagnóstico é que levará a entender de modo crítico os instrumentos a ser utilizados para diminuir as privações enfrentadas.

Sen (2010) também aborda o desenvolvimento de capacidades que possibilitam gerar renda, mesmo que não de forma direta. Sob essa ótica, os serviços públicos podem ser portas de saída para combater a pobreza econômica, pois eles

servem de instrumentos para desenvolver e gerar potencialidades locais e fazer com que os beneficiários se libertem da sua situação de privação.

O primeiro aspecto que se irá trabalhar é com o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios, a partir do aspecto de renda (Tabela 17). Com os indicadores de transformação ao longo do tempo, será possível traçar algumas tendências e, a partir disso, trabalhar com redes e ações que apontaram as privações e facilidades econômicas nas microrregiões estudadas.

Tabela 17 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Dimensão renda por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991	%	2000	%	2010
	<i>Abs(A)</i>	<i>(B-A)/B</i>	<i>Abs(B)</i>	<i>(C-B)/C</i>	<i>Abs(C)</i>
Brasil	0,647	6,5%	0,692	6,3%	0,739
Nordeste	0,528	9,4%	0,583	10,7%	0,653
RN	0,547	10%	0,608	10,3%	0,678
Chapada do Apodi	0,451	8,15%	0,491	16,50	0,588
Apodi	0,453	8,8%	0,497	18,6%	0,611
Caraúbas	0,419	15,3%	0,495	16,7%	0,594
Felipe Guerra	0,477	2,8%	0,491	15,6%	0,582
Gov. Dix-Sept Rosado	0,454	5,6%	0,481	14,7%	0,564
Seridó	0,506	8,5%	0,553	10,5%	0,618
Caicó	0,567	10,2%	0,632	10,1%	0,703
Ipueira	0,497	4,7%	0,522	16,7%	0,627
Jardim de Piranhas	0,516	3,9%	0,537	8,9%	0,59
São Fernando	0,463	9,5%	0,512	13,3%	0,591
São João do Sabugi	0,504	6,3%	0,538	13,2%	0,62
Serra Negra do Norte	0,482	8,2%	0,525	9,2%	0,578
Timbaúba dos Batistas	0,519	14,2%	0,605	1,5%	0,614

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

A partir de uma análise preliminar do indicador apresentado, pode-se notar um crescimento bem maior do que a média nacional no Nordeste e no Rio Grande do Norte, apesar de partirem de indicadores muito inferiores previamente. Essa constatação mais geral pode ser vista pela garantia de direitos e do processo democrático que ocorre desde 1988 e impactou positivamente gerando melhores condições aos mais pobres. Na seção anterior, foram destacadas diversas mudanças causadas por esse novo momento e os impactos dele na vida das pessoas e na distribuição de renda.

Na comparação entre as duas regiões no Rio Grande do Norte, durante os anos 1990, o Seridó Ocidental ficou meio ponto abaixo do crescimento da média do RN, enquanto o Apodi ficou um ponto atrás. Já nos anos subsequentes, enquanto a região de Caicó manteve-se um pouco acima da média estadual, Apodi cresceu mais de 6%. Embora essas regiões comecem num patamar baixo, vimos que elas não são muito distintas do que ocorre no Estado. Assim, é impactante a mudança em cada uma das regiões nesse período, em especial, em Apodi, durante os anos 2000. Para além do avanço constitucional e democrático que tem um papel importante, vale a pena explorar as principais mudanças.

Entre os municípios³⁰, a situação também apresenta elementos marcantes no que se refere à flutuação do IDH-R. Nos anos 1990, a grande maioria das cidades da região do Seridó Ocidental teve um desempenho ruim, com exceção de Caicó, que detém 64% da população da região e 88% da sua população vive no meio urbano, segundo dados do IBGE (1991). Ademais, Caicó detém um forte poder político e a capacidade de assegurar recursos pelo poder local, e ainda mantém articulação com Natal, como visto na seção anterior. Já Timbaúba dos Batistas possui menos de 2.500 habitantes, portanto, sua renda *per capita* é muito volátil, obtida a partir de investimentos e projetos externos. A situação, nesse período, no Apodi, não é muito diferente, mas a exceção é Caraúbas, caso já analisado algumas vezes e que ainda será exposto neste estudo.

Já nos anos 2000, o crescimento econômico devido aos diversos programas fez o interior do RN dar um salto grande de renda. Desse modo, o Seridó ficou um pouco acima da média do Estado. Já a Chapada do Apodi foi uma verdadeira surpresa com o crescimento quase três vezes maior que a média nacional e 50% maior que no RN. Antes de analisar as redes à luz desses casos, esta pesquisa buscará apresentar o caso de Caraúbas, na década de 1990, a partir do estudo de Matos-Filho (2002), para trabalhar a importância da análise de redes e analisar as regiões.

Com o surgimento do Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR), em 1997, como visto na seção anterior, Caraúbas se tornou referência, pois nos quatro primeiros anos, foram aprovados quase 600 mil reais em 25 projetos comunitários, e mais, diferentemente dos projetos de infraestrutura, cuja grande maioria foi aprovada,

³⁰ Quando o texto desenvolver o debate sobre segurança protetora, irão se apresentar os números do Fundo de Participação dos Municípios, importante mecanismo de transferência de recursos da União para este ente federativo.

nesse município, grande parte dos projetos é produtiva, ou seja, trata-se de projetos agropecuários e agroindustriais, como criação de caprinos e bovinos, ou de fabricação de ração animal (MATOS-FILHO, 2002). Assim, para implementar processos desses tipos, deve-se envolver uma grande rede de colaboradores, não apenas para implementar mas também para manter os projetos ao longo do tempo.

Matos-Filho (2002) vai buscar nas redes construídas entre sindicatos rurais, ONGs e associações da sociedade civil a resposta do sucesso desses programas e os seus bons desempenhos. Antes de submeter os projetos ao PCPR, eles são analisados em sessões abertas do Conselho Municipal do Fundo Municipal de Apoio às Comunidades Rurais (Fumac). Além de definir os critérios, a reunião também conta com a presença dos beneficiários. Inclusive, durante o processo de implementação, a central das associações e diversas ONGs atuaram no sentido de dar assessoria técnica e de gestão. Como destaca Matos-Filho (2002, p. 160):

Diferentemente da maioria dos municípios do Rio Grande do Norte, onde muito projetos produtivos encontram-se paralisados, [...], em Caraúbas 81,3% dos projetos produtivos e 100% dos projetos de infraestrutura encontram-se concluídos e em pleno funcionamento [...].

Nessa perspectiva, Sen (2010) destaca que, entender os atores como agentes gera um processo positivo com capacidade de superar as mais diversas situações de pobreza ou privações. Para tanto, as redes são um importante aspecto a ser analisado, como destaca Matos-Filho.

No entanto, se a presença das instituições da sociedade civil tem sido importante para garantir a transparência, o assessoramento e o apoio técnico-administrativo na gestão dos projetos de desenvolvimento local, a participação das prefeituras como instâncias de financiamento, articulada com as demais instituições, tem se revelado de fundamental importância tanto para aumentar a escala dos investimentos, quanto para garantir a continuidade dos projetos (MATOS-FILHO, 2002, p. 160).

A capacidade de agência dos sujeitos está relacionada, como dito anteriormente, às estruturas e instituições nas quais eles estão imersos, mas também às redes que eles conseguem acessar. Como apresentado na segunda seção, existem diversas formas de impulsionar a ação desses atores e construir pontes para garantir a construção de autonomia deles. A esse respeito, Granovetter (1974) mostra como a qualidade dos laços vai determinar capacidades de gerar solidariedade ou trazer informações novas, como geração de empregos, pois eles detêm: quantidade

de tempo, intensidade emocional, intimidade e serviços recíprocos que permeiam a relação entre os nós que compõem a rede geral. Por conseguinte, a partir das relações diretas e indiretas, é possível aferir as facilidades econômicas ou entender as privações que sabotam o desenvolvimento das capacidades dos atores como sujeitos ativos.

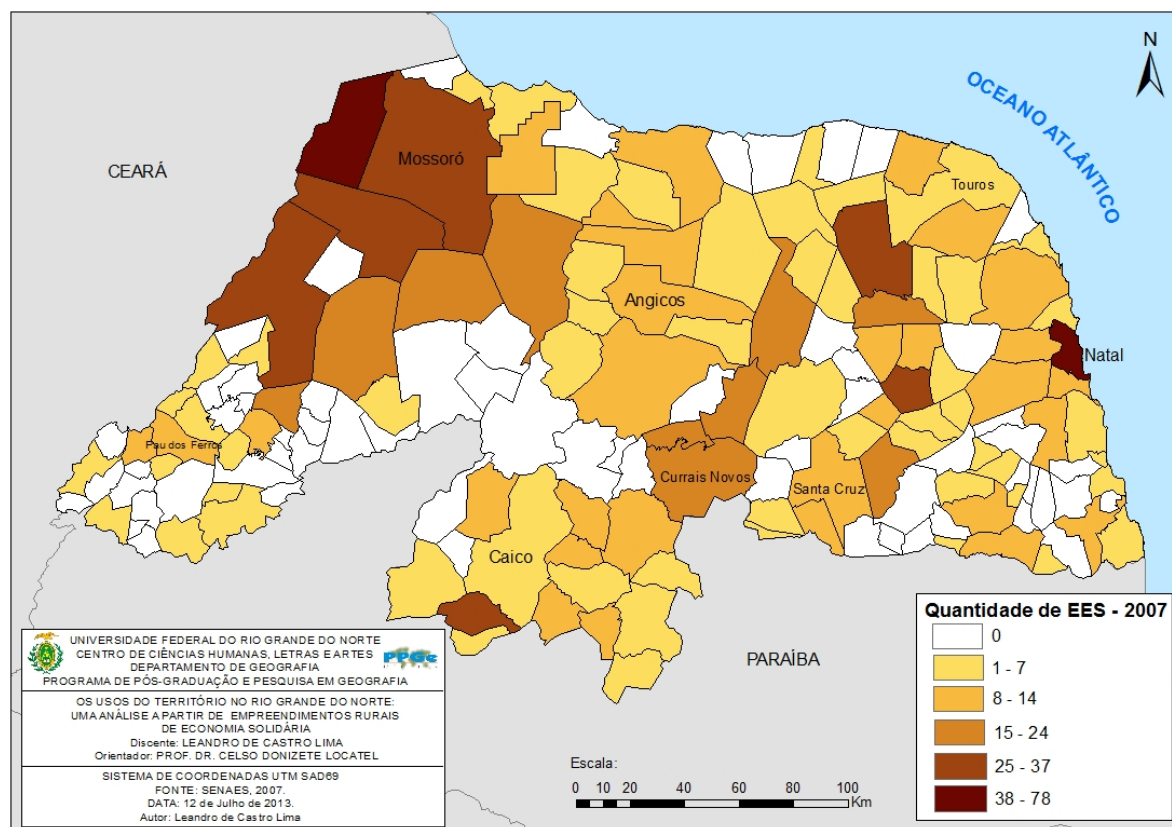
Dessa forma, os laços fortes seriam as relações mais próximas e frequentes que, geralmente, fazem parte do mesmo círculo social, enquanto que os laços fracos seriam as relações mais dispersas. Se por um lado, os laços fracos são menos consistentes, por outro, possibilitam o estabelecimento de ligações com contatos mais longínquos do que aqueles que os laços fortes conseguem alcançar. Para Granovetter (1973), os laços fortes podem ser inibidores ou pouco propensos a sustentar as atividades empreendedoras dos indivíduos, visto que não são capazes de dotá-los de informações muito diferentes daquelas que já circulam em seu ambiente de relacionamento. Por sua vez, os laços fracos, ao conectarem o indivíduo com ambientes diferentes e mais distantes, permitem mais circulação e difusão de diferentes tipos de informação, o que é relevante no mundo dos negócios. O autor também destaca, nesse contexto, o papel dos empreendedores como articuladores de redes.

Tendo em vista esses elementos, Tomael e Marteleto (2006) demonstram as diversas formas como os processos de troca de informações ocorrem nas redes gerais. Assim, conseguem aferir maneiras mais eficientes que determinados compartilhamentos podem ser assegurados garantindo ganhos para todas as partes. Ou seja, os autores mostram como a posição da rede também ajuda a construir o empreendedor institucional e, a partir dos estímulos e recursos acessados, os atores podem transformar o entorno melhorando o desempenho nos objetivos desejados.

O debate sobre redes e regiões vem de longa data e ajuda a compreender as formas como os agentes constroem o entorno e aproveitam as oportunidades. Para destacar esse aspecto, é interessante observar a citação de Lemos (1999, p. 136): “As redes também podem enriquecer o ambiente territorial através das oportunidades que oferecem de troca de informações, transmissão de conhecimento explícito ou tácito e mobilidade de competências”. Para entender essas formas de movimentação, além da força posicional, é importante compreender a atividade e as organizações com que esses setores interagem, ou seja, o cruzamento de atributos e posições.

Outro estudo importante sobre a reorganização econômica no território do Rio Grande do Norte é o de Leandro de Castro Lima (2015) que vai analisar empreendimentos econômicos solidários, especialmente cooperativas, a partir dos dados secundários, obtidos juntos aos órgãos oficiais, como o SIES e o IBGE, da pesquisa documental, realizada junto a SENAES, para mapear a localização assim como a atuação deles no RN. Apesar de não se tratar de um dado relacional, a dinâmica de evolução e do desenvolvimento desses empreendimentos que trabalham em rede apontam tendências que puderam se desenvolvidas nesta pesquisa. Lima (2015) afirma que, em 2007, havia 817 organizações dessa forma jurídica, entre elas, associações, cooperativas ou mesmo de grupo informal. A Figura 6, a seguir, mostra o número de empreendimentos solidário por município no que se refere ao ano de 2017.

Figura 6 – Rio Grande do Norte: número de Empreendimentos Solidários por Município – 2007

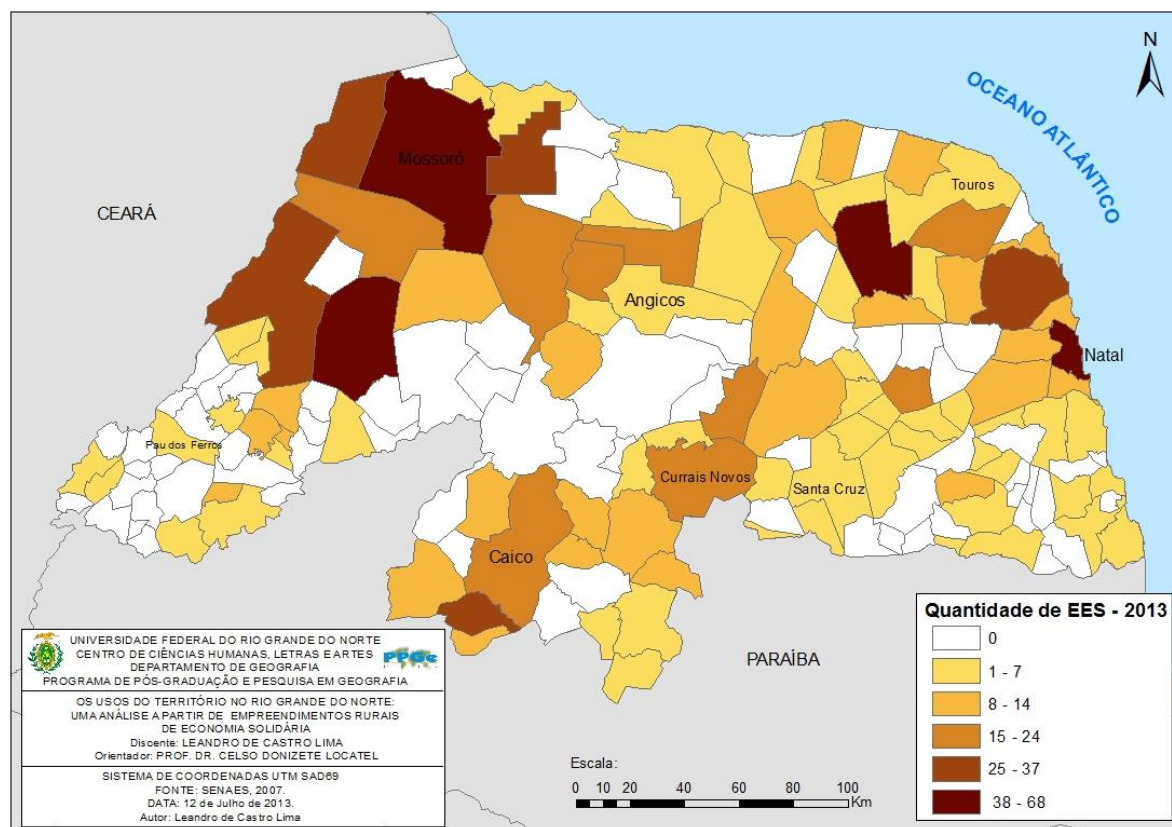


Fonte: SINAES, 2007 apud LIMA, 2015

Nesse mapa da Figura 6, destacamos a força que a região de Apodi e Mossoró demonstra nesse tipo de empreendimentos, refletindo bem a relação com os

movimentos sociais da região assim como com a universidade, conforme já havia destacado anteriormente. Sem dúvida, o papel da UFRSA, além do sucesso do movimento cooperativista na região, fez com que houvesse uma consolidação desses empreendimentos nessa mesorregião. A legitimidade ganhada num primeiro momento transbordou e chegou até novos espaços do RN conforme o mapa da Figura 7 a seguir, que mostra como era a situação em 2013.

Figura 7 – Rio Grande do Norte: número de Empreendimentos Solidários por Município – 2013



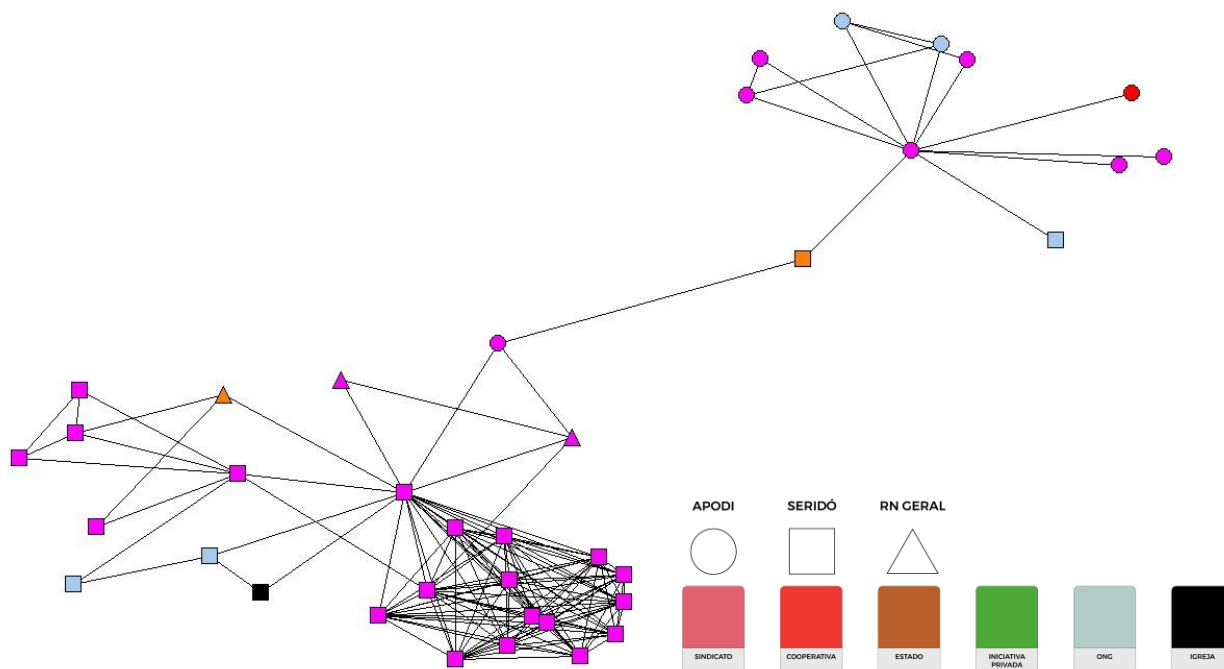
Estabelecendo a comparação, é possível notar a mudança que ocorre na distribuição desses tipos de empreendimentos, principalmente com a consolidação de Apodi e o avanço no Seridó Ocidental em relação ao restante do Estado. Essa dinâmica aponta um desenvolvimento compartilhado das duas regiões, a partir de experiências comuns que se pretendem desenvolver mais à frente.

Os três estudos citados anteriormente – Schneider (2003), Marín e Berkes (2010) e Lima (2015) – servem para analisar as estratégias utilizadas a fim de gerar articulação e desenvolver facilidades econômicas e gestão dos territórios. Essas pesquisas buscam analisar o papel das organizações na gestão do território a partir

da força posicional e de seu papel na rede. Para este estudo, é menos importante a organização e mais as pessoas que atuam como elo entre as diferentes organizações. No intuito de perceber a forma como os atores se relacionam entre si e o perfil da articulação, observamos as díades, ou seja, quais organizações que os atores acessam diretamente e como eles se articulam. A partir dessas relações, pode-se identificar como ocorrem as articulações no território a fim de gerar incentivos ao desenvolvimento, em especial, as facilidades econômicas.

Para fazer essa análise, foram selecionados os nós com melhores posições nas medidas de intermediação e proximidade. Em seguida, foi construída a egonet³¹ de cada um deles, com o objetivo de observar as díades geradas. Com as relações diretas estabelecidas, buscou-se identificar, por meio de entrevistas e pesquisas, o papel de cada uma dessas organizações a fim de delinear padrões e formas de intervenção similares de cada um desses agentes. Dessa forma, com base na Figura 8, pretende-se apresentar as redes, descrevê-las e narrar como esses atores chave as utilizaram para desenvolver suas capacidades.

Figura 8 – Ana Aline, Maria da guia e Raimundo Canuto



Fonte: Autoria própria, com base em entrevistas 2016-2019

³¹ É uma rede ego centrada, ou seja, gerada a partir de um nó principal (ego) com seus vínculos diretos (álter) e a relação constituída entre eles (WASSERMAN; FAUST, 1999).

Como se pode notar, a estruturação desses atores está na inserção da rede sindical e na articulação a partir desse espaço. Temos uma rede formada, por exemplo, por Maria da Guia, em Acari; Ana Aline, na direção nacional da FETARN; e Raimundo Canuto, o principal dirigente da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (FETRAF-RN). Como já foi discutido na seção anterior, desde os anos 1950, os sindicatos rurais, a partir de uma política da igreja, estruturam a sociedade civil no interior do Rio Grande do Norte. Sua força se mantém até hoje com as duas federações que existem desde o início dos anos 2000. Grande parte das iniciativas de produção ou amparo social vem deles.

Na Figura 8, o quadrado rosa, à esquerda, representa Maria da Guia. Como ela estreita as relações no Seridó Ocidental, tem uma importância grande na mesorregião e cumpre um papel de ponte para outros setores. O quadro cor rosa mais centralizado que conecta a um clique representa Ana Aline, sendo o nó com maior número de vínculos diretos – maior centralidade de grau. Sua posição de direção na FETARN e sua referência no sindicato de Caicó, indicado pelo *cluster* de que ela faz parte, possibilitou a ela articular a região de modo a se tornar rapidamente um expoente do movimento contaguiano. A ponte com o movimento sindical do Apodi, estabelecida por Raimundo, é feita por Caraúbas. Raimundo Nonato é uma figura histórica da esquerda e o principal articulador do movimento FETRAFiano no RN, no caso, o sindicato de Apodi é ligado a ele. Destaca-se que muitas dessas cidades não estão na microrregião de Apodi ou no Seridó Ocidental, mas os agentes atuam sobre todas essas mesorregiões.

Nota-se que, nessas medidas de centralidade, o mais importante não é o número de vínculos diretos, mas a capacidade de articulação, tanto que dois dos atores são de fora da microrregião, apesar de se articularem nela constantemente. Ademais, eles têm muitos vínculos sindicais, principalmente Ana Aline, que, há poucos anos, alcançou uma articulação mais estadual. O centro de atuação desses atores é na articulação dos sindicatos rurais e na criação de pontes. Com isso, diferentes nós locais ficam imersos em *clusters* da organização local. Dentre os diversos atores, podemos destacar os extensionistas rurais, seja por ONG, seja por cooperativas, eles auxiliam na prestação de serviços dos sindicatos e na atuação comum com as associações locais.

Além disso, o processo de transição da cultura do gado de corte e do algodão para o leiteiro³² na mesorregião do Seridó teve uma importante atuação comum do sindicato em conjunto com órgãos do governo estadual, como se pode observar nos trechos das entrevistas a seguir.

Olha, isso aqui na nossa região se deu através do movimento sindical, uma força muito grande foi a EMATER, né, e as cooperativas na época – 95, 93, 95, até 96 – o cooperativismo aqui ele financiou muito a bovinocultura e trouxe uma genética boa de outros estados como, por exemplo, do Pernambuco, trouxe uma genética boa pra cá que foi a Holandesa. [...]. Então o pessoal viu que tinha que acompanhar um pouco do mercado, e a bovinocultura de leite é algo que todo dia lhe dá um dinheiro; se é muito ou se é pouco, mas todo dia lhe dá um dinheiro, né. Com o passar dos anos foram chegando as tecnologias, a assistência técnica foi também – mesmo que precária ainda – , mas ela foi implantando na cabeça de alguns agricultores, e você sabe que numa comunidade de dez, um que se destaca, os outros, é, a tendência é os outros quererem copiar ele, né. Então isso foi, no meu ponto de vista, muito pela questão – a bovinocultura de leite – muito pela questão da assistência. O crédito, né, as instituições financeiras também passaram a dar prioridade à liberação de recurso pra bovinocultura de leite (MEDEIROS, 2019).

Nessa perspectiva, não foi apenas na região do Seridó que os sindicatos tiveram um papel fundamental de transição nas possibilidades econômicas e de fazer pontes com o Estado e os setores de extensão e financiamento rural. Na crise do sindicalismo, nos inícios dos anos 2000, a disputa entre CONTAG e FETRAF também gerou externalidades positivas, como a necessidade de ambas as federações e confederações trabalharem em torno de serviços para manter os sindicatos de base e ativistas ligados a um ou outro setor. Foi o que aconteceu no Apodi: a divisão entre regiões no município, entre pequenos agricultores e assentados, fez com que, num primeiro momento, cada uma das entidades tomasse partido de um setor. Em contrapartida, o oferecimento de assistência técnica culminou em um salto na produção de toda a região nos anos 2000.

A esse respeito, o primeiro trecho da entrevista com Torres mostra como a federação foi fundamental para a articulação da produção e da cooperativa no início dos anos 2000. Já o segundo trecho de outra entrevista com ela mostra a separação, num primeiro momento, por causa das disputas sindicais, mas que, no momento seguinte, voltam a se encontrar e trabalhar juntos com o passar do tempo.

Na época a FETARN tinha um projeto com o ministério e tinha esse apoio pra ter um assessor técnico. Aí Joseraldo apoiava. Esse fórum culminou com a

³² Ao final dos anos 1980 o surgimento do Programa do Leite, criado no Governo Geraldo Melo e reestruturado e ampliado no Governo Garibaldi foram peça chave para essa reestruturação.

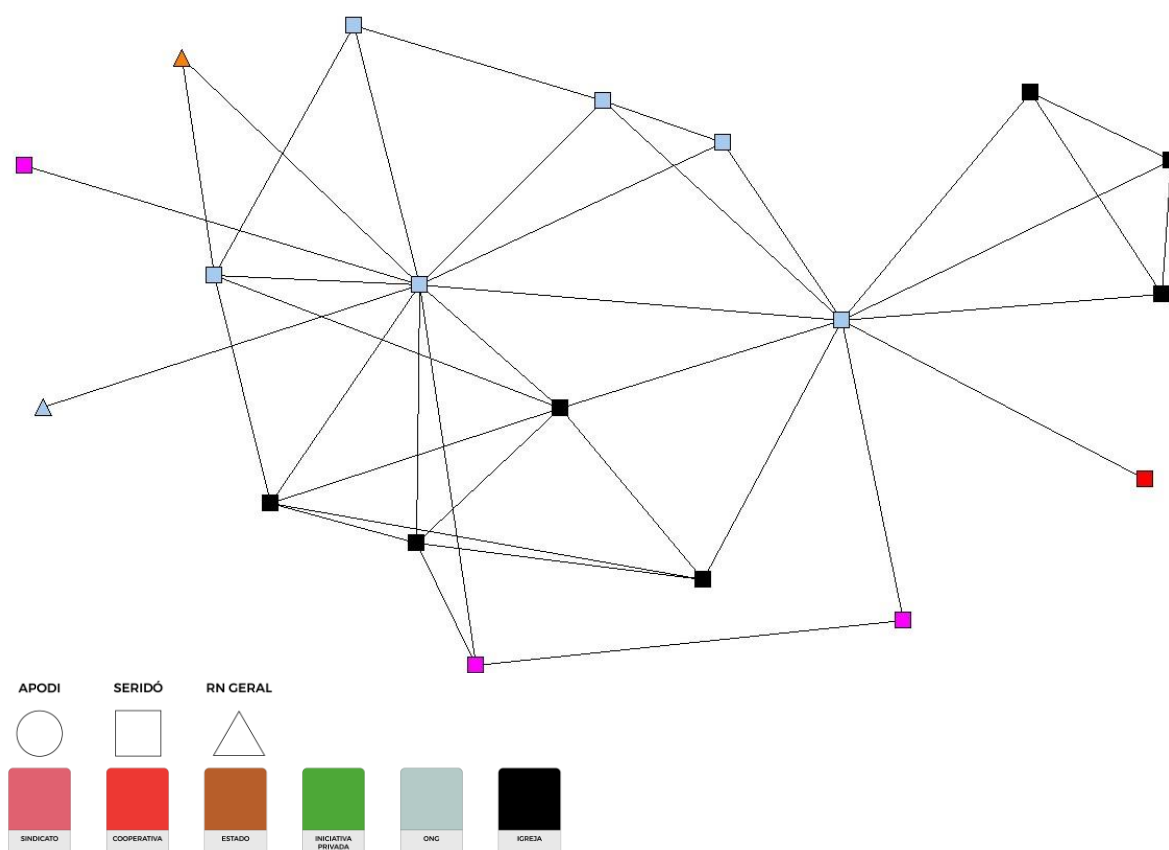
criação da Coopapi. Porque no fórum, o que a gente discutia no fórum era venda de mel, preço de mel venda de mel, tudo era de mel. Ai a gente começou a perceber que as empresas compravam o mel mais caro onde as pessoas não vendiam separado (TORRES, 2017).

Porque a parceria das cooperativas da região do Apodi, elas partiram da necessidade de sobrevivência e não da articulação política. Aí por exemplo, essa parceria, ela se repetiu na COOAFARN. Porque a Rede Xique-xique... Como era muito próxima aos sindicatos, ao pessoal da FETRAF, a Rede Xique-xique não dialogava com a COOPAPI. Aí quando a gente começou a trabalhar as comprar institucionais, o que que a gente viu? “Ou a gente se fortalece ou a gente não...” pra gente chegar aqui né? A gente trabalhou com dois vieses. A castanha: onde tivesse um empreendimento de castanha, a gente tentou juntar. Então a gente criou a COAFARN pensando em juntar a castanha, e dentro... E para dentro as comprar institucionais. Então assim, a gente começou a procurar a Rede Xique-xique pra apoiar a feira da Rede Xique-xique nos municípios onde a gente tinha sócios, entendeu? A gente começou a Rede Xique-xique (TORRES, 2019).

O aprendizado e a experiência inicial, tomados a partir de articulações com a federação e depois consolidados nas cooperativas da região do Apodi, não apenas são transferidos de um grupo para o outro. O relato de Torres destaca como esse conhecimento é difundido para outras culturas da região. Por conseguinte, mel, castanha, caju, frutas, entre outras culturas, vão aos poucos se somando e se tornando parte do arranjo institucional. Também é importante destacar que o protagonismo do movimento sindical na instalação dessa estrutura produtiva se transfere para novas formas de organização mais adequadas para a prestação de serviços de assistência ou entidades responsáveis pela produção e distribuição dos produtos. No Apodi, as ONGs e cooperativas passaram a protagonizar esse cenário.

A esse respeito, o sociograma a seguir (Figura 9) mostra duas pessoas da região do Seridó Ocidental que têm os seus vínculos relacionados com a igreja e as ONGs. Apesar de Procópio ter mais força posicional e uma articulação mais estadualizada, como já mostram as medidas de redes, Jailma tem uma articulação com as pastorais sociais e a igreja na região de Caicó mais enraizada. Como o padrão de relações é similar, os nós foram apresentados em uma figura apenas. Com isso, pode-se ver a forma diferente como cada um mobiliza os seus recursos.

Figura 9 – Procópio Lucena e Jailma Araújo



Fonte: Autoria própria, com base em entrevistas 2016-2019

A rede ego centrada desses dois atores é mais homogênea com as díades, tendo predomínio de ONGs e setores ligados à igreja católica. Além disso, as relações são predominantemente no Seridó, apesar de Procópio ter importantes laços fora da região, por sua atuação como coordenador da ASA no Rio Grande do Norte no período anterior. Enquanto nas relações de Procópio existe um predomínio de entidades do terceiro setor, no caso de Jailma, é a igreja. Vale destacar que, apesar de ambos terem a trajetória ligada à religião católica, Procópio sempre atuou com a estruturação de associações, extensão rural e manejo da água, enquanto o centro da atuação de Jailma é com as pastorais sociais. Essa trajetória reflete bem o tipo de entidade com que cada um se relaciona e o trabalho desenvolvido por eles.

Assim como aconteceu com os sindicatos, a igreja teve um papel fundamental, como já discutido, no processo de transição da cultura do binômio algodão-pecuária para atividades urbanas, como o artesanato e a gastronomia, conforme destaca o relato de Lucena a seguir:

Aqui tem a história do bordado. Faz o bolo, a gastronomia aqui é muito forte. Então tem um conjunto de atividades não agrícolas no meio rural do Seridó que é interessante que é muito forte. Então isso vai ajudando na renda. E tem essa situação (LUCENA, 2013).

Ao mesmo tempo, a igreja construiu, com base nas associações rurais e novas formas de manejo da água e da caatinga, novas culturas no campo. Seja no debate sobre as bacias hidrográficas, seja na conservação da água e na convivência com a estiagem, a igreja e o Estado trabalharam com associações e ONGs para mudar diversas culturas. O combate à produção cerâmica e, por conseguinte, ao corte de lenha, assim como a mudança da agricultura para o gado de corte foram políticas consolidadas em documentos sobre o debate de sustentabilidade no Seridó por meio de entidades como a ADESE ou políticas de fomento do governo. Essa migração é descrita por diversos atores importantes da região, como mostram os fragmentos das entrevistas a seguir:

Acredito eu que uma das coisas que mais tem garantido a soberania alimentar, financeira... Talvez tenha sido a capacidade de ser a capacidade de migrar de atividades do seridoense. Então o seridoense ele no início... quando eu comecei a participar ele era muito agricultura. Hoje é praticamente só pecuária. Claro que nós temos agricultura ainda então é a agropecuária, mas a pecuária ela é muito mais forte (MEDEIROS, 2017).
Aqui na nossa região o algodão era muito forte. Então, é, a questão da seca eu não sei lhe detalhar muito não, mas, então essa visão de algumas culturas de trabalhador na época – o agricultor focava muito na agricultura e menos na pecuária, hoje é o inverso – né, a agricultura de subsistência ela é muito pouco explorada aqui na nossa região, é mais a pecuária (MEDEIROS, 2019).

Além dessa migração, houve debate sobre oportunidades sociais e seguridade. Nesse sentido, podemos analisar a forma como as pastorais sociais foram importantes, antes do período de 1988 na consolidação da constituição cidadã para que as políticas públicas sociais tivessem sido asseguradas. Com isso, daremos enfoque à rede na qual Jailma está imersa e que normalmente aciona.

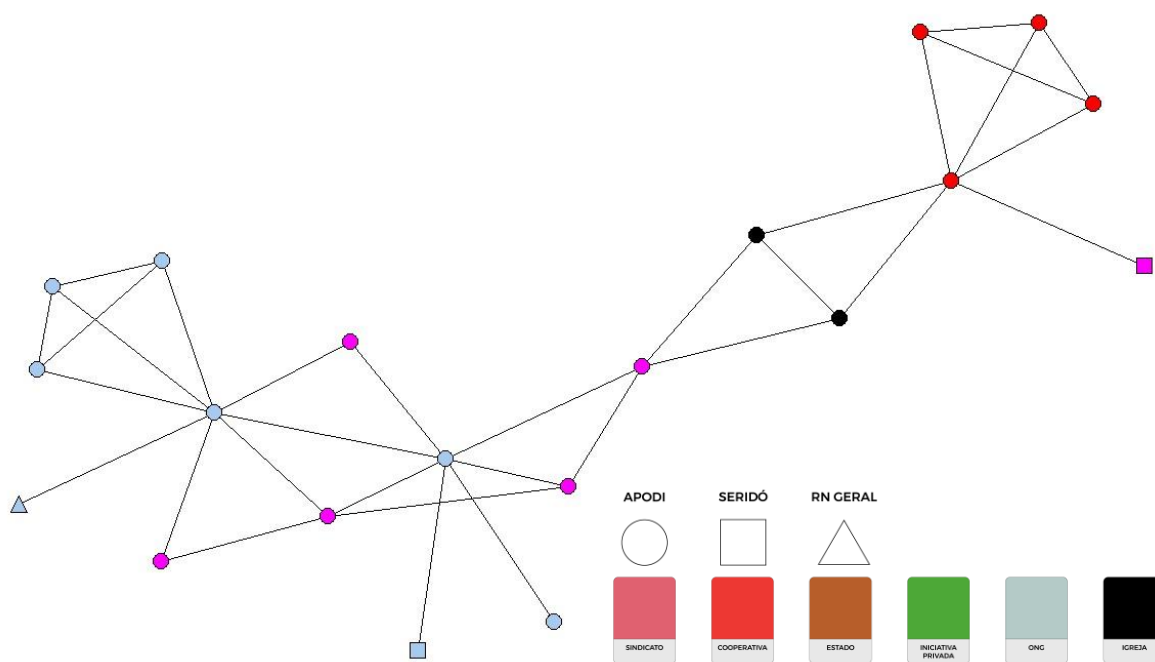
Apesar do papel central no momento de transição e especialmente no trato com a natureza, esses atores sempre tiveram uma relação de desconfiança com o processo de modernização. Ou seja, as tarefas do cuidado, da construção de redes de identidade e confiança, assim como políticas elementares para geração de renda e sobrevivência sempre estiveram próximos da igreja. Porém, quando se trata de modernização e entrada de novos atores, a relação é de desconfiança, seja por conservadorismo de um setor mais tradicional, seja por receio de setores mais progressistas, como destacado na entrevista a seguir:

E aí depois dessas instituições você tem os poderes constituídos. Um setor que eu acho que é muito forte. Que avança é o setor de serviços. Nas perspectivas "sebraeneanas". e, portanto, em uma perspectiva que eu acho ruim que é o empreendedorismo individual em crescido muito no Seridó (LUCENA, 2013).

Em contrapartida, talvez por motivos distintos, mas para dar um salto nessa liberdade instrumental, novos atores vão entrar em cena, contando, ainda, com a pressão do modelo de Apodi e na região do Assú, além da atuação mais dura de setores da burocracia estatal, como o ministério público. Por conseguinte, a cultura do Seridó vai se transformar, primeiro na cidade e, em seguida, no campo.

Dando sequência à apresentação das redes, mostraremos, a seguir, na Figura 10, a egonet de Caramuru Paiva, Carlos George e Zuleide Araújo.

Figura 10 – Caramuru Paiva, Carlos George e Zuleide Araújo



Fonte: Autoria própria, com base em entrevistas 2016-2019

Na Figura 10, apesar de a egonet desses três atores parecerem mais diversas, com distintas díades, é o trabalho com extensão que as unifica, além da presença quase que exclusiva de atores da região do Apodi. Com o passar dos anos 2000, nessa região, o sindicato foi assumindo um papel mais político e associativo e as ONGs passaram a exercer mais o papel extensionista. Essa dinâmica que, já iniciava em meados dos anos 1990, intensifica-se e muda de patamar a partir da implementação do projeto Dom Helder pelo governo Federal.

Nesse processo, vale destacar o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) na configuração de uma parte da rede, especialmente com base nesses atores. O Projeto foi iniciado em 2002, por uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo ele parte integrante do plano de desenvolvimento rural para atender as famílias rurais na perspectiva de aumentar a produção com o fortalecimento da agricultura familiar. Logo, o PDHC buscou ter uma assessoria distinta do modelo clássico de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), por meio de metodologias que favorecessem o aprendizado gradativo e a construção participativa/coletiva dos conhecimentos, sempre levando em conta a vivência prática das famílias, no seu cotidiano. Ou seja, o Projeto, por si só, já incentiva esse tipo de desenvolvimento e redes que estamos buscando analisar (MORAIS, 2017).

Na Figura 10, o nó que estrutura a rede do lado esquerdo é Zuleide, da ONG Sertão Verde; ao centro, está localizado Caramuru Paiva, coordenador do projeto Dom Helder; e identificado como cooperativa, do lado esquerdo, está Carlos George, da COOPERVIDA. Nesse processo, a relação estabelecida na região com a UFERSA assim como a fragilidade das estruturas de poder antes vigentes fizeram com que a prestação de serviços de extensão rural e a organização das entidades ocorressem de modo muito mais heterogêneo. Embora as duas primeiras egonets sejam dominadas por sindicatos e ONGs; na terceira, as relações na cooperativa de serviços e o vínculo com as pessoas da Comissão Pastoral da Terra da igreja é que dão o tom. Cumpre ressaltar que o porteiro entre as duas redes é o sindicato, demonstrando a relevância desse tipo de organização na estruturação da rede.

Ademais, no estabelecimento desse serviço na microrregião da Chapada do Apodi, houve dois elementos importantes: primeiro, a insuficiência do Estado (via EMATER e de outros serviços), enquanto havia um avanço dos órgãos de controle como Ministério Público e Vigilância Sanitária sobre a agricultura familiar e a pequena propriedade; segundo, com a vitória do Partido dos Trabalhadores em 2003, abriu-se uma janela de oportunidade para os assentamentos e sindicatos da região que sempre estiveram próximos a esse partido, foi assim a constituição do Programa Dom Helder. Além de combater a pobreza, a integração desse programa com conceitos como convivência com a seca, planejamento e controle social, além de promoção das entidades públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) estruturaram toda uma rede de apoio, em especial, aos assentamentos rurais dessa microrregião.

Nesse processo, as políticas de compra governamental, no início dos anos 2000, transformam a agricultura familiar brasileira. Com isso, as entidades de extensão rural se transformam em pontos de apoio para conseguir ter acesso a essas políticas públicas. Por sua vez, a EMATER passa a ter um papel chave, porém, a falta de estabilidade nessa empresa pública, ocorrida por intempéries políticas de ocasião, gera instabilidade para as associações e os agricultores no Rio Grande do Norte, reforçando ainda mais a diversificação das formas de obter esses auxílios. Um pouco desse debate pode-se ver no fragmento a seguir:

Aliás, outra coisa, que tem um outro elemento importante, que é uma política das que a gente tem defendido que é o PAA alimento e o PNAE. E tem o compra direta, via EMATER e CONAB. E nós observamos que mesmo que com a discrepância e com a descontinuidade da compra direta vir EMATER mesmo assim esses programas tem um efeito importante. Porque o agricultor consegue ter uma renda com sua produção e comercialização, e também tem a distribuição de alimentos nas organizações que os agricultores às vezes têm acesso. De forma que essa engrenagem trouxe uma nova perspectiva pro campo (LUCENA, 2013).

Um elemento importante com o advento desses novos atores é a negação de soluções externas para problemas locais. Usualmente, o que aconteceu desde o processo de independência foi a importação de modelos prontos como solução para a vida do povo no semiárido. Na seção anterior, foram discutidas soluções hídricas, projetos de investimento industrial, replicação de programas-modelos, entre as alternativas disponíveis. Normalmente, boa parte desses projetos durava apenas enquanto havia recursos de fora e era pouco sustentável financiando os de sempre. Essas políticas extensionistas, em conjunto com movimentos da sociedade civil, é que tomaram determinados programas e adaptaram para a realidade local, como o exemplo mencionado por Fátima Torres no fragmento abaixo:

Porque eu tenho orgulho de dizer que faço parte desse projeto. Mesmo sabendo que ele não se paga do jeito que vocês pensavam. Agora vocês não dizem que o projeto é de vocês. Porque a EMBRAPA ganhou um prêmio nacional com uma tecnologia social que ia resolver nossa vida. A fundação fez o que? Replicou a tecnologia social que premiou a Embrapa. Ai quando chegou na prática a Embrapa sumiu (TORRES, 2017).

Como se pode notar, o surgimento de uma sociedade civil atuante sobre a microrregião do Apodi – com ONGs, movimentos sociais, empresas e Estado – propiciou um desenvolvimento diferenciado a partir dos anos 2000. Esses atores, construindo e impulsionando a rede das ATERs, vão cumprir um papel chave no

informações novas e acessar novas redes para conseguir dar saltos na produção e na distribuição. Ambos os atores utilizados para estruturar a egonet são empreendedores institucionais que articulam a região e, em seguida, o RN com base em sua atuação local. Nesse processo, Fátima Torres foi pioneira na estruturação e na certificação de um mercado de compras governamentais, com acesso a crédito de forma sistematizada nessas regiões. Vale também perceber como Joseilson Medeiros adapta o processo a partir dos desafios e problemas locais.

Assim como faz Amartya Sen (2010), pretendemos, neste estudo, destacar como foi a transformação dessas regiões por meio do empreendimento institucional desenvolvido por seus atores, usando diversos fragmentos de suas entrevistas para ilustrar determinados fatores. As redes são a base de atuação dos atores. Nota-se que, com base na dependência de trajetória, a conspiração e a relação com atores vão se transformando. Como São João do Sabugi não é uma cidade polo da microrregião, o número de laços de Joseilson é pequeno, mas ele tem como destaque muita relação com setores do Estado, além da organização entre sindicato e cooperativa. Já Fátima é bem estruturada na sua região, especialmente no cooperativismo e tem importantes relações com o setor privado. Nessa rede, desconsiderando os nós que já são da iniciativa privada e se relacionam entre eles, Fátima é a que detém mais díades com esse setor. Semelhantemente a uma foto, a estrutura da rede mostra como os atores se movimentam, mas não como eles construíram e utilizam esses recursos. Nesse sentido, a história dessas redes, por meio dos dois personagens, conta um pouco de como vão se construindo estruturas que potencializam facilidades econômicas a partir de empreendedores institucionais.

O marco, no caso de Apodi, está relacionado a disputas sindicais no interior da cidade. O avanço dos assentamentos na região fortaleceu o setor ligado à região da Chapada, como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e CPT, em detrimento de pequenos agricultores de regiões da Areia. Como consequência, os conflitos se acirraram no início dos anos 2000, com grande disputa sobre o sindicato. Nessa crise, houve duas chapas fortes: uma apoiada pela FETARN e outra pelo grupo que se constituiria como FETRAF. A disputa acirrada levou à judicialização, com necessidade de montar uma comissão para tocar os trabalhos do sindicato enquanto não se estabelecesse a nova diretoria. No meio da crise, abre-se uma janela de oportunidade para o grupo que saiu derrotado na disputa sindical

centrar-se na expansão do comércio de mel e, por consequência, no avanço da Cooperativa Potiguar de Apicultura e Desenvolvimento Rural Sustentável (COOPAPI).

A gente já tinha a lista das empresas que tá comprando mel no estado e quem não tá. Ai assim, a partir do fórum combinou com a necessidade de criar uma cooperativa. Foi duas coisas. Paralela a essa briga da gente com o sindicato. O sindicato dizer que apicultora não era da agricultura familiar. Ai a gente se envolveu em uma chapa contra essa administração do sindicato. Concorremos a essa eleição, sabia que ia perde, não tinha a máquina de botar o povo em dia (TORRES, 2017).

A coesão do grupo liderado por Fátima, que ficou de fora do sindicato, assim como o auxílio técnico dado pela FETARN, para não perder espaço da região, foi fundamental para a estruturação inicial da cooperativa. Com isso, toda a região da Areia, por meio da comunidade do Córrego, unificou-se em torno do avanço da apicultura e da expansão da cooperativa. Intensificou-se, ainda, o combate aos intermediadores e as formas de lidar com o período da seca. No início do governo Lula, surgem novas oportunidades de compras governamentais e financiamento.

Porém, a falta de contato de pessoas ligadas diretamente ao governo provocou um buraco estrutural entre o grupo ligado ao sindicato, nesse período, próximo ao governo e à COOPAPI, o que começou a criar problemas. A ausência de reconhecimento das atividades como agricultura familiar e de pontes com os técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) fizeram com que diversos projetos entrassem em risco. Antecipando-se a essa crise, Fátima passa a estabelecer pontes a partir de eventos dos governos com o objetivo de não recuar no processo de expansão. Num desses momentos, ela percebe que o grupo ligado ao sindicato, inserido na Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi/RN (COOAFAPI), estava travando o desenrolar do projeto e recebe um apontamento importante.

Que “eles estão criando uma cooperativa e estão propondo o mesmo projeto. Vocês querem um conselho? Ajuda eles. Volte e ajuda eles pros dois projetos sair igual”. Foi desse jeito. Ai a gente voltou como que não soubesse de nada, procurou o pessoal da COOAFAPI, que era uma cooperativa que eles criaram depois e disse “olha, a gente teve lá e vai sair... soube que vocês estão com projeto, o que que precisa? Precisa do mel? vamos dividir, nós temos o mel, vamos agilizar”, a gente teve que se acovardar, pro projeto sair... (TORRES, 2019).

O pragmatismo e a necessidade do reconhecimento da atividade da COOPAPI como agricultura familiar para o governo federal empurraram Fátima ao encontro aos seus antigos adversários. Longe de ser um encontro casual, o que

aconteceu foi uma parceria sólida. Por conseguinte, enquanto a COOPAPI trazia os projetos e financiadores, a COOAFAPI abria as portas para as parcerias com o governo federal. Começou a existir uma sinergia na atuação comum que, nos anos seguintes, vai desfazendo as desconfianças da ruptura inicial. As relações desse outro grupo estão mais atreladas ao projeto Dom Helder. Assim, com base no trabalho de distribuição e venda em parceria, passam a gerar sinergia e a iniciar uma atuação em comum.

O eixo de organização da intervenção da cooperativa na região ocorria por meio de alguns parceiros de forma mais sistemática. O SEBRAE atuava dando suporte técnico na elaboração de projetos, na construção de normas e certificações; já a Fundação Banco do Brasil entrava como principal financiador que provia fluxo de caixa para garantir a produção mesmo em momentos mais difíceis. A relação foi se estabelecendo de maneira cada vez mais orgânica e o acesso ficou mais próximo. A ponte inicial estabelecida por Fátima foi passando para outros membros da cooperativa e os vínculos foram se institucionalizando a ponto de a relação ter muita liberdade para ver as necessidades e o que daria certo e o que teria de mudar.

Se eu achar eu digo. A fundação Banco do Brasil chamou a gente lá pra dizer que o projeto tava um fiasco. Tava o diretor geral da fundação. Eu disse – quem é o melhor gerente que o senhor tem no Banco do Brasil no Brasil, mande pra lá, se ele fizer dar dinheiro naquele modelo o senhor pode dizer que somos um bando de incompetentes. Mande-o pra lá que eu pago água, energia, casa pra ele morar em Apodi, aluguel na melhor casa. Agora ele vai pra lá. O melhor gerente que o senhor tiver porque o projeto é criado uma estrutura de uma indústria com a produção de um fundo de quintal. Um cara Serra do Mel sozinho em um mês corta mais castanha que uma fábrica nossa com dezoito pessoas. Com vigilância sanitária, com licença do IDEMA, com BPF... Tudo a produção até um período do ano ocorre. Aí como se quer eficiência de um negócio desse. Não dá. Agora, mecanize o corte pra dar uma produção que pague as dezoito pessoas (TORRES, 2017).

É importante notar a forma ativa como os processos vão se dando e construindo ao longo do tempo. Como Sen (2010) expõe, não são programas inertes e sem atuação dos agentes que criam os arranjos institucionais, mas com atuação ativa de seus membros em todos esses processos. Além disso, o questionamento de modelos prontos e a interação entre os órgãos a fim de promover atuação comum fazem com que as diferentes organizações consigam atingir seus objetivos. Esse tipo de coordenação vai se aprofundando e gerando arranjos positivos em que todos os envolvidos ganham, como mostra o fragmento a seguir.

Porque a gente fez uma parceria essa APO³³ e o SEBRAE pra fazer muitos cursos de apicultura e o banco do Nordeste, quem tivesse o curso ele financiava. Então assim, um pré-requisito pro Banco Nordeste liberar o Pronaf pra apicultura era o apicultor ter feito o curso de seis meses. Nesse curso de seis meses, um mês era sobre cooperativa a gente... estimulou um pouco, no acordo com o SEBRAE “a gente arranja o público pra vocês. Agora, dentro do curso tem que ter uma parte de cooperativismo e a gente que faz”. E aí assim, nesses cursos... todo mundo que participou desses cursos hoje é [inaudível], mesmo que não seja do Córrego. Quando o povo começou a receber dezoito mil, quinze mil, doze mil pra comprar colmeia, no segundo ano a gente fez... (TORRES, 2019).

O sucesso da apicultura foi tão grande que os parceiros da COOPAPI passaram a pedir ajuda para viabilizar outros projetos. Apesar disso, muitas iniciativas na região não conseguiram prosperar, mesmo com os auxílios técnicos promovidos por extensionistas rurais e terras disponíveis ou produção excedente. Essa característica ativa na construção de arranjos também foi importante para adaptar modelos para outros negócios. Na região, sem dúvida alguma, o caju seria um primeiro produto desafiador. Considerando que os projetos eram distintos e as estruturas que movimentam o mercado eram diversas, a capacidade de movimentar diferentes atores a partir da rede construída fez com que esses novos produtos tivessem os mercados estruturados por meio das cooperativas, sendo o *know-how* constituído pela COOPAPI.

Ai daqui a um ano eu venho e digo – ei, você é muito incompetente bicho. Foi isso que a Embrapa fez com a cajucultura do RN. E a COOPAPI não era do caju. A gente entrou depois porque o Córrego era desse projeto. Ai quando a gente chegou o Córrego tava devendo 100 mil a Conab nessa brincadeirinha de dezoito pessoas pra cortar mil quilo de castanha. Então tem coisa que é muito. Algumas pessoas dizem que é sem juízo. Talvez seja mesmo. Todo mundo dizia que era incompetência das cooperativas que tão trabalhando devia montar uma associação. Não vi ninguém da EMBRAPA reconhecer que o projeto deles não tinha viabilidade. Eu disse ao diretor geral da Embrapa no encontro da cajucultura – porque vocês não assumem que o projeto é de vocês. Foi vocês que ganharam um prêmio pra dizer de orgulho que o projeto das minifábricas de castanha do nordeste é um projeto da EMBRAPA. Vamos ajeitar o projeto rapaz. Não abandone não (TORRES, 2017).

As diversas iniciativas de sucesso e o avanço das parcerias fizeram com que os grupos comesçassem a se recompor de maneira mais duradoura e a trabalhar de forma mais comum. Nessa perspectiva, dirigentes sindicais passaram a ser cooperados e o sindicato buscou se reunir com as associações da região da Areia. A superação da crise abriu caminho para avançar com novos parceiros, em especial, a

³³ Associação apodiense.

universidade. Embora a atuação entre universidade e cooperativas seja local, o interessante é colocar como esse tipo de relação serve para difundir as experiências locais para outras regiões. No fragmento a seguir, a pesquisadora Lima mostra a grande surpresa que foi o encontro com a COOPAPI.

O principal deles era a fundação. Eles começaram um projeto pela fundação Banco do Brasil. Ele tinha. A rede deles era mais a fundação, o SEBRAE, que entrou mais nessa parte de legalização. E a universidade. E mais, eu digo mais. Fátima foi parte essencial nesse processo. Porque ela fez tipo uma união do que não se unia. Existia muito preconceito com o SEBRAE. A agricultura familiar dizia: não, nós não somos. Até um seminário que nós fizemos aqui chegaram a dizer que não ia participar do projeto, que a universidade estava selecionando 10 unidades pra que essas unidades passassem pelo processo de assessoria. Porque o principal problema era começar... Não, você já tava lá com a planta, lá já tava com a coisa construída e quando o MAPA vinha e você tinha que praticamente começar do zero. Então esse era o principal problema. Então nós entregamos mais de 20 plantas (LIMA, 2018).

Com o processo de estadualização indo a todo o vapor, os desafios também foram se multiplicando. Conforme já destacado anteriormente, nos últimos 10 anos, a vigilância sanitária e o Ministério Público começaram a autuar diversos empreendimentos e produtos artesanais. Sobre o pretexto de não ter certificação e pela falta diversos controles de qualidade, várias minifábricas fecharam, assim como muitos dos produtos da agricultura familiar passaram a ter dificuldade de ser aceitos por grandes varejistas e mercados em centros urbanos. Essa crise fez com que o projeto de estadualização se acelerasse e as iniciativas para construir certificação e parceiros passassem a outro patamar.

Então foi a partir daí que eles aprovaram, que era de castanha que recebia de todos os lugares daqui, cooperados da COOPAPI. Então a gente começou essas discussões da certificação e tudo. E com outro projeto que foi o NEDET³⁴. Outro projeto que foi aprovado lá pelo grupo de pesquisa desenvolvimento regional, agricultura e petróleo foi que nós conseguimos realizar uma parceria com o SEBRAE (LIMA, 2018).

A necessidade de expandir as redes vai se mantendo e, com base nos limites encontrados, Fátima e os parceiros vão se articulando. No último período, eles têm trabalhado muito na articulação nacional para a troca de experiências e o avanço no cooperativismo nacional, ao mesmo tempo que ela fomenta a criação de novas

³⁴ Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Faculdade de Ciências Econômicas (FACEM-UFERSA).

referências para a estruturação de uma equipe de apoio com o objetivo de expandir o projeto.

E a gente criou a UNICAFES em Apodi a nível de Estado. Mas a nível nacional a gente tinha, sempre teve esse apoio. Pelo menos de formação. Participa duas, três vezes por ano em Brasília com todas as cooperativas. Nunca vai só eu. Esse ano teve as reuniões do comitê ampliado. Eu ia pra reunião da diretoria, da nacional, e pra reunião de mulheres e de jovens já manda outros, né? (TORRES, 2017).

Por fim, é importante destacar que a experiência de construção dessa rede e a forma como ela estabeleceu os arranjos institucionais ao longo do tempo provocaram Fátima Torres para que, atualmente, ela fosse para a direção da Central de Comercialização da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado do Rio Grande do Norte (CECAFES), devido à experiência na direção da Central da Agricultura Familiar (COOAFARN). Durante todas as entrevistas realizadas com ela, é possível perceber a constante inquietude de disseminar seu aprendizado para o restante do Estado e ela vê na gestão desse espaço um ponto importante para a estruturação da agricultura familiar no RN.

O peso da trajetória é muito maior no Seridó Ocidental. As possibilidades de construção e a forma de implementar esse projeto são muito mais condicionadas a atores que não apenas atuam na região mas também no Estado. A força da igreja, assim como de famílias tradicionais, também é um elemento importante a se destacar no processo de desenvolvimento dessa microrregião. Apesar disso, Joseilson Medeiros vem, nos últimos nove anos, inovando em São João do Sabugi, devido à articulação com setores de todo o Estado. Essas diferenças fazem com que seja um caso interessante para demarcar as mudanças com relação ao que ocorreu no Apodi.

O primeiro elemento de destaque é a construção de um polo de comercialização e troca de produtos artesanais e agrícolas. Como já trabalhado anteriormente, a crise do sistema algodão/gado fez com que a sociedade começasse a se estruturar a partir do comércio e dos produtos artesanais, ou seja, houve avanço na produção local, o que promoveu o fortalecimento da identidade com a qualidade dessas mercadorias. A construção desses elementos só foi possível pela criação de diversos lugares de encontro, entre eles, as feiras. Nesse aspecto, Caicó se torna o centro para as pequenas cidades da região.

O próprio projeto do território que é a feira da agricultura familiar. Em Caicó. E todos os municípios tão se engajando nessa situação. Então a gente

consegue dar uma equilibrada em algumas situações. Até por ser um polo, né que nós dependemos de Caicó também pra comercializar a nossa produção. E Caicó depende de nós porque nossos recursos também... Até por ser um polo. Então uma mão lava a outra. Então a gente consegue dar uma equilibrada. Mesmo Caicó tendo uma zona rural menor, mas não é porque ela é menor que seja fraca. Conseguiu também se articular lideranças em Caicó. Fortes, que tem dado um resultado (MEDEIROS, 2017).

Nesse processo, as associações, a organização da igreja e a estruturação da base foram organismos centrais para reerguer a região da grande crise. Ao mesmo tempo, havia a dificuldade de gerar produtos em grande escala e modernizar os processos de produção e distribuição das mercadorias. Por causa da relação mais intensa com o SEBRAE, as elites urbanas – com o bordado, as redes e a bonelaria – adequaram-se rapidamente, mas os produtos de origem no campo tiveram muita resistência para se adaptar.

Essa dificuldade não foi apenas de procedimento mas também de formas de organização. As experiências de organização coletiva de pequenos agricultores ou pecuaristas nos anos anteriores também fizeram com que surgissem muitas desconfianças nesses processos. Na tentativa de sair da crise econômica que se inicia na década de 1970, houve diversas iniciativas de cooperativismo rural, primeiro, com o algodão e, no momento seguinte, com o leite, impulsionadas pelo programa do leite. Mas, de forma geral, esses empreendimentos fracassaram. Em alguns casos, houve a quebra por dívidas e crise financeira; em outros, por beneficiar um ou poucos cooperados que passaram a se enriquecer à custa do financiamento coletivo. Esses fatos já demonstram a dificuldade de reproduzir o modelo encontrado em Apodi para essa região.

Cooperativas que construíram grandes patrimônios e se destruíram em virtude do modelo de gestão. Não de pessoas, mas os modelos de gestão aplicados. Com essa queda, a população ficou com uma descredibilidade muito grande no cooperativismo. Não foi fácil, não está sendo fácil, e não será fácil ainda pelo menos mais uns dois ou três anos pra frente, é, a gente implantar de vez o cooperativismo de volta na nossa região. Tamo batalhando muito, né? (MEDEIROS, 2019).

O modelo ancorado na ajuda da igreja, com as associações rurais e os eventos para troca de mercadorias e experiências, conseguiu se manter bem até o início dos anos 2000. Porém, o avanço da modernização sobre o sertão, com o Estado regulamentando as trocas, a situação começou a ficar mais difícil. Nesse sentido, a

falta de controle e de certificação sobre diversos produtos começou a colocar em xeque esse modelo de negócio.

O Seridó, como você falou a questão da carne e do queijo. A carne vem perdendo espaço na questão de certificação. O Seridó hoje não tem um abatedouro certificado. Não tem não. Então a carne do Seridó hoje é famosa, mas sai todinha do Seridó clandestina. Então ela vai pra fortaleza, vai pra João Pessoa, pra Natal. Todinha sem sela de inspeção. Ainda continua sendo famosa, mas a forma de comercialização atualmente é clandestina (MEDEIROS, 2018).

A incapacidade de conseguir dar respostas em um momento de crise e o avanço da regulamentação pelo Estado da produção e distribuição das mercadorias no Seridó fizeram com que os atores nas regiões buscassem formas de solucionar os problemas. A primeira iniciativa é observar os casos que vão se consolidando com sucesso para, assim, padronizar a forma de organização. DiMaggio e Powell (1983) vão mostrar que três tipos de força vão atuar sobre as organizações para que estas busquem se adaptar e padronizar: primeiro, a regulamentação estatal passa a gerar um constrangimento para inibir a forma de organização anterior; segundo, uma tentativa de adaptação da organização foi iniciada buscando um modelo de sucesso, ou seja, houve a tentativa de criar cooperativas; e por fim, consolidou-se a produção, ou seja, construiu-se um mecanismo de transmissão de boas práticas a partir do estudo e da formação técnica dos extensionistas e da universidade.

Nesse cenário, cada um dos elementos apresentados por DiMaggio e Powell (1983), obviamente, não se encontram em igual quantidade ao longo do tempo. Inicialmente, o elemento coercitivo do controle estatal é o fundamental, pois ele estabelece a crise no setor. Num segundo momento, na busca por soluções, é o normativo que entra em cena, com base na relação com os colégios técnicos, as universidades e os extensionistas na região, trazendo alguns dos exemplos da região do Apodi e de Assú. Por causa do colapso do cooperativismo nos 30 anos anteriores, o mimetismo com relação à organização entra apenas no final e, ainda, por uma mediação com os sindicatos e órgãos públicos. A referência aos estudos e à técnica, tão importantes historicamente na região para solucionar o problema, pode ser vista no fragmento a seguir:

Através da minha pessoa. Esse fortalecimento através da formação tem avançado. Entendemos que, nós temos uma mão de obra muito dedicada. Nossos pais são bravos demais, estão resistindo até hoje a atividade. Mas nós estudamos, começamos a ver que tinha que melhorar. Tinha que avançar. Não dava pra sobreviver no Seridó do jeito que se sobrevivia a 20

atrás. Aí foi através da sala de aula, da pesquisa, dos técnicos agrícolas, dos técnicos em cooperativismo. Que nós começamos a mudar esse desenho. Então hoje, se você for a campo visitar você vai ver que a história de tirar leite de pedra, de puxar os peitos de vaca que nem... já começa a mudar a realidade... A tecnologia começa a entrar no Seridó fortemente. Hoje, por exemplo, a gente recebeu a notícia de cooperativa, as duas cooperativas do Seridó contempladas com uns projetos pra fortalecer a cadeia do queijo (MEDEIROS, 2018).

A força da identidade e dos laços regionais consolidados também é elemento que dificulta a simples homogeneização de modelos, ou captação de organizações que não são da região. Embora não seja impositivo, a ideia do Seridó para os seridoenses é natural na implementação dos processos, mesmo quando o outro é a referência direta.

Claro. Por exemplo: Fátima. Estão mais em outras regiões, né. Fátima não consegue – não conseguiu – entrar aqui no Seridó. E a gente procura se respeitar nesse ponto de vista – nunca conversamos sobre isso. “Não, você não entra. Você”, não existe isso. Mas naturalmente já existe um respeito. É aquela história: tem espaço pra todo mundo. Agora, precisamos saber administrar. Porque se um quiser ficar querendo derrubar o outro, aí finda não funcionando e quem leva o tombo é o agricultor familiar (MEDEIROS, 2019).

A partir da demanda e da crise, os agentes da região passam a se movimentar. Dentre eles, destaca-se Joseilson Medeiros, que por ser uma liderança jovem, de São João do Sabugi, está disposta a construir novos modelos de negócios; e como empreendedor institucional, a estruturar novos arranjos. Logo, a partir da relação com a EMATER e o SEBRAE na região, o sindicato de São João do Sabugi e parceiros começam-se a ser trabalhados modelos de certificação e gestão das queijeiras e laticínios em geral. Um elemento importante é a experiência com os financiamentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Desse modo, o acesso aos projetos, como PCPR, RN Sustentável, Governo Cidadão e outros, também foi essencial para aprender a captar novos financiamentos, nesse caso, voltados para a produção de forma direta como mostra o fragmento a seguir.

E nós na época não concordamos e apresentamos uma proposta, que foi esse modelo que está posto agora, então Manoel Neto foi muito importante nisso, né? Ele nos ouviu aqui atentamente, nós dissemos que não queríamos. Então era recurso que tava chegando, mas nós não tínhamos interesse nesse recurso. Então a cooperativa disse “Não temos interesse nesse dinheiro. Nós queremos que venha, mas pra atender de outra forma. E vamos apresentar propostas.”, e apresentamos a proposta; Manoel Neto, Poliana, é... compraram a discussão nossa e então passaram a fazer um estudo no Seridó, aí esse estudo se somou com os levantamentos feitos pelo SEBRAE já. Nós tínhamos mais de 300 queijeiras artesanais aqui no Seridó, então é uma força muito grande, é uma produção altíssima. E começamos a ver que,

por exemplo, você em São João do Sabugi tem 15 queijeiras; você pega 15 agricultores pra beneficiar num canto só num vai rolar. Na cabeça dele ali não vai conseguir dinheiro, tenho meu próprio negócio e vou deixar o meu negócio pra lá e me misturar no popular? Por mais que tenha uma importância de se trabalhar coletivamente, mas isso não tá bem claro ainda pra o processo produtivo (MEDEIROS, 2019).

Cumpre ressaltar o papel que o Banco do Nordeste e a Fundação Banco do Brasil desempenham na região da Chapada do Apodi. Nesse processo, Joseilson atua consolidando um financiamento entre o Banco Mundial e o governo estadual. A relação com a EMATER e os vínculos fortes com o governo são imprescindíveis para a estruturação de novas iniciativas. Dessa forma, a estruturação do arranjo institucional da região não consegue simplesmente reproduzir o modelo de sucesso da outra microrregião estudada, mas se adapta com base nos conhecimentos e limitações encontradas no Seridó Ocidental. Além do financiamento e da relação política com o Estado, vale destacar o papel do sindicato como organizador dessas iniciativas. A centralização, inclusive, espacial de todas as atividades no mesmo local de cruzamento de atores é emblemático, não apenas no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São João do Sabugi mas também em Caicó e em outras cidades.

Nesse sentido, o modelo construído em São João do Sabugi vai sendo disseminado na região, envolvendo outros sindicatos e estruturando novas cooperativas com base na experiência com o governo do RN. Com a iniciativa de não restringir o ganho de organização, as especificações do governo sempre buscam impulsionar novos modelos para além de uma cidade ou microrregião, no caso das queijeiras, isso é evidente.

Pronto, então nós vamos lançar um Edital dessa forma específico para o Seridó. Porque só existe isso no Seridó.”. É tanto que o edital nº 5 do Governo Cidadão foi lançado dessa forma mas com essas especificidades só pro Seridó, então um projeto guarda chuva. São duas cooperativas no Seridó, que é a COOAFES e a CAPESA. [...]. Somos hoje irmãos de luta. Tudo isso que eu tô falando pra você aqui na luta eles enfrentaram da mesma forma. A articulação com o SEBRAE foi eu que fiz essa articulação pra elaboração. A elaboração de um projeto que foi mais de 1 milhão de reais só a elaboração desse projeto. E nós não teríamos recurso pra custear isso. Então o SEBRAE, foi um desenho muito – hoje eu me orgulho do que nós conseguimos fazer. Não sei como eu consegui mesmo (MEDEIROS, 2019).

O incentivo à expansão do modelo, com elementos de modernização e profissionalização da gestão, conta com o apoio de órgãos do governo, mas ocorre muito por iniciativa dos agentes. Eles estão dispostos a atuar como redes e dividir responsabilidades e contatos. Como nessa região a estruturação se dá muito por

iniciativa dos sindicatos, a relação com a FETARN e o polo regional na região é muito importante. Assim como a Ana Aline assumiu um posto central na região na estrutura estadual da federação, em contraposição, ela abre espaço para Joseilson, Inácio e os dirigentes de São João de Sabugi expandirem a cooperativa para Caicó. A ideia de complementaridade e de não externar os conflitos para fora da região também fortalece esses tipos de laço e a rápida disseminação dos arranjos construídos, como é o caso da iniciativa de geração de renda das mulheres de Caicó.

Aí o núcleo de mulheres é um núcleo de mulheres de Caicó, é como se fosse uma filial da cooperativa, então essas mulheres tem um papel fundamental dentro da cooperativa também. Elas foram responsáveis por alavancar muito o nome da cooperativa, então, levar o nome da cooperativa pra vários espaços. Inclusive dentro do PAA da CONAB, se trabalha só com mulheres. Então a cooperativa trabalha só com mulheres. Quando nós viabilizamos dois projetos do PAA, mas era 100% mulheres e a articulação era desse núcleo (MEDEIROS, 2019).

A força dos laços da região, bem como a relação direta com o sindicalismo, faz com que, diferentemente de Apodi, onde o foco é quase que exclusivo na expansão da produção e na comercialização dos produtos, nessa outra região, o debate da política seja muito presente. Nesse caso, são emblemáticas as articulações com o governo estadual, a tentativa de inserir o seridoense nos espaços de decisão e poder, bem como a obtenção de uma autonomia em relação a concorrentes, como é o caso da COOAFARN. A mesma identidade que serve como forma de resistência e estreitamento de laços é a que dificulta a expansão da articulação para outras regiões.

Nós saímos daqui pra o CERN-SESCOOP³⁵. Que é a organização das cooperativas e o sistema S das cooperativas. Nós saímos daqui pra esse... a FETARN já falei. Esses são os principais, pra a EMATER. Não é Inácio. Então, temos muitos seridoenses dentro da EMATER. Então isso é uma articulação que se dá. Como nós somos muito próximos aqui você está na EMATER, é a nossa ponte. Faço parte do CEDRUS³⁶, faço parte da OCERN³⁷. Aí eu consigo me articular daqui pra lá e de lá pra cá (MEDEIROS, 2018).

Toda essa movimentação na região do Seridó é muito mais recente. Ela vem se acentuando a partir de 2011, tendo outro impulso em 2014, ou seja, ainda está longe de se estabelecer como arranjo consolidado como já acontece no Apodi. Apesar

³⁵ Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP RN).

³⁶ Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do RN.

³⁷ Organização e Sindicato das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Norte.

disso, todas essas movimentações vêm apontando para uma forma de modernização a partir de estruturas vigentes na região. No caso em tela, é pela renovação do sindicalismo e de figuras como Joseilson Medeiros e Ana Aline que esse processo vem acontecendo.

Por fim, vale destacar que, na região do Seridó, debater as mudanças na dinâmica urbana também é muito importante para compreender o que ocorreu nos últimos 30 anos, especialmente pelo peso de Caicó e por grande parte da população estar inserida na cidade. De certa forma, apresentamos na seção anterior a importância da atuação do SEBRAE na cidade polo da microrregião e dos atores destacados na rede geral que estudamos, como é o caso de José Rangel. Esses atores vieram das associações rurais para promover atividades econômicas urbanas, como redes de varejistas, distribuição de produtos, ou mesmo setores tradicionais da indústria têxtil.

Considerando a importância dessas ações para toda a região, a ideia é fazer um comparativo entre as duas microrregiões e a forma como os atores, imersos nas redes, mobilizam-se para gerar desenvolvimento, nesse caso, facilidades econômicas. Ademais, a comparação mais pertinente dessa liberdade instrumental se deu no meio rural. Em estudos futuros sobre processos de desenvolvimento também seria interessante esse tipo de comparação em regiões que apresentam dinâmicas urbanas similares, como a do Vale do Acaraú, no Ceará.

4.2.3 Oportunidades sociais e segurança protetora no pós-redemocratização

Duas liberdades instrumentais muito importantes para a definição de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2010) são as oportunidades sociais e a segurança protetora. Para elaboração desses conceitos, o autor busca compreendê-los de forma dinâmica, por meio da localização territorial, temporal e, inclusive, da movimentação dos indivíduos e comunidades. Nesse sentido, o debate em torno da pobreza, não apenas como falta de renda mas especialmente como privação de capacidades vai nortear boa parte do seu debate sobre essas liberdades. A esse respeito, mesmo se tomarmos elementos como renda, ela não é uma categoria em si, mas se torna contingente e condicional, ou seja, o valor da renda depende da sociedade em que as pessoas estão inseridas, da condição dos indivíduos, como questões de gênero ou de raça.

Nesse cenário, é fundamental ver o processo de evolução desses elementos nas microrregiões do Seridó e do Apodi, com o objetivo de entender as privações que limitam as liberdades dos indivíduos e como cada uma delas atinge as pessoas, de forma distinta, em cada um dos lugares. Além de avaliar indicadores, buscaremos elementos que influenciaram no desenvolvimento deles, como, por exemplo, a evolução dos direitos sociais – como educação, saúde e moradia – em cada um dos espaços. Sen (2010) também se preocupa com debates relativos à juventude e ao papel do gênero, assim como as suas privações.

Sen (2010), em sua obra mais conhecida, aponta como diferentes problemas de oportunidades sociais podem causar privações relativas das capacidades. Como exemplo recorrente, ele traz Kerala, destacando como essa região da Índia, em termos de longevidade e educação, é superior a países com renda mais alta, especialmente se comparada a situações mais vulneráveis como a dos afro-americanos, nos EUA; ou dos árabes, na Europa. Outro exemplo bem utilizado nos seus estudos são os custos dos serviços sociais. Nesse caso, países que garantem direitos sociais públicos e gratuitos de qualidade exigem níveis de renda diferente, um bom exemplo são os custos com saúde nos EUA.

Sen (2010) também destaca as formas diferentes como as privações são construídas ao longo do tempo e do espaço, no sentido de não existir uma homogeneidade ou uma linearidade que consiga facilmente estabelecer uma tipologia. Um bom exemplo é com relação aos problemas de saúde na infância: enquanto na África subsaariana o maior problema é a mortalidade; na Índia, ele se localiza na subnutrição. Outro exemplo é a heterogeneidade entre diferentes liberdades: enquanto Kerala é referência em oportunidades sociais, tem grandes dificuldades para a questão de empregos ou facilidades econômicas.

Uma abordagem utilizada para analisar essa liberdade instrumental é sobre os diferentes membros de uma mesma sociedade, ou seja, simplesmente por uma condição física ou social determinados indivíduos têm mais privação do que outros. Os principais exemplos que Amartya Sen (2010) trabalha são as mulheres e as diferentes privações em diversas sociedades, mas também destaca a questão dos negros, idosos, jovens, entre outros.

Ao fazer os estudos sobre as privações, Sen (2010) também observa como essas diferenças se acumulam e como a restrição de uma liberdade impacta em outra. Nessa direção, ele constrói um mapa de relações de interdependência entre todas

elas. Como resultado, aponta que o ideal é utilizar diversas variáveis para tentar aferir a situação das liberdades ao longo do tempo e as formas como elas se desenvolveram. Corroborando esse pensamento, este estudo busca, a partir de dados e indicadores, bem como de entrevistas, analisar as duas microrregiões do Seridó e do Apodi, a fim de compreender a forma como evoluíram as oportunidades sociais e a segurança protetora. Inicialmente, o texto irá se ater à análise dos indicadores de desenvolvimento humano dos municípios; em seguida, serão observadas as oportunidades sociais por meio de dados sobre saúde, educação e moradia, analisando também a situação da juventude e das mulheres no município e a importância dos benefícios e da aposentadoria rural como segurança protetora para essas regiões.

O primeiro dado analisado será o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) a partir de duas dimensões: longevidade e educação, para compreender a liberdade instrumental e as oportunidades sociais nessas microrregiões. Embora esses fenômenos mereçam um desenvolvimento com base em outros indicadores, como ponto de partida, o IDHM vai construir um marco geral sobre a região. Nesse sentido, o índice de educação buscará analisar desde a frequência de crianças e jovens à escola até a escolaridade da população adulta. Esse fator ajuda a garantir a autonomia das pessoas ao longo do tempo, assim como expande a capacidade delas para realizar a atividade que desejarem. Para apresentar o IDHM-E, serão dispostos os anos de estudos e os índices de alfabetização (Tabela 18). Com isso, espera-se ter um mapa sobre a educação como um todo nessas microrregiões.

Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Dimensão educação por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs	%	Abs	%	Abs
Brasil	0,28	63	0,46	40	0,64
Nordeste	0,20	71	0,34	67	0,57
Rio Grande do Norte	0,24	64	0,40	51	0,60
Chapada do Apodi	0,16	97	0,32	69	0,55
Apodi	0,17	105	0,36	61	0,57
Caraúbas	0,16	85	0,30	83	0,56
Felipe Guerra	0,16	125	0,35	65	0,58
Gov. Dix-Sept Rosado	0,16	76	0,29	68	0,49
Seridó Ocidental	0,21	60	0,34	65	0,55
Caicó	0,32	43	0,45	37	0,62
Ipueira	0,26	31	0,34	88	0,63
Jardim de Piranhas	0,17	42	0,24	95	0,47
São Fernando	0,15	114	0,33	55	0,51
São João do Sabugi	0,22	70	0,37	57	0,58
Serra Negra do Norte	0,12	93	0,24	97	0,47
Timbaúba dos Batistas	0,23	64	0,38	54	0,59

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010

Para organizar a Tabela 18, buscou-se comparar o processo de evolução desses indicadores ao longo do tempo, ou seja, destacar a melhora a partir do que foi apontado pelo Censo. Com isso, torna-se possível comparar o desenvolvimento no decorrer do tempo. Apesar de o tamanho dos municípios apontar algumas distorções, especialmente quando se trata de porcentagem, com essa forma de representação, consegue-se ter um panorama geral dos dados, para, a partir disso, realizar a análise.

Conforme se pode observar na Tabela 18, os índices que antecedem a Constituição de 1988 são muito baixos. Isso reflete o afastamento dos grandes centros urbanos e a falta de uma política sistemática de educação para essas microrregiões, em especial, para as áreas rurais. É interessante destacar a variação desses níveis com base no tamanho das cidades e das áreas urbanizadas. O fato de Caicó obter um resultado muito superior ao restante das cidades das duas microrregiões aponta bem isso. Também vale salientar que, como os índices são muito baixos, qualquer crescimento aponta um salto enorme na porcentagem de variação, tendo em vista que a frequência escolar compõe dois terços desse indicador. Nesse processo, a municipalização do ensino e os programas de incentivo, como a bolsa escola na década de 1990, fizeram com que esses números evoluíssem rapidamente.

O primeiro elemento de destaque na comparação entre as regiões consiste na força de Caicó durante todo o período estudado no que se refere aos parâmetros

educacionais. Para além de elementos estruturais como a urbanização da cidade, é importante apontar todo o debate histórico-institucional que foi apresentado na seção anterior, quando foi discutida a educação da elite seridoense em Caicó e o papel da igreja no ensino dessa microrregião. O investimento em todos os níveis de ensino, apesar de o foco estar nas classes altas locais, mostrou que se deu devido aos coronéis, que articulavam a política estadual e nacional, com importante papel no investimento de recurso nessas áreas. Acontece que, com o processo de universalização do ensino fundamental e a consolidação da educação na Constituição de 1988, o acesso à educação se ampliou e a região conseguiu aproveitar essa estrutura como um todo.

Já a Chapada do Apodi detém um padrão de desenvolvimento mais homogêneo entre as cidades, sem grandes disparidades, como ocorreu com Caicó no Seridó Ocidental. O primeiro ano do Censo aponta resultados baixos para todas as cidades, porém, com o advento da constituição cidadã, a vinculação de verbas para a educação aliada à descentralização do ensino provocaram uma melhora sistemática ao longo do tempo (KARRUZ; VIEIRA, 2019). Ao analisar os dados de forma aberta, tornou-se possível identificar como cada um dos aspectos evoluiu ao longo do tempo e se houve diferenças significativas por conta das redes ou do aspecto histórico de cada uma das microrregiões ou cidades.

Para desenvolver a educação como elemento determinante para as oportunidades sociais, Amartya Sen (2010) aponta dois elementos importantes: o primeiro é a taxa de analfabetismo em adultos. A literatura, inclusive o próprio economista de referência, coloca essa privação como uma das centrais para limitar as capacidades humanas. O segundo elemento a ser visto são os anos de estudos aos 18 anos de idade, ou seja, a permanência da criança e do jovem na escola como ampliação de suas liberdades.

O primeiro elemento a ser analisado no caso de educação é a alfabetização de adultos. Para obter os níveis básicos de autonomia, é fundamental aferir o processo de evolução das taxas de analfabetismo nas regiões estudadas. Esse é um dos quesitos estudados por Sen (2010) para compreender a oportunidade social como uma liberdade instrumental no intuito de ampliar as capacidades ou verificar as privações. O dado analisado na Tabela 19 é referente ao Censo e busca verificar a razão entre a população de 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nessa faixa etária.

Tabela 19 – Taxa de analfabetismo (%) da população de 15 anos ou mais de idade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
Brasil	20,07	-32,09	13,63	-29,49	9,61
Nordeste	38,83	-29,38	27,42	-26,95	20,03
Rio Grande do Norte	36,32	-29,98	25,43	-27,09	18,54
Chapada do Apodi	42,31	-25,88	31,36	-23,44	24,01
Apodi	45,11	-26,49	33,16	-27,90	23,91
Caraúbas	45,39	-26,20	33,5	-20,27	26,71
Felipe Guerra	38,88	-27,55	28,17	-23,82	21,46
Governador Dix-Sept Rosado	39,86	-23,16	30,63	-21,78	23,96
Seridó Ocidental	38,38	-24,52	28,97	-20,57	23,01
Caicó	29,26	-27,65	21,17	-27,54	15,34
Ipueira	32,45	-14,98	27,59	-13,23	23,94
Jardim de Piranhas	44,32	-25,36	33,08	-22,10	25,77
São Fernando	44,51	-22,53	34,48	-21,11	27,2
São João do Sabugi	35,35	-31,49	24,22	-15,69	20,42
Serra Negra do Norte	49,72	-29,69	34,96	-28,03	25,16
Timbaúba dos Batistas	33,07	-17,39	27,32	-14,97	23,23

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

Dentre as variáveis do Censo utilizadas para medir a questão das oportunidades sociais nessas duas microrregiões, a taxa de analfabetismo é aquela que se destaca como um dos maiores problemas. Esses níveis são baixos quando comparados às médias nacionais ou do Estado. Por persistirem ao longo do tempo, e apesar de o indicador melhorar os valores, esses índices não tendem a uma convergência, mantendo mais de 100% de diferença entre as regiões e os níveis nacionais. O analfabetismo é uma situação tão crítica nessas microrregiões que os níveis permanecem inferiores ao Estado e mesmo ao Nordeste.

Diferentemente de outros indicadores da liberdade instrumental analisada, a questão do analfabetismo entre os adultos é um problema constante no país, em especial, nas áreas rurais e mais pobres do país. A falta de uma política pública sistemática e a transferência de recursos para os municípios direcionados a esse combate fizeram com que apenas a universalização do ensino fundamental entre crianças fosse tida como política de alfabetização mais abrangente (RUMMERT; VENTURA, 2007).

Apesar da diminuição constante nessas microrregiões da taxa de analfabetismo, a convergência à média nacional é menor, provavelmente, por falta de uma política geral mais sistemática de combate ao analfabetismo entre jovens e adultos (HADDAD; SIQUEIRA, 2015). Esse fator é emblemático como privação de

liberdade e falta de desenvolvimento regional. Mesmo lugares em que há altos níveis de permanência de jovens nas escolas, como no caso de Caicó, ainda se mantém o analfabetismo entre jovens e adultos muito acima da média nacional. Ou seja, permanece a falta de capacidade completa entre a sociedade civil e o Estado para dar resposta efetiva a essa grave privação nessas regiões e nesses municípios.

Os dados a seguir mostram os anos de estudo que uma geração de crianças que ingressa na escola deverá completar ao atingir 18 anos de idade, caso os padrões se mantenham ao longo da sua vida escolar. Ou seja, para conseguir gerar autonomia e novas capacidades, é fundamental verificar a expectativa de anos de estudos. A Tabela 20 indica a situação das microrregiões ao longo do tempo.

Tabela 20 – Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991	%	2000	%	2010
Brasil	8,16	7,35	8,76	8,90	9,54
Nordeste	6,52	13,19	7,38	24,80	9,21
Rio Grande do Norte	7,51	13,98	8,56	11,45	9,54
Chapada do Apodi	6,74	26,71	8,54	10,30	9,42
Apodi	6,04	45,20	8,77	9,24	9,58
Caraúbas	7,32	11,48	8,16	17,89	9,62
Felipe Guerra	6,6	35,91	8,97	7,80	9,67
Governador Dix-Sept					
Rosado	7,01	17,83	8,26	6,42	8,79
Seridó Ocidental	7,12	19,24	8,49	11,78	9,49
Caicó	7,99	16,65	9,32	6,97	9,97
Ipueira	7,72	16,45	8,99	7,01	9,62
Jardim de Piranhas	6,31	17,59	7,42	20,89	8,97
São Fernando	6,74	35,16	9,11	3,73	9,45
São João do Sabugi	8,26	7,75	8,9	9,33	9,73
Serra Negra do Norte	5,6	29,29	7,24	16,99	8,47
Timbaúba dos Batistas	7,21	16,92	8,43	20,76	10,18

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

Esse índice relacionado com os anos de estudo mostra que essas microrregiões estiveram, nas duas primeiras décadas analisadas, com níveis inferiores à média nacional. Novamente, pode-se destacar que o elemento de convergência pós-democratização ocorre de forma geral, destacando São João do Sabugi. Assim como a igreja tem um protagonismo em Caicó, nesse município, as associações rurais e o sindicato são os protagonistas. Apesar dessa menção, com este estudo, não se pode afirmar essa relação direta, apenas apontar que existe uma correlação forte desse associativismo nesse município em relação aos níveis de

escolaridade. É interessante observar que a população de São João do Sabugi tem 11%³⁸ a mais de população rural se comparado ao total da cidade polo dessa microrregião, e contrariando a literatura, os índices de evasão e anos de estudos são relativamente maiores. No caso da Chapada do Apodi, o crescimento constante se encontra em Caraúbas que mantém os níveis de melhora acima dos 10% ao longo desses 20 anos.

Outra dimensão a ser analisada é a longevidade (Tabela 21), que consiste na capacidade de as pessoas terem uma vida longa e saudável, a partir de fatores como expectativa de vida ao nascer, conforme dados do IBGE. Esse indicador leva em conta o número médio de anos que as pessoas vivem a partir do nascimento, mantendo os padrões de mortalidades observados no ano de referência.

Tabela 21 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Dimensão longevidade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs	%	Abs	%	Abs
Brasil	0,66	10	0,73	12	0,82
Nordeste	0,58	17	0,68	15	0,78
Rio Grande do Norte	0,59	18	0,70	13	0,79
Chapada do Apodi	0,53	26	0,67	15	0,77
Apodi	0,58	24	0,72	4	0,75
Caraúbas	0,52	26	0,65	21	0,79
Felipe Guerra	0,51	25	0,64	20	0,77
Governador Dix-Sept Rosado	0,52	28	0,66	15	0,76
Seridó Ocidental	0,64	17	0,75	4	0,78
Caicó	0,69	16	0,81	2	0,82
Ipueira	0,62	22	0,75	5	0,79
Jardim de Piranhas	0,66	14	0,75	5	0,79
São Fernando	0,60	22	0,74	2	0,75
São João do Sabugi	0,66	15	0,76	2	0,78
Serra Negra do Norte	0,62	22	0,75	5	0,79
Timbaúba dos Batistas	0,66	6	0,70	3	0,72

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010

Assim como foi feito para analisar os indicadores de educação, também se buscará comparar o crescimento ao longo das décadas, com base no Censo, para analisar os valores entre cidades e regiões e, dessa maneira, conseguir observar o desenvolvimento dessa liberdade ao longo do tempo. É interessante observar como o padrão dessa dimensão do IDHM segue a mesma perspectiva do caso anterior, em

³⁸ Segundo do Censo de 2010.

que o Seridó Ocidental, a partir de Caicó, mantém um índice muito superior àquele observado na microrregião da Chapada do Apodi, inclusive mantendo o destaque no Nordeste com níveis similares à média nacional. Dentre os elementos que foram observados no período inicial, pode-se destacar a presença da igreja católica, assim como das pastorais sociais, como fator determinante. É emblemático como atores da igreja aparecem na rede geral do Seridó hoje, ainda sendo central, enquanto, na outra microrregião, eles quase desapareceram, ou seja, mostra a permanência dessas influências ao longo do tempo.

O mesmo fenômeno de convergência ocorre com a dimensão do IDHM, pois a consolidação do SUS e o processo de descentralização dos recursos e do atendimento são fatores que acabam contribuindo com a longevidade, principalmente em regiões onde a morte violenta tem índices baixos como nesse caso. Além disso, processos ligados a saneamento e melhora da moradia trabalham no mesmo sentido.

Nessa perspectiva, passaremos a analisar dois índices: esperança de vida ao nascer (Tabela 22) e mortalidade até os 5 anos de idade (Tabela 23). Esses dados poderão apontar as perspectivas de problemas imediatos e no decorrer da vida, trabalhando de forma sistemática ao longo do tempo o aspecto das oportunidades sociais.

Tabela 22 – Esperança de vida ao nascer por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs		Abs		Abs
Brasil	64,73	5,99%	68,61	7,77%	73,94
Nordeste	59,97	9,70%	65,79	9,03%	71,73
Rio Grande do Norte	60,48	10,75%	66,98	8,27%	72,52
Chapada do Apodi	56,82	14,34%	64,97	9,11%	70,89
Apodi	59,76	13,87%	68,05	2,56%	69,79
Caraúbas	55,9	14,28%	63,88	12,95%	72,15
Felipe Guerra	55,75	13,72%	63,4	12,15%	71,1
Governador Dix-Sept					
Rosado	55,9	15,53%	64,58	9,20%	70,52
Seridó Ocidental	63,68	10,03%	70,07	2,24%	71,64
Caicó	66,59	10,11%	73,32	1,54%	74,45
Ipueira	61,98	13,12%	70,11	3,08%	72,27
Jardim de Piranhas	64,66	8,43%	70,11	3,39%	72,49
São Fernando	61,24	12,95%	69,17	1,17%	69,98
São João do Sabugi	64,66	9,17%	70,59	1,61%	71,73
Serra Negra do Norte	61,98	13,10%	70,1	3,02%	72,22
Timbaúba dos Batistas	64,66	3,85%	67,15	1,79%	68,35

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

O primeiro destaque da Tabela 21 é a força do Seridó Ocidental com relação a essa variável, pois desde o início da redemocratização se mantém em níveis muito próximos à média nacional. No geral, o índice é bem superior aos níveis do Nordeste, e caso tomemos Caicó durante todas as três décadas do Censo do IBGE, os níveis superam a média nacional indicando a força e a organização da sociedade civil, assim como a do poder público na região no que se refere à longevidade e à saúde. Já a região da Chapada do Apodi mantém índices inferiores ao longo do tempo, inclusive se comparados à média do Rio Grande do Norte e Nordeste. Porém, dentre os municípios, vale destacar a constante melhora de Caraúbas ao longo do período sendo a cidade que se aproxima da média estadual. Já Apodi dá um importante salto com a implementação do SUS na década de 1990, mas não consegue manter o ritmo de melhora do indicador.

No caso de longevidade e saúde, é importante analisar esses indicadores para compreender como eles atuam no cuidado com as crianças nos primeiros anos de vida, assim como o seu desenvolvimento nessas microrregiões. Para entender a ampliação das capacidades, o momento da infância é fundamental, ou seja, o indicador de mortalidade até os 5 anos não apenas relata um fato em si mas ainda revela as condições a que estão submetidas e como elas não sobrevivem. Nesse caso, alimentação, saúde, moradia são alguns dos muitos elementos que esse indicador aponta.

Tabela 23 – Mortalidade até 5 anos de idade por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs		Abs		Abs
Brasil	55,74	-33,66	36,98	-49,08	18,83
Nordeste	90,21	-37,97	55,96	-56,00	24,62
Rio Grande do Norte	89,1	-37,14	56,01	-62,13	21,21
Chapada do Apodi	109,44	-40,62	64,99	-60,06	25,96
Apodi	90,52	-44,30	50,42	-41,79	29,35
Caraúbas	115,4	-39,17	70,2	-68,33	22,23
Felipe Guerra	116,44	-37,58	72,68	-65,26	25,25
Governador Dix-Sept Rosado	115,4	-42,23	66,67	-59,49	27,01
Seridó Ocidental	69,32	-39,32	42,06	-43,60	23,72
Caicó	57,81	-48,97	29,5	-51,02	14,45
Ipueira	77,64	-46,29	41,7	-47,48	21,9
Jardim de Piranhas	63,45	-34,28	41,7	-48,94	21,29
São Fernando	81,82	-44,29	45,58	-37,01	28,71
São João do Sabugi	63,45	-37,34	39,76	-41,10	23,42
Serra Negra do Norte	77,64	-46,28	41,71	-47,23	22,01
Timbaúba dos Batistas	63,45	-14,18	54,45	-37,08	34,26

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

Esse índice apresentado na Tabela 23 tem níveis mais baixos que os anteriores em relação às médias nacionais e regionais, o que demonstra o desafio do cuidado com as crianças nessas regiões. O momento crítico apontado é nas duas primeiras décadas, em que esses índices chegam a ser duas vezes piores que a média nacional na Chapada do Apodi. Nesse processo, a rede de apoio das igrejas e entidades de saúde, como destacado em entrevistas, garante níveis mais próximos da média nacional e compatíveis com a região Nordeste, como ocorreu na região de Caicó.

Outros dois elementos que se repetem nesse índice é a variação dos valores conforme a cidade. Enquanto na região do Apodi ela é mais homogênea, no Seridó Ocidental existem setores menos críticos e com mais assistência como Caicó e a pior cidade das duas microrregiões que é Timbaúba dos Batistas. É importante destacar que por se tratarem de pequenas cidades, a variação percentual é muito alta em relação aos números absolutos, de qualquer forma, os valores se mantêm críticos. Assim como acontece com esperança de vida, Caraúbas também é destaque na região da Chapada como município que consegue derrubar mais rapidamente os índices negativos. Vale a pena, em outros estudos, averiguar as características, na década de 1990 e 2000, que fizeram Caraúbas melhorar tanto os indicadores de

longevidade. No caso do Seridó Ocidental, é novamente a maior cidade que segue o padrão geral do estudo dessa liberdade instrumental.

Um dos aspectos fundamentais para compreender as oportunidades sociais e o desenvolvimento das microrregiões é a questão da moradia, ou seja, a qualidade que as pessoas têm de vivência nas casas e na comunidade com que convivem. Nesse sentido, vamos observar três elementos para entender a qualidade desse espaço: o primeiro será a questão do saneamento, acesso à água e a banheiros; o segundo é o tratamento do lixo, para saber se existe coleta e a forma como ela é feita e sua destinação; por fim, a questão da energia elétrica como elemento essencial para a expansão das capacidades.

O primeiro dado analisado consiste na razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes (com água encanada em pelo menos um de seus cômodos e com banheiro exclusivo) pela população total da região estudada. Note que, nesse indicador, a água deve ser proveniente de rede geral ou de local de captação com armazenamento adequado no domicílio. A seguir está a Tabela 24 comparativa.

Tabela 24 – Porcentagem da população em domicílios com banheiro e água encanada por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs		Abs		Abs
Brasil	66,97	14,56%	76,72	13,61%	87,16
Nordeste	40,77	30,19%	53,08	40,84%	74,76
Rio Grande do Norte	46,16	32,26%	61,05	39,33%	85,06
Chapada do Apodi	15,70	55,85%	24,46	164,97%	64,81
Apodi	20,35	60,98%	32,76	155,28%	83,63
Caraúbas	21,07	44,19%	30,38	82,29%	55,38
Felipe Guerra	9,97	38,42%	13,80	376,74%	65,79
Governador Dix-Sept Rosado	11,39	83,49%	20,90	160,53%	54,45
Seridó Ocidental	38,49	38,50%	53,31	67,33%	89,20
Caicó	66,76	21,75%	81,28	15,54%	93,91
Ipueira	47,32	-15,51%	39,98	137,34%	94,89
Jardim de Piranhas	24,84	84,42%	45,81	93,93%	88,84
São Fernando	31,16	20,86%	37,66	124,11%	84,40
São João do Sabugi	37,50	83,87%	68,95	22,29%	84,32
Serra Negra do Norte	34,65	42,40%	49,34	68,10%	82,94
Timbaúba dos Batistas	27,19	84,33%	50,12	89,70%	95,08

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

O problema do saneamento é um dos mais graves nessas microrregiões, em especial na Chapada do Apodi. À exceção de Caicó, que detém um nível de

urbanização maior e sempre teve grande influência regional, o conjunto das cidades se encontra muito abaixo do nível nacional nesse quesito. Eles iniciam de forma crítica ainda no início dos anos 1990 e os municípios de Apodi, assim como os do Seridó Ocidental, vão convergindo para a média nacional. No último período, o governo do Estado tem avançado no saneamento em cidades chave, como a de Apodi, mas provavelmente outros municípios menores, pertencentes à região, ainda tenham ficado fora do programa. Ademais, o custo de implementação de saneamento é inviável para essas pequenas cidades, como vêm demonstrando trabalhos sobre a temática no Rio Grande do Norte (FIGUEIREDO; FERREIRA, 2017).

Na Tabela 25, a seguir, é apresentada a proporção da população que vive em domicílios com coleta de lixo pelo total nas regiões. A ideia é observar a coleta de resíduos sólidos, assim como o seu manejo, pois esse dado incide diretamente na qualidade de vida e na saúde pública da comunidade e do entorno.

Tabela 25 – Porcentagem da população em domicílios com coleta de lixo por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs		Abs		Abs
Brasil	77,93	16,93%	91,12	6,47%	97,02
Nordeste	61,25	32,77%	81,32	14,45%	93,07
Rio Grande do Norte	77,21	19,30%	92,11	5,86%	97,51
Chapada do Apodi	54,13	53,64%	83,17	14,34%	95,10
Apodi	76,04	26,87%	96,47	3,43%	99,78
Caraúbas	55,81	42,86%	79,73	22,69%	97,82
Felipe Guerra	49,64	67,28%	83,04	5,91%	87,95
Governador Dix-Sept					
Rosado	35,04	109,59%	73,44	29,15%	94,85
Seridó Ocidental	82,79	14,97%	95,19	3,48%	98,50
Caicó	81,33	16,07%	94,40	-0,30%	94,12
Ipueira	99,49	0,51%	100,00	0,00%	100,00
Jardim de Piranhas	75,51	12,55%	84,99	14,41%	97,24
São Fernando	92,82	7,44%	99,73	-0,38%	99,35
São João do Sabugi	80,87	18,51%	95,84	3,83%	99,51
Serra Negra do Norte	86,45	14,09%	98,63	1,39%	100,00
Timbaúba dos Batistas	63,08	46,97%	92,71	7,11%	99,30

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

No caso da coleta do lixo, a região do Seridó Ocidental sempre esteve acima da média nacional com índices expressivos, enquanto a região do Apodi se estrutura rapidamente e atinge níveis significativos já nos anos 2000, e em 2010, aproxima-se dos níveis nacionais. Figueiredo e Ferreira (2017) já apontam esse avanço em todo o

Estado, especialmente por causa do baixo custo de implementação da coleta, diferentemente do saneamento. É interessante que à exceção de Felipe Guerra, existe uma homogeneização desse indicador para a maioria dos municípios.

O último fator a ser analisado é a iluminação de domicílios (Tabela 26). Nesse caso, a razão leva em conta as moradias permanentes com energia elétrica independentemente de ela ser proveniente de uma rede geral ou de ter medidor. A questão central é analisar a persistência ou não dessa privação ao longo do tempo nessa região.

Tabela 26 – Porcentagem da população em domicílios com energia elétrica por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs		Abs		Abs
Brasil	84,84	10,16%	93,46	5,48%	98,58
Nordeste	70,87	23,52%	87,54	11,82%	97,89
Rio Grande do Norte	82,59	13,92%	94,09	5,60%	99,36
Chapada do Apodi	64,95	29,03%	83,80	17,37%	98,35
Apodi	61,86	37,63%	85,14	16,26%	98,98
Caraúbas	58,36	42,65%	83,25	18,45%	98,61
Felipe Guerra	65,99	24,59%	82,22	18,04%	97,05
Governador Dix-Sept					
Rosado	73,58	14,96%	84,59	16,76%	98,77
Seridó Ocidental	71,16	32,87%	94,55	5,53%	99,78
Caicó	87,83	10,95%	97,45	2,06%	99,46
Ipueira	75,94	27,36%	96,72	3,31%	99,92
Jardim de Piranhas	69,70	39,08%	96,94	2,75%	99,61
São Fernando	55,12	64,35%	90,59	10,39%	100,00
São João do Sabugi	69,60	29,66%	90,24	10,63%	99,83
Serra Negra do Norte	69,51	35,46%	94,16	5,94%	99,75
Timbaúba dos Batistas	70,41	35,95%	95,72	4,34%	99,87

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

O crescimento sistemático do fornecimento de energia elétrica também é outro elemento importante na nossa análise sobre as oportunidades sociais das regiões. O que se pode notar nos dados é que as organizações responsáveis pelo fornecimento de energia nas áreas rurais e urbanas expandiram a sua prestação de serviço atingindo a quase totalidade da população nesses municípios. Apesar de iniciar bem abaixo no início dos anos 1990, rapidamente existe o processo de expansão da rede de atendimento que amplia de forma sistemática, atingindo, no último período, as zonas rurais. Por isso, contempla a região do Apodi apenas no último período, por ter boa parte da população na zona rural.

Amartya Sen (2010) busca em seus estudos trabalhar com as diferenças também entre os indivíduos em determinado tempo e espaço. Nesse sentido, um dos principais aspectos trabalhados por ele é a questão de gênero. A esse respeito, consideraremos a questão da privação das mulheres nessa região a partir de dois dados. Em seguida, será observado outro grupo que tem dificuldades de se fixar e se inserir nos espaços: a juventude. Por conseguinte, também serão apresentados dados para verificar as privações e dificuldades da juventude nessas regiões.

O primeiro dado apresentado para analisar as dificuldades das mulheres na região considera as que são responsáveis pelo domicílio, não têm o ensino fundamental completo e têm pelo menos 1 filho de idade inferior a 15 anos morando no domicílio (Tabela 27). Ou seja, a maternidade é tida, nesse caso, como uma privação para a mulher conseguir terminar os seus estudos e se desenvolver. As mulheres com filhos e com baixa escolaridade acabam sendo privadas de desenvolver suas capacidades para garantir o sustento do dependente, como se pode notar no trecho a seguir:

Portanto, a desigualdade de gênero não é fictícia, pois as mulheres chefes de família enfrentam dificuldades suplementares, ao terem que administrar sua dupla participação nas esferas da produção e da reprodução, em condições desfavoráveis quando comparadas aos homens que também são chefes de domicílio e que, na sua maioria, contam com a participação, cada vez maior, das esposas, tanto na tradicional esfera dos cuidados domésticos como no mundo da produção (MACEDO, 2008, p. 397).

Tabela 27 – Porcentagem de mães chefes de família sem fundamental completo e com filhos menores de 15 anos por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs		Abs		Abs
Brasil	6,00	113,33%	12,80	-33,67%	8,49
Nordeste	6,30	157,94%	16,25	-42,65%	9,32
Rio Grande do Norte	6,95	79,28%	12,46	-26,00%	9,22
Chapada do Apodi	5,24	131,82%	12,15	-22,00%	9,48
Apodi	4,85	148,66%	12,06	7,13%	12,92
Caraúbas	5,48	187,41%	15,75	-40,32%	9,40
Felipe Guerra	2,08	608,17%	14,73	-72,64%	4,03
Governador Dix-Sept Rosado	8,55	-29,24%	6,05	90,91%	11,55
Seridó Ocidental	8,67	7,88%	9,35	-9,01%	8,51
Caicó	4,30	158,60%	11,12	-37,95%	6,90
Ipueira	0,00		2,12	422,17%	11,07
Jardim de Piranhas	11,68	27,91%	14,94	18,34%	17,68
São Fernando	2,55	263,14%	9,26	-61,77%	3,54
São João do Sabugi	11,78	-54,33%	5,38	21,93%	6,56
Serra Negra do Norte	1,23	508,94%	7,49	3,47%	7,75
Timbaúba dos Batistas	29,14	-48,01%	15,15	-60,00%	6,06

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

Antes de descrever a Tabela 27 e analisar os dados, vale ressaltar que, como se observa a porcentagem de municípios com populações muito distintas, o impacto sobre variação da porcentagem é grande. Por isso, mais importante é tentar observar tendências ao longo das décadas. Esse grande salto das mulheres chefes de família em todo o país na década de 1990 é devido ao avanço delas no mercado de trabalho. A esse respeito, Macedo (2008) mostra como o avanço nesse espaço nem sempre gerou autonomia, mas, muitas vezes, a ampliação da pobreza devido à condição monoparental e com filhos.

Na microrregião do Seridó Ocidental, cidades como Caicó e São Fernando são os destaques. Cumpre destacar que, durante a década de 1980, as escolas de ofício da igreja foram importantes para a inserção das mulheres no espaço de trabalho, mesmo que muitas vezes informal, assim como a estruturação de outro modelo familiar. No entorno do Apodi, a dinâmica é a mesma, com o crescimento generalizado dessa condição. Dentre os elementos que fizeram com que esse número despencasse nos anos 2000 pode-se destacar a universalização do ensino fundamental, já observado nos dados anteriores, ou seja, o aumento da escolaridade das mulheres é um dado importante para a ruptura da condição de privação vivenciada por elas.

Outro elemento ligado à maternidade que também atinge diretamente as condições do desenvolvimento humano das mulheres é a maternidade na adolescência, que as priva de ampliar a escolaridade ou de se estabelecerem no mercado de trabalho em outro patamar a fim de melhorar suas capacidades. A Tabela 28 a seguir mostra a razão entre as mulheres de 15 a 17 anos de idade que tiveram filhos em relação ao número total.

Tabela 28 – Porcentagem de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
Abs	Abs		Abs		Abs
Brasil	14,66	-52,66%	6,94	148,27%	17,23
Nordeste	17,92	-54,80%	8,10	181,36%	22,79
Rio Grande do Norte	14,32	-47,21%	7,56	133,86%	17,68
Chapada do Apodi	13,21	-28,59%	9,43	43,93%	13,57
Apodi	12,00	-73,75%	3,15	250,48%	11,04
Caraúbas	14,11	-27,00%	10,30	115,53%	22,20
Felipe Guerra	12,61	-30,06%	8,82	-5,78%	8,31
Governador Dix-Sept Rosado	14,10	9,57%	15,45	-17,54%	12,74
Seridó Ocidental	12,89	-61,29%	4,99	211,20%	15,52
Caicó	12,97	-66,31%	4,37	131,58%	10,12
Ipueira	4,45	-100,00%	0,00	*	11,59
Jardim de Piranhas	18,17	-80,68%	3,51	305,98%	14,25
São Fernando	7,06	2,97%	7,27	188,45%	20,97
São João do Sabugi	13,85	-6,35%	12,97	29,76%	16,83
Serra Negra do Norte	8,62	-58,24%	3,60	513,61%	22,09
Timbaúba dos Batistas	25,08	-87,24%	3,20	300,63%	12,82

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

O primeiro elemento a se destacar é a menor flutuação durante esse período dos dados na região da Chapada do Apodi em relação ao Seridó Ocidental ou mesmo ao Brasil. O segundo é que, apesar de o nível se manter alto na primeira região nos anos 2000, a cidade polo tem níveis bem abaixo da média, assim como o Seridó Ocidental mantém os índices abaixo da média nacional o tempo todo. Desse modo, a força da igreja e o nível de escolaridade são fatores importantes para destacar essa característica na região.

Comparativamente, na região do Apodi, também existe uma queda significativa com relação à média nacional, mostrando uma tendência para essas duas regiões. Apesar de a região manter os padrões nacionais de grande privação das mulheres devido à diferença salarial, ao acúmulo de tarefas domésticas e ao cuidado

com os filhos, não se pode perceber um impacto maior nessas regiões do que aquele já visto no país. De qualquer forma, não se deve tomar como normal, uma vez que é uma privação a ser combatida de forma sistêmica pela sociedade civil e pelo Estado.

Outro setor social que também é considerado vulnerável pelos dados e destacado por Sen (2010) é a juventude. Sua condição de inserção social e a instabilidade no mercado de trabalho, bem como a necessidade de construção de autonomia, coloca essa característica geracional como um elemento a ser observado. Nesse caso, há dois fatores que serão observados: o primeiro consiste em observar a permanência da juventude nessas regiões, ou seja, se ela não migra; e o segundo é com relação à oferta de trabalho e estudo com o objetivo de desenvolver suas capacidades.

Para entender o impacto do desenvolvimento e da juventude, é importante observar a taxa de envelhecimento das regiões. Ela não indica apenas a capacidade de as pessoas viverem bem na terceira idade, mas principalmente um processo de expulsão de uma juventude dessas regiões. Não ter políticas para geração de emprego e desenvolvimento da juventude é um dos principais aspectos que marcam o aumento da população proporcionalmente com mais de 65 anos nessas regiões. O indicador considera o número de pessoas idosas em relação à população total do município (Tabela 29).

Tabela 29 – Taxa de envelhecimento por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (1991-2010)

	1991		2000		2010
	Abs		Abs		Abs
Brasil	4,83	20,70%	5,83	26,24%	7,36
Nordeste	5,1	13,92%	5,81	22,03%	7,09
Rio Grande do Norte	5,92	8,11%	6,4	17,81%	7,54
Chapada do Apodi	6,56	12,50%	7,38	21,68%	8,98
Apodi	5,3	23,96%	6,57	23,29%	8,1
Caraúbas	7,12	17,70%	8,38	18,02%	9,89
Felipe Guerra	7,08	7,20%	7,59	28,46%	9,75
Governador Dix-Sept Rosado	6,77	3,10%	6,98	17,34%	8,19
Seridó Ocidental	7,44	9,68%	8,16	22,79%	10,02
Caicó	7,01	4,28%	7,31	20,66%	8,82
Ipueira	7,47	21,02%	9,04	23,56%	11,17
Jardim de Piranhas	6,7	4,33%	6,99	18,45%	8,28
São Fernando	7,25	7,45%	7,79	20,03%	9,35
São João do Sabugi	8,17	8,32%	8,85	36,05%	12,04
Serra Negra do Norte	7,83	5,49%	8,26	6,90%	8,83
Timbaúba dos Batistas	7,65	16,47%	8,91	30,53%	11,63

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

Primeiro ponto a constatar é que, no geral, a taxa de envelhecimento é superior à média nacional, ou seja, aposentadoria rural, baixos índices de violência e baixo custo de vida são elementos de fixação dessa população na região. Essas são características de pequenas cidades e zonas rurais no geral. Logo, o número de idosos é muito superior àquele visto no Nordeste, no Rio Grande do Norte ou mesmo do Brasil.

No quesito das oportunidades sociais, vale destacar, ao se analisar o grande percentual de população idosa, a incapacidade de segurar a juventude nessas duas regiões, que, muitas vezes, vê-se obrigada a migrar em busca de melhores condições. Somado a isso, temos a força das políticas e dos benefícios para a população idosa que tem aumentado ao longo do tempo. No momento em que irá se debater segurança protetora, os dados relativos à previdência rural serão essenciais. Nessa perspectiva, os desafios que se apresentam são os de manter e ampliar a qualidade de vida da população acima de 65 anos e fixar, com políticas públicas, a juventude nesses espaços, para que, sem precisar migrar, consiga ter boa qualidade de vida e ampliar suas capacidades.

Com o objetivo de entender melhor a condição da juventude, a Tabela 30 mostrará jovens entre 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade, que moram em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, que nem trabalham

nem estudam. Ou seja, eles têm dificuldades de romper a condição de privação em que se encontram com as suas famílias.

Tabela 30 – Porcentagem de pessoas entre 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza por Brasil, Nordeste, Rio Grande do Norte e Microrregiões (2000-2010)

	2000		2010
Brasil	15,4	-3,79	11,61
Nordeste	22,19	-4,33	17,86
Rio Grande do Norte	22,41	-3,41	19
Chapada do Apodi	25,73	-1,71	24,02
Apodi	27,26	-7,98	19,28
Caraúbas	24,21	1,62	25,83
Felipe Guerra	22,28	5,88	28,16
Governador Dix-Sept Rosado	29,17	-6,34	22,83
Seridó Ocidental	22,37	-5,51	16,86
Caicó	15,58	-1,76	13,82
Ipueira	31,5	-14,83	16,67
Jardim de Piranhas	18,32	0,24	18,56
São Fernando	32,61	-9,53	23,08
São João do Sabugi	15,05	0,12	15,17
Serra Negra do Norte	23,96	-4,35	19,61
Timbaúba dos Batistas	19,59	-8,46	11,13

Fonte: Censo 1991, 2000 e 2010.

O primeiro elemento a se destacar é que mesmo com os altos índices de crescimento econômico e relativa distribuição de renda nos dois primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores na presidência do país, as duas microrregiões permanecem com um índice muito maior que a média nacional no número de jovens que não trabalham nem estudam (Nem-Nem). O caso da Chapada do Apodi é mais crítico, chegando a ter mais que o dobro da média nacional, considerando a crise econômica em que se vive nos últimos quatro anos e ter como esses os setores mais vulneráveis.

Destaca-se também que apesar de o Rio Grande do Norte, em diversos fatores, estar acima da média do Nordeste, como longevidade e educação, no caso de oportunidades para a juventude, este se mantém em um nível crítico, estando em último lugar no NE. Esses dados apresentados não conseguiram apresentar de forma plena o processo de expansão do IFRN no interior do Estado e, particularmente nessas regiões, a partir das entrevistas e dos relatos coletados durante a pesquisa. Esse elemento aponta para uma maior fixação da juventude nessas regiões, apesar da crise econômica por que passa o país.

Embora vejamos o avanço institucional com base na descentralização dos recursos e na obrigatoriedade dos gastos com a democracia, é importante observar como as redes e as articulações são importantes para a implementação de projetos. Nessa toada, é interessante expor o caso de Serra Negra do Norte durante a década de 1990, que foi bem trabalhado por Matos Filho (2002). O autor vai destacar a construção de relações e pontes feitas pelo governo do município com a igreja e a associação a fim de garantir apoio financeiro e investimento para o desenvolvimento de projetos ligados ao manejo de águas na cidade. A criação de um conselho municipal envolvendo governo, Estado e sociedade civil foi responsável não apenas por apontar o destino dos investimentos como também pela construção de um conhecimento visando captar recursos, no caso deste estudo, por meio das linhas de financiamento do Banco Mundial.

A gestão do PCPR, assim como a aprovação dos projetos submetidos ao programa, só foi possível com base na construção do conselho municipal. Dentre os atores envolvidos, pode-se destacar a articulação das seguintes entidades, segundo Matos Filho (2002): Associações Comunitárias de Curral Queimado, Conceição, Arapuá, Pitombeira, Rolinha, Barra de Maniçoba, Torrões e Boa Vista; a COOPSERRA, a Prefeitura Municipal de Serra Negra do Norte, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Conselho Municipal do FUMAC e a EMATER, para a elaboração dos projetos e a implantação das obras físicas.

O trabalho de Matos Filho (2002) mostra como essa articulação foi fundamental para garantir a implementação de projetos de infraestrutura como de barragens submersíveis, assim como o acesso a outros fundos do governo estadual e do Banco Mundial. Grande parte de programas ligados à convivência com a seca e ao saneamento na cidade só foi possível de forma sistemática com base nessa articulação. Apesar de este trabalho não descrever a ação direta da articulação dessa estrutura de rede em Serra Negra do Norte, pode-se afirmar que a disseminação desse tipo de iniciativa por toda a região vai construir a base para a elaboração do Seridó Sustentável e constituir o comitê de bacias da região com maior peso no início deste século. Ou seja, tanto para garantir a implementação quanto para a elaboração da agenda, no que concerne às oportunidades sociais, de acordo com Sen (2010), para além do poder público, essa articulação é central.

Essa liberdade instrumental é fundamental para tratar da ideia de segurança protetora, numa região em que os longos períodos de estiagem causaram fome

coletiva, processos de migração massivo, criaram campos de concentração no início do século XX. Por isso, torna-se imprescindível entender como esses problemas foram superados e ver como o fenômeno se relaciona com aspectos mais sociais do que ambientais. Para trabalhar essa temática, serão apresentados os impactos dos benefícios sociais para a população dessa região, assim como programas de transferência de renda, em especial, a aposentadoria rural como principal política de seguridade social.

Na seção anterior, já foi discutida a importância das políticas sociais ao longo da história. Nesse aspecto, o grande salto para a estruturação orquestrada pelo Estado – não mais pela igreja nem pela caridade das elites – de política previdenciária para o trabalhador rural aconteceu ainda no período militar. Por mais contraditório que possa parecer, o autoritarismo conservador desse período fez com que surgissem formas de cooptação e administração de um sistema de distribuição de recursos que seguia padrões da Organização Internacional no Trabalho, e ao mesmo tempo, continha a ação de grupos camponeses radicalizados que tinham grande expressão no início do governo militar. Com os sindicatos rurais sendo gestores dos fundos e responsáveis pela prestação de serviços, eles funcionavam como apaziguadores dos conflitos no campo (SCHWARZER, 2000).

No regime militar, a assistência social e os benefícios a trabalhadores rurais, garimpeiros e pescadores, assim como seus dependentes, ainda era muito restrito, como o caso do Pró-Rural. Esse programa, iniciado em 1971, garantia aos trabalhadores rurais com mais de 65 anos o valor de meio salário mínimo. Ele também contemplava benefícios por invalidez e pensões por morte, além de assistência médica e funerária. Esse programa era garantido pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) que contava com recursos provindos da comercialização da produção do campo. Além dos valores baixos e ainda pouco universalizados, grande parte dos benefícios estava ligado ao chefe de família, deixando diversas vezes os outros membros em situações de vulnerabilidade. Se ainda contar que grande parte da produção se perdia em períodos de estiagem, os recursos reduzidos e a carestia completam ainda o cenário predominante nessas regiões até o início dos anos 1990.

A grande mudança ocorre com a universalização da previdência rural implantada pela Carta Magna de 1988, que consolidou as leis de custeio dos benefícios da previdência social. Dentre as conquistas, vale destacar que o benefício

se estendeu no meio rural para ambos os sexos, não apenas para o chefe de família, avançando também para combater privações na capacidade de desenvolvimento das mulheres.

Nesse sentido, é importante destacar que o Rio Grande do Norte detém um dos maiores percentuais de beneficiários da previdência social rural sobre a população total, inclusive quando comparado a outros Estados do Nordeste. Além disso, tem boa parte desses recursos destinados a pequenos municípios, com menos de 20.000 habitantes. Como resultado indireto da expansão desses benefícios, assim como da redução da idade mínima no campo para homens e mulheres terem acesso a ele, houve um processo de redistribuição de renda na região. A importância dessa renda vai muito além dos idosos, acaba por compor a renda familiar em muitos desses municípios, como se pode notar na Tabela 31, que apresenta os programas de transferência, de forma que a previdência rural será percursora na geração de desenvolvimento local e, por consequência, fundamental para garantir a segurança protetora para o desenvolvimento dos indivíduos nessas microrregiões.

Para entender a importância desses benefícios e das transferências de renda no que se refere à construção de uma segurança protetora para os indivíduos dessas microrregiões, bem como o impacto para o desenvolvimento, serão apresentadas tabelas que mostram a situação de algumas microrregiões similares³⁹ no Rio Grande do Norte, a fim de estabelecer um comparativo entre elas. As selecionadas têm entre 60 e 100 mil habitantes, as três primeiras regiões da tabela –Baixa Verde, Umarizal e Seridó Ocidental – têm uma população rural inferior a 30%, as três seguintes – Serra de Santana, Serra de São Bento e Chapada do Apodi – têm em torno de 50% dos habitantes vivendo no campo, e a última supera 70% que é o Litoral Nordeste⁴⁰.

A Tabela 31 busca comparar programas e fundos de distribuição de recursos nas sete microrregiões selecionadas e no Rio Grande do Norte. O primeiro valor é o da previdência rural, o segundo trata do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o terceiro é o Programa Bolsa Família (PBF). Apesar de terem características distintas, especialmente o FPM, que consiste em repasse para o município e não para os indivíduos, essa comparação apresentará um retrato da distribuição dos recursos

³⁹ Foram inseridas outras regiões do RN para conseguir fazer uma análise comparativa entre aquelas que a tese está trabalhando com as que detêm estrutura social similar.

⁴⁰ Os dados estão de acordo com o Censo 2010.

nas regiões, para, assim, observar o impacto desses elementos na garantia da segurança protetora e no desenvolvimento de liberdades nesses espaços.

Tabela 31 – Comparativo entre as aposentadorias rurais e o Fundo de Participação dos Municípios e o Bolsa Família nas microrregiões escolhidas do Rio Grande do Norte no ano de 2014

Microrregião	Prev. Rural (A)	FPM (B)	B/A %	B. Família (C)	C/A %
Baixa Verde	89.472.030,25	47.637.050,30	53,24	22.762.061,00	25,44
Umarizal	90.285.143,38	65.182.381,77	72,20	24.342.688,00	26,96
Seridó Ocidental	84.695.782,38	59.595.319,40	70,36	19.098.659,00	22,55
Serra de Santana	72.333.093,80	48.421.197,37	66,94	17.854.155,00	24,68
Serra de São Miguel	75.119.665,36	55.870.612,73	74,38	27.217.166,00	36,23
Chapada do Apodi	139.817.924,77	39.109.428,20	27,97%	23.918.173,00	17,11
Litoral Nordeste	52.411.447,53	54.008.258,55	103,05	26.923.357,00	51,37
Rio Grande do Norte	2.153.556.629,33	1.627.991.629,69	75,60	728.681.263,56	33,84

Fonte: Elaboração a partir de Oliveira (2017)

O primeiro destaque vai para a microrregião da Chapada do Apodi, que mesmo tendo menor repasse do Fundo de Participação dos Municípios, é a que mais recebe a previdência rural. Diferentemente do que ocorre com o FPM, que está ligado diretamente ao tamanho do município, a aposentadoria reflete a forma atuante do sindicalismo na região e o tamanho de sua população rural. Provavelmente as disputas e a proatividade dessas entidades nas cidades da Chapada do Apodi culminaram num aumento da sindicalização e da promoção desses benefícios na região. Vale ressaltar que, proporcionalmente ao tamanho da população rural, o Seridó Ocidental, microrregião mais urbanizada entre as escolhidas, também tem um número significativo de aposentadoria rural; já no Litoral Nordeste, apesar de grande parte dos habitantes viverem no campo, é relativamente baixa a participação da aposentadoria nesses municípios.

Também é importante mencionar que a previdência rural, entre esses repasses, é aquele mais significativo para gerar dinamismo econômico e movimentar os municípios e as regiões. Para além de garantir condições mínimas para que os indivíduos sobrevivam nesses espaços, acabando com os altos índices de saques e fomes que ocorriam até o início da década de 1990, essas políticas, em especial, a

previdência, têm impacto direto na arrecadação e em outras liberdades como oportunidades sociais e facilidades econômicas. A única exceção dos casos destacados é o Litoral Nordeste em que o FPM é maior, ao passo que os níveis de mobilização social e o dinamismo local são muito menores do que das demais regiões.

No caso da relação com o Programa Bolsa Família, em todas as regiões, o impacto da previdência rural é muito superior a esse benefício. Entre os critérios de distribuição desse benefício estão os cadastros das prefeituras, assim como condições de extrema pobreza. Por isso, o repasse para cada região varia muito. Nesse sentido, vale destacar que apesar de não haver um critério proativo de geração de capacidade, esse programa ajuda a garantir o mínimo para que as pessoas consigam se livrar de situações de extrema pobreza. Assim, é um importante mecanismo para garantir a segurança protetora como uma liberdade instrumental para o desenvolvimento.

A Tabela 32 busca comparar a previdência rural com programas de fomento, para a agricultura familiar, entendendo-os como mecanismos de distribuição de renda e facilidades econômicas nas microrregiões destacadas. Os programas destacados como referência foram: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Tabela 32 – Comparativo entre as aposentadorias rurais e o PAA e PRONAF nas microrregiões escolhidas do Rio Grande do Norte no ano de 2014

Microrregião	Prev. Rural (A)	PAA	(%)	PRONAF (B)	B/A(%)
Baixa Verde	89.472.030,25	137.899,49	2,05	4.378.616,35	4,89
Umarizal	90.285.143,38	393.889,00	5,86	7.774.599,67	8,61
Seridó					
Ocidental	84.695.782,38	75.524,66	1,12	8.024.847,42	9,47
Serra de Santana	72.333.093,80	1.069.681,44	15,92	12.820.025,48	17,72
Serra de São Miguel	75.119.665,36	357.659,85	5,32	6.085.785,01	8,10
Chapada do Apodi	139.817.924,77	1.123.497,74	16,72	8.433.826,66	6,03
Litoral Nordeste	52.411.447,53	82.770,3	1,23	7.309.013,54	13,95
Rio Grande do Norte	2.153.556.629,33	6.718.249,38	100,00	184.231.537,82	8,55%

Fonte: Elaboração a partir de Oliveira (2017)

O primeiro elemento a ser destacado é a diferença de recurso movimentado por cada um desses programas. O PAA atingiu quase 7 milhões no Estado e a

Chapada do Apodi e a Serra de Santana foram responsáveis, juntas, por mais de 30%; já o PRONAF executou 184 milhões de seu orçamento, enquanto a aposentadoria rural trabalha com mais de 2 bilhões no RN. Uma primeira diferença importante é que os programas ligados à agricultura familiar precisam de iniciativa e projetos para executar, ou seja, sem atuação comum de sociedade civil e Estado, dificilmente se garantem recursos. A aposentadoria, por sua vez, depende apenas do cadastro das famílias que atuam no campo para receber o recurso.

O reflexo do desenvolvimento da facilidade econômica no Apodi se reflete na capacidade de ter acesso ao PAA. A articulação para as compras governamentais feita pelas cooperativas da região promoveu um grande sucesso nessa categoria. Como o programa consiste em depois repassar esses alimentos a instituições sociais e entidades escolares com o intuito de atingir pessoas em situação de risco e em condições de pobreza, o PAA também cumpre um papel de segurança protetora importante.

Por fim, é importante tecer algumas reflexões encontradas durante a investigação. No que se refere às oportunidades sociais de Amartya Sen (2010), pode-se constatar que o Seridó Ocidental começa com indicadores muito superiores aos que foram observados na Chapada do Apodi. Considerando a estrutura construída a partir da época de ouro do binômio gado-algodão, bem como toda a estrutura de assistência social promovida pela igreja e pelos sindicatos, esses fatores dão boas pistas dessa dinâmica até o início dos anos 1990. Ademais, com o processo de democratização e a Constituição Cidadã de 1988, o Estado garante vinculação de arrecadação e gastos em áreas sociais, além disso, ocorre um processo de descentralização da execução dos recursos. Essas características fazem com que se amplie o processo de investimento em áreas como educação e saúde, além de o próprio processo eleitoral empurrar os governos locais a atender as demandas imediatas da população.

Quando se analisam os casos concretos, percebe-se que os lugares onde existe um processo mais acelerado de convergência dos indicadores sociais aos níveis nacionais são municípios que criam espaços coletivos de decisão e conseguem trabalhar de forma comum para eleger prioridades, estruturar projetos e acompanhar sua implementação. A esse respeito, foi destacado o estudo de Matos Filho (2002) que descreve o caso de Serra Negra do Norte e a implementação dos projetos de manejo de água. Porém, nota-se que mesmo em municípios que não detêm alto grau

de articulação, quando se trabalha com vinculação de orçamento e descentralização, eles também tendem a convergir, apesar de em ritmo mais lento.

Nesse processo, dois elementos de privação são persistentes ao longo do tempo e se percebe que há poucas perspectivas de se resolverem. O primeiro é a alfabetização de adultos. Apesar de haver uma queda ao longo do tempo, as instituições não dão conta dos adultos analfabetos, mas o índice reduz por causa do crescimento vegetativo e dos índices de mortalidade. O segundo caso de privação é a juventude, que além de ser diversas vezes expulsa da região em busca de melhores condições, pode-se perceber que os índices de jovens pobres Nem-Nem, mesmo no momento do auge econômico do país, persistiram, ou seja, em momentos de crise, essa situação tende a piorar para a juventude da região.

Por fim, foi trabalhado o conceito de segurança protetora do Sen (2010) a partir de dados da seguridade social, em especial, da previdência rural. O primeiro elemento pode ser considerado o volume da transferência desse benefício para as microrregiões, a importância que ele tem para as famílias e até mesmo para a economia local. O segundo elemento é a ação dos sindicatos e da sociedade civil para expandir esses benefícios quando comparamos com áreas mais rurais, como o Litoral Nordeste e a Chapada do Apodi. Nesse caso, a microrregião que estudamos tem um volume quase três vezes maior que aquelas com menos participação da sociedade. Vale destacar, ainda, como as diversas liberdades trabalham de forma comum, uma completando a outra, quando tomamos programas como PAA e PRONAF, ou seja, de modo analítico, são importantes essas separações, mas, na prática, existem sinergias entre as diversas liberdades instrumentais.

4.3 TROCAS DE EXPERIÊNCIAS E APRENDIZADO INSTITUCIONAL

Neste subitem, serão sistematizadas algumas das descobertas encontradas durante o desenvolvimento da pesquisa acerca das liberdades instrumentais. Dessa forma, será observado como as diferenças estruturais entre as redes impactam na privação e na promoção das capacidades em cada uma das microrregiões, com base no objetivo de sistematizar os dados encontrados e, assim, aferir as hipóteses sugeridas no início da pesquisa.

O primeiro elemento a ser destacado são as diferentes composições que cada uma das redes tem. Enquanto existe um predomínio das ONGs e de cooperativas na

rede da Chapada do Apodi; no Seridó, a igreja e o Estado marcam bastante presença, mas, de certa forma, é o movimento sindical que estrutura ambas as regiões. Outro elemento visto é a formação de muitos *clusters* nas redes do Seridó, enquanto na Chapada do Apodi essas redes são mais abertas e diversas. Essas diferenças demonstram, por um lado, uma vantagem inicial em liberdades, como segurança protetora e oportunidades sociais, na região de Caicó; por outro lado, a capacidade de trazer recursos novos pela extensão rural e pelas cooperativas, que ajudou no avanço das facilidades econômicas na Chapada do Apodi.

É importante destacar a convergência de ambos os setores para a tentativa de reproduzir experiências bem-sucedidas de uma região na outra. Esse processo de padronização institucional não é feito de forma automática, mas é moldado a partir da trajetória de cada microrregião assim como a sua rede. Podem-se perceber, com base na relação com a política e com os partidos nas redes, no caso das liberdades políticas, quais organizações serão acionadas para alcançar determinado programa de incentivo econômico. Nas entrevistas, nota-se que três elementos são fundamentais para esse processo de troca de experiências, quais sejam: o primeiro são os eventos, como fóruns nacionais, conselhos estaduais e encontros sindicais, em que diferentes atores têm contato com experiências de distintas regiões e tentam traduzir para a sua; o outro são os extensionistas, que com base nos ensinamentos e trabalhos em diferentes situações também ficam atentos a novos arranjos, como foi o caso da EMATER ou das ONGs; e, por fim, a universidade, com o oferecimento de cursos de extensão ou cumprindo um papel de auxiliar nos processos de certificação nos últimos 10 anos.

Um elemento marcante são as estratégias para fugir de espaços com dificuldades de acesso ou muito fechados, como é o caso da política institucional e transparente. Essas redes tiveram pouco êxito em participar a partir de cargos eletivos na política local. Logo, passaram a traçar novas estratégias para participar dos processos de decisão. A principal delas é incorporar, nas estruturas das organizações, representantes dos diferentes grupos políticos e partidos das regiões para que, no momento seguinte da eleição, eles pudessem ser incorporados. Nas entrevistas, pode-se notar que os agentes de Apodi estão mais incorporados à política estadual e nacional, enquanto no Seridó, o município e a região são o centro da atuação, mesmo quando se relaciona com outras esferas, o objetivo é sempre a intervenção no local.

Apesar desses processos de convergência, é interessante notar que as táticas utilizadas para atingir o sucesso em cada uma das microrregiões são distintas, embora, normalmente, os objetivos traçados são similares, mas o meio de atingi-los depende muito da estrutura de rede disponível para cada um dos atores. O caso das facilidades econômicas traz exemplos emblemáticos, enquanto a extensão rural teve o protagonismo das ONGs, do sindicato e da universidade, principalmente com a consolidação do projeto Dom Helder na Chapada do Apodi, ela se deu por meio do SEAPAC (igreja), das associações e da EMATER no Seridó Ocidental. Se tomamos como parâmetros a modernização e a comercialização, a tática é distinta novamente: por um lado, temos cooperativas, SEBRAE e instituições financeiras nacionais e, por outro, sindicatos, EMATER e Banco Mundial. Enquanto a região do Seridó adaptou a experiência do PCPR e de outros programas da sua rede já instalada para modernizar a estrutura de produção e o financiamento, a inserção no movimento cooperativista de Apodi, ao romper com os sindicatos num primeiro momento, construiu pontes com outros parceiros, no caso, os financiamentos e as compras institucionais (Banco do Brasil e o Banco Nordeste) por meio da relação com o SEBRAE. Ou seja, as iniciativas locais não partem de uma importação institucional ou de regras normativas exógenas, mas as soluções são dadas nas próprias regiões.

É interessante como os atores observam as próprias redes e as regras que inserem nela. A ideia de não ser colonizado simplesmente por ideias exógenas, mas de traçar arranjos próprios, também pode ser observada nas falas dos agentes principais dessas redes. De certa forma, traduz a ideia de autonomia enraizada não ficar subordinado a outras instituições ou lógicas, mas dialogar de forma constante com a realidade cotidiana. Nesse sentido, a fala de Fátima Torres é emblemática:

É o aliciamento da política e do mercado. Se a diretoria superar esses dois aliciamentos, a cooperativa sobrevive naturalmente. Entendeu? Porque o agricultor adota a produção. Agora, se você é diretor de uma cooperativa porque quer ser vereador, então tá tudo errado, na minha concepção. Se você é diretor e quer ser deputado, tá tudo errado. Se você é diretor de uma cooperativa e quer ganhar dinheiro vendendo, fazendo acordo com empresas por fora... então vencer esse aliciamento é o grande desafio, porque as pessoas fazem o discurso como se você tivesse errada (TORRES, 2019).

No caso da segurança protetora e das oportunidades sociais, boa parte da experiência de articulação e do trabalho comum veio das experiências do final da década de 1970 e durante todos os anos 1980, com a criação do SUS, a consolidação da previdência social, a vinculação dos gastos com educação, a descentralização da

execução dos recursos e a criação de conselhos e órgãos gestores. Nesse sentido, nos anos 1990, essa experiência torna-se latente, com mais infraestrutura consolidada. Após 20 anos, a convergência dos indicadores mostra a importância da institucionalização desses aprendizados construídos desde o final do regime militar. Isso fica emblemático quando tomamos as duas regiões estudadas, considerando que, por diversas vezes, o Seridó Ocidental atinge e em algumas, inclusive, supera a média nacional, enquanto a Chapada do Apodi apenas atinge níveis similares no Censo de 2010. No caso de programas que dependam de determinada proatividade, acionar certas capacidades no Apodi fez com que a região se desenvolvesse de forma acelerada, como é o caso dos dados usados para analisar a segurança protetora, inclusive, em alguns casos, superando o Seridó Ocidental.

Nesse processo, algumas vezes, o poder institucional se sobrepõe ao posicional. A combinação deles se torna uma ferramenta importante para a superação das privações, como ocorreu com as políticas de manejo de água em Serra Negra do Norte, que mesmo sem o aporte do Estado, o projeto se inviabiliza, mas a articulação garante o recurso e a implementação; ou com a previdência rural na Chapada do Apodi, claramente potencializada pela competição no movimento sindical e pelo avanço da capilaridade da rede.

Note que o peso dos poderes, posicional e institucional, varia conforme a liberdade instrumental analisada, assim como a forma como cada um se potencializa e constrói seus arranjos institucionais. Dessa forma, o que está em jogo não é reproduzir arranjos institucionais para acelerar o desenvolvimento em determinada região, mas, a partir da ideia de Sen, gerar autonomia e fomentar capacidade nos agentes locais de modo que eles encontrem os seus melhores arranjos por meio das redes e instituições locais a fim de desenvolver empreendedores institucionais que possam eliminar as privações por meio de uma postura ativa e cotidiana com os recursos locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em momentos de crise econômica, social, ambiental e política, o debate sobre modelos de desenvolvimento e perspectivas de futuro é colocado em xeque. Esta tese buscou tomar como objeto regiões periféricas que, mesmo com renda muito inferior aos grandes centros metropolitanos do país, conseguiram estruturar bons índices de desenvolvimento humano. No geral, as regiões de Caicó e Apodi já foram estudadas diversas vezes por estas características: fortalecimento de identidades, capital social, enfrentamentos e instituições. Este estudo buscou fugir dessas generalizações ou respostas normativas e tomar essas microrregiões a fim de entender sua formação assim como a organização das suas estruturas de redes e a atuação dos agentes imersos nelas.

Para compreender esses aspectos, foi resgatada a estrutura social da colônia, como o seu processo de ocupação pelos europeus. Desde o início, apesar de haver processo similar no Nordeste brasileiro, como o papel do gado e a expansão para o Oeste, a forma como se constituíram as áreas foi muito distinta, o que reforça a ideia já trabalhada de maneira vasta na literatura sobre a existência de vários sertões. Logo, a tentativa de simplificação dos problemas que afetam o desenvolvimento dessa região, como a estiagem, sempre serve a interesses de setores que podem ganhar com essas constatações.

Longe de se tomar apenas a solução hídrica, destacamos, nesse processo de desenvolvimento a industrialização e o turismo. Com isso, a cada momento agentes públicos, muitas vezes ancorados em pesquisadores, buscam, de forma sistemática, traduzir grandes diferenças regionais e soluções gerais com poucas soluções para as realidades locais.

No caso do Nordeste, esse debate não está apenas no campo das políticas públicas mas também vem sendo tratado de forma sistemática nas artes e na cultura, desenvolvendo também um imaginário e construindo uma realidade homogênea (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2011). Como descrito anteriormente, a ideia de Nordeste como local comum da praia e da seca também foi produzido e reproduzido na cultura na mesma perspectiva de padronizar o espaço. Porém, a partir do trabalho de campo, o que se viu é que as festas religiosas, prática cotidiana, o gado e a colheita deram a cada espaço sua dinâmica própria.

Ao tomar o caso das regiões de Caicó e Apodi, conseguem-se apontar vários desses fatores que colocariam as regiões como espaços comuns, não apenas por terem um pouco mais de 150 km de distância entre uma e outra, sendo localizadas no mesmo Estado, como também por apresentarem características em comum como, no período recente, o associativismo, a participação social na construção de práticas positivas, além de, por motivos distintos, serem referências de convivência no semiárido. Apesar das características destacadas, o que se observa é que muitos estudos valorizam essas práticas, mas poucos estudam como acontece esse tipo de relação e como ela se desenvolve ao longo do tempo.

Nesse sentido, esta tese buscou explorar e compreender as formas como essas relações se estabeleciam a partir do foco na ideia de desenvolvimento de Amartya Sen (2010). Esse recorte possibilitou não apenas tirar uma fotografia da condição dos Índices de Desenvolvimento Humano mas também observar a forma como os atores se constituíam em sujeitos das transformações em desenvolvimento. Ademais, o combate às privações e a ampliação das capacidades são conquistadas a partir da interação dos agentes em suas redes, imersos em suas instituições, construídas por meio de raízes históricas. Logo, a estratégia de desenvolvimento da pesquisa buscou primeiro ambientar o tempo e o espaço com base em uma descrição histórica de construção das instituições das regiões para, no momento seguinte – por meio das entrevistas, dos dados relacionais e dos estudos com dados secundários fornecidos pelos governos –, observar como se estruturam essas relações atualmente.

Depois de decidir trabalhar com o conceito de região a fim de entender a construção distinta desses dois espaços, foram apresentadas duas escolas sociológicas utilizadas para trabalhar esta tese. A primeira é o institucionalismo, especialmente na vertente histórica e sociológica; e a segunda é a sociologia relacional a partir do trabalho de metodologia de redes.

Na seção 3, ao trabalhar com a construção histórico-institucional da região, buscou-se resgatar o desenvolvimento dos conflitos e os embates em cada um dos espaços para, assim, apresentar a estrutura desenvolvida ao longo do tempo. No caso do Seridó, o genocídio indígena e a fixação das fazendas de gado-algodão, assim como o papel da igreja em organizar a região foram chaves para entender a identidade construída por seus habitantes. É claro que longe de se tratar de uma transmissão linear ou direta das dependências de trajetória do passado, o que se vê ao longo do

tempo é uma ressignificação dos símbolos dos momentos anteriores e uma adaptação para enfrentar esses novos desafios.

Nesse processo, a forma como as instituições são tratadas vai além do aspecto formal, como estruturas perenes, mas como padronização de práticas que, ao longo do tempo, foram se transformando. No caso dessa região, o papel da igreja é emblemático, uma vez que estruturou grande parte das oligarquias ainda durante o Brasil imperial, sendo a mesma instituição que vai construir um conjunto de escolas de ofícios para ajudar a população superar a crise. Além disso, a festa religiosa, à medida que permite reafirmar os velhos coronéis, estabelece relações de solidariedade entre diferentes comunidades da região.

As instituições, no caso de Apodi, também foram marcantes para estruturar as relações que se encontram até nossos dias. A relação subordinada à capital e depois a Mossoró, o espaço de passagem que em tempos de grande estiagem expulsava as pessoas, a proximidade do cangaço, seja porque a região era vista por muitos como alternativa de sobrevivência, seja pelos ataques que sofria, essas características estabelecidas ao longo da história fizeram com que a região não consolidasse grandes grupos de poder ou estruturas fortes. Nesse sentido, a vinda da igreja progressista com os padres holandeses, a formação de grupos e partidos de esquerda na região assim como a relação com a antiga ESAM foram as marcas que possibilitaram novos arranjos e culminaram nas relações e estruturas de redes observadas neste estudo.

Entender os processos de mudanças e transformações das instituições ao longo da história foi importante ao longo do trabalho para conseguir observar tendências e as formas como os agentes enfrentam as privações e conseguem gerar desenvolvimento a partir de movimentações nas redes estruturadas. Além disso, foge do debate acionado pelo senso comum, que coloca as vantagens e desvantagens das regiões no campo da cultura ou do ambiente e traça trajetórias históricas produzidas por organizações e empreendedores institucionais concretos. Sob essa ótica, não basta constatar que existe determinada cultura ou determinado capital social, o trabalho buscou apresentar como estes são construídos e como são acionados nos dias atuais.

Assim como as instituições trabalham a forma como se organizam as estruturas sociais nessas regiões, a metodologia relacional vai apontar para onde se movimentam os atores. Nessa direção, a análise de redes sociais mostra uma

fotografia das relações cotidianas dos principais agentes que pensam o desenvolvimento nas microrregiões do Apodi e de Caicó.

Neste estudo, pode-se observar o desenho da rede geral do Seridó Ocidental e da Chapada do Apodi com vista a entender quais foram os principais atores e as organizações estruturadas em cada um desses espaços. A partir dessas medidas, conseguiu-se traçar quem foram os principais articuladores que têm a capacidade de acessar o conjunto da rede mais rápido, ou quem são os intermediadores que fazem pontes para acessar novas informações e recursos. Essas medidas foram bases importantes para selecionar os principais agentes e identificar como eles manejam as suas relações, quais são as organizações em que eles trabalham juntos, quais tipos de arranjos eles estabelecem, entre outros. Dessa forma, a movimentação dos nós com o sentido de atingir os objetivos foi central para entender não apenas que existem essas relações mas também como elas se movimentam. Com base nessa rede, as trajetórias desses importantes atores deixam de ser individualizadas ou únicas e passam a ser entendidas num contexto mais amplo e mediado por diversas estruturas.

A partir desses marcos teórico-metodológicos, observou-se que, na década de 1980, houve elementos de ruptura que culminaram na estrutura que se observa nos dias de hoje nessas duas microrregiões. Essas mudanças de trajetórias impactaram na forma como os processos de desenvolvimento aconteceram em cada um desses espaços. O processo de redemocratização fez com que novos personagens entrassem em cena e passassem a ganhar mais espaço na vida cotidiana do país. É o caso do avanço das pastorais sociais no Seridó Ocidental e do fortalecimento de associações com a melhor estruturação do SEAPAC e das associações pelos padres holandeses na região do Apodi, além da eleição de prefeituras de esquerda, como foi o caso de Janduís, ainda em meados da década de 1980.

Em contrapartida, a crise econômica vivida na mesma década, sentida principalmente pelo recuo das fazendas de algodão e gado forçou esses territórios a se reinventarem. Nesse sentido, o avanço do comércio e dos produtos com identidade seridoense, a indústria têxtil artesanal baseada na estrutura deixada pelo algodão, e a estruturação das associações para captar dinheiro junto a programas dos governos e do Banco Mundial foram táticas que importantes atores e instituições fomentaram para driblar o momento político no Seridó Ocidental.

Já na região do Apodi, como a estrutura anterior ainda era muito precária, os movimentos sociais, com a igreja alicerçada na Comissão Pastoral da Terra, iniciam uma importante movimentação que vai culminar nos processos de reforma agrária, no manejo de águas e no avanço da extensão rural. Toda essa movimentação, no final dos anos 1980, vai transformar completamente a estrutura da região e traçar novos parâmetros para o desenvolvimento humano nesse espaço.

O que foi observado é que o movimento iniciado na década de 1980 se fortalece já em meados dos anos 1990 com o surgimento de programas para incentivar a agricultura familiar e combater a pobreza rural. Em cada uma das regiões, as formas de coerção e enfrentamento são distintas. Em Caicó, há duas movimentações em andamento: uma urbana, que impõe à indústria têxtil e aos produtos artesanais o desafio de se modernizarem para enfrentar o processo de integração ao mercado estadual e nacional; e outra no espaço rural, onde a relação com extensionistas, igreja e associações passa a buscar ter acesso a financiamentos como o do PCPR e dos governos federal e estadual para avançar na convivência com a seca. Essa nova dinâmica vai construir toda a estrutura de redes que foi analisada na seção 4 desta tese.

A consolidação das mudanças estruturais na Chapada do Apodi também vai ocorrer nesse período. O avanço da reforma agrária na região elege como desafio o manejo da água e a política de produção. Assim, diversos ativistas e pequenos produtores que se relacionavam com a ESAM passam a constituir ONGs e criam movimentos para prestar serviços de extensão. Já no início dos anos 2000, com a implementação do Projeto Dom Helder, essas organizações se multiplicam e o papel delas se consolida, ao mesmo tempo que grupos não ligados aos assentamentos passam a apostar no processo de comercialização e distribuição por meio das cooperativas. Ou seja, iniciam-se duas dinâmicas distintas que, na segunda década do século XXI, vão se encontrar e potencializar.

A partir da compreensão do ambiente e do sistema social em que se encontra a região, esta pesquisa buscou analisar a estrutura de rede em que os atores se movimentam a fim de superar as privações enfrentadas em regiões periféricas do país. No caso de Apodi, uma vez que a região tem como centro dinâmico o mundo rural, no momento de construir as sementes para estruturar a rede geral, acabou centrando em agentes que intervêm nesse espaço. Como consequência, o estudo de rede acabou não expandindo para o ambiente urbano do Seridó Ocidental. Nesse

processo, alguns importantes atores aparecem na rede geral, mas, nesta tese, o debate do desenvolvimento dessas cidades teve como foco apenas um contexto mais geral de explanação sobre as características da região.

Corroborando o trabalho de Sen (2010), a ideia desta pesquisa é menos explicar a totalidade dos fenômenos regionais encontrados nos espaços escolhidos e mais traçar dinâmicas e tendências de desenvolvimento na ação de sujeitos submetidos a determinadas estruturas. Desse modo, também vale um estudo aprofundado sobre o processo de desenvolvimento do ambiente urbano, tendo em vista os conflitos entre atacadistas nacionais e locais, facções e indústria têxtil local, e inúmeras relações que se estabelecem nesse espaço.

O primeiro elemento que merece destaque na análise de redes é o papel das estruturas dos sindicatos rurais como tronco articulador da política de desenvolvimento nas regiões. Por mais que em Apodi ou no Seridó Ocidental exista a predominância de determinados tipos de organizações, todas elas estabelecem relações com a estrutura sindical local ou estadual. Um dos elementos de abertura da rede e de promoção de novas pontes para outras redes em Apodi é a ruptura dos grupos estaduais em FETARN e FETRAF, o que leva a processos de desenvolvimento distintos que se encontram mais à frente. Assim como no Seridó, um dos espaços que a igreja e outras organizações se utilizam para ganhar capilaridade são os sindicatos, ou seja, ele acaba estruturando boa parte das relações existentes, em especial, no meio rural.

Para além das relações sindicais, no Seridó Ocidental, notou-se a predominância de estruturas ligadas à igreja e a órgãos estatais. Apesar de as formas jurídicas variarem, ou seja, em alguns momentos, a igreja pode atuar como ONG, em outros, como organização da própria estrutura clerical, essas instituições trabalham em parceria com o poder público, com as secretarias e os poderes locais ou a EMATER. É interessante notar a densidade e a quantidade de *clusters* nessa região, mesmo quando buscam relação para fora, isso se dá a partir das forças consolidadas no Seridó. Essa rede densa é reflexo dos laços fortes e das identidades construídas ao longo do tempo e reforçados pelas instituições e organizações presentes nesse espaço.

Já na Chapada do Apodi, nota-se uma rede mais dispersas, com núcleos soltos, menos densa e com mais pontes para fora. É o reflexo dos laços fracos. Esse tipo de rede consegue captar recursos mais distantes, trazer informação nova, e se

articular com setores distintos. Por mais que não haja uma identidade como aquela encontrada no Seridó, o que se observa no Apodi é uma capacidade de articulação com os governos Estadual e Federal de forma mais direta. Assim, se um setor não estabelece ponte com a iniciativa privada, o outro constrói e, no cômputo geral, os agentes dessa rede têm capacidades de atingir novas redes e estruturas, sendo mais propício a inovações e à modernização. Há um predomínio de organizações voltadas à produção e distribuição de produtos vindos da agricultura familiar, a exemplo de cooperativas e ONGs voltadas à extensão rural, diferentemente do que ocorre no Seridó, onde a questão das pastorais sociais e as igrejas estabeleceram uma importante rede de acolhimento social.

A seção 4 foi dedicada a analisar como as instituições, e, especialmente, a estrutura de rede, impactam na construção das liberdades instrumentais em cada uma dessas regiões. Essa parte do estudo foi dividida em três subseções, quais sejam: a primeira analisa as liberdades políticas e a transferência; a segunda trata das facilidades econômicas; e a terceira tem como foco as oportunidades sociais e a segurança protetora.

Inicialmente, foram explorados os dados do TRE-RN para identificar a capacidade dos atores coletados nas entrevistas, inseridos em rede de pessoas que pensam e atuam no desenvolvimento da região, observando a participação nas eleições de forma direta, como agentes importantes na política eleitoral local. O que a pesquisa constatou é que esses agentes têm pouco interesse ou pouca capacidade de se inserir na política tradicional nos municípios dessas regiões. Quando alguns desses atores participam, isso se dá de modo não central ou de forma lateral. Porém, a necessidade de participar da política institucional e as pressões de incorporar setores importantes fizeram com que esses sujeitos construíssem novas estratégias para ter acesso a esses espaços. Nessa direção, foi observada, nas duas regiões, a incorporação de pessoas de todos os grupos políticos da região inseridas em estruturas e organizações que compõem a rede. Nas cooperativas de Apodi, há pessoas das mais diversas forças partidárias da região, assim como nos sindicatos do Seridó Ocidental. Dessa forma, independentemente do resultado eleitoral, elas conseguem ter seus interesses representados nas estruturas locais.

É interessante notar que se tomássemos apenas de forma normativa características de representação e alternância de poder, esses grupos jamais estariam representados e, portanto, os interesses relativos a eles estariam fora do

jogo tradicional. Porém, quando se abrem as redes e se notam as estratégias a partir das trajetórias, consegue-se observar que independentemente da participação nos espaços formais da política eleitoral, esses grupos conseguem se impor de forma contundente não importando o vencedor de ocasião, tendo, assim, seus interesses representados de modo a fiscalizar os gastos e projetos que forem apresentados.

Quando se trata das facilidades econômicas, a forma como se aciona a estrutura da rede é mais evidente. Enquanto o Seridó Ocidental, desde os anos de 1980, busca ganhar legitimidade da qualidade de seus produtos com base na forte identidade regional: “a melhor carne de sol”, “o melhor queijo”, “as melhores rendas e tecidos”; a Chapada do Apodi busca em suas redes novas fontes de recursos para estruturar a produção regional. Com isso, a ruptura inicial da rede ocasionada pela disputa sindical abriu as portas para a ampliação das relações que, ao final, complementaram-se. Por um lado, uniram-se grupos de esquerda e progressistas com parceiros da ESAM, atual UFERSA, e construíram uma rede extensionista de ONGs que tiveram um grande impulso no início dos anos 2000 com o projeto Dom Helder e os assentamentos rurais; por outro lado, o movimento cooperativista conseguiu transbordar conseguindo ter acesso a programas de financiamento do governo e de bancos públicos por meio de parcerias com o SEBRAE. Essas duas movimentações fizeram da região um verdadeiro laboratório de iniciativas de produção e financiamento que, no momento seguinte, transformaram-se em referência para todo o Estado.

Quando foi analisada a liberdade oportunidade social, de Sen (2010), houve alteração. A pouca estrutura anterior ao processo de redemocratização assim como as redes recentes construídas na Chapada do Apodi fizeram com que os indicadores ligados à saúde e à educação iniciassem com níveis bem inferiores aos encontrados no Seridó Ocidental. Já a região de Caicó, desde o processo de colonização do Rio Grande do Norte, teve uma posição chave, o que garantiu à elite local estabelecer uma estrutura social mínima na região. Além disso, o papel da igreja e das pastorais sociais nos tempos de crise conseguiram suprir a ausência de políticas do Estado para as áreas sociais, o que se pode constatar, uma vez que, na maioria dos índices analisados na seção 4, Caicó e a região têm níveis similares ou até mesmo superiores à média nacional. Entretanto, a vinculação de orçamento e os gastos nessas áreas e a descentralização da execução desses recursos fizeram com que houvesse um processo de convergência nos índices nos casos estudados.

É importante notar que apesar de as redes não serem determinantes nas oportunidades sociais, a partir do momento que o poder institucional passa a jogar um peso determinante para garantir saúde e educação para o conjunto da população brasileira, ela ainda continua a impulsionar as iniciativas do Estado. Os casos de manejo de água, saneamento e conselhos municipais são, a todo momento, invocados em entrevistas para ditar prioridades em gastos sociais e infraestrutura, além de serem espaços para traçar novas estratégias no intuito de buscar recursos.

Por fim, vale destacar a segurança protetora por meio dos benefícios sociais advindos com a Constituição de 1988 e o aprofundamento e a expansão destes nos governos que sucederam. A dinâmica dessa liberdade instrumental é similar àquela encontrada nas oportunidades sociais, contudo, por se tratar de distribuição de recursos de forma direta, ela se interliga ainda com facilidades econômicas. Ou seja, políticas de seguridade social além de conterem crises sistêmicas, como fomes coletivas, também impulsionam outras liberdades instrumentais, além do desenvolvimento local. Como a previdência rural tem um papel importante de atuação comum com sindicatos e outras organizações sociais, na comparação entre as microrregiões do Rio Grande do Norte, notou-se que, nos espaços em que esses setores são mais organizados, também há uma expansão maior desse benefício.

Nesse sentido, são preocupantes as atitudes que os governos, nos últimos três anos, vêm tomando com o objetivo de atacar esses programas ou mudando os marcos legais construídos ao longo dos últimos trinta anos. Como se pode notar, a região tem enfrentado toda a sua problemática como base na previdência rural em conjunto com a universalização da educação, o Sistema Único de Saúde, programas e instrumentos fundamentais para uma política de convergência dos indicadores sociais das regiões periféricas à média nacional. Provavelmente, espaços que geraram sujeitos e empreendedores institucionais com capacidade de se reorganizar por meio desses novos marcos sentirão menos o impacto desses cortes, mas, no geral, a situação que pode estar colocada para o país é grave, especialmente nas regiões que detêm mais privações.

Um elemento a ser destacado nas redes é a permeabilidade com que as relações se estabelecem. A partir das entrevistas, pode-se notar que os atores conseguem transitar por entre as organizações com o objetivo de conseguir os seus recursos ou fazer adaptações segundo as suas necessidades, conforme fosse a necessidade do momento. Nessa perspectiva, separar *a priori* setor público ou privado

não tem muito sentido, uma vez que a inserção dos agentes em ambos os setores e a construção de projetos comuns é constante. Os relatos sobre adequação de edital, mudança de extensionistas com especialidades distintas ou solicitação de técnicos diferentes para uma determinada organização são iniciativas cotidianas na construção de desenvolvimento local. Logo, os arranjos institucionais vão se consolidando a partir das necessidades locais e sendo estruturados pelos empreendedores institucionais da vez. Nota-se que a legitimidade das mudanças ocorridas nas regiões faz com que os entrevistados reafirmem as mudanças como necessidades positivas para as transformações do espaço, ou seja, essas alterações provocadas por empreendedores adquiriram grande legitimidade entre os sujeitos das microrregiões.

Nesse sentido, é interessante observar que cada microrregião, com base em sua realidade, busca moldar as instituições para além dos marcos jurídicos, sempre tentando captar aquilo que é necessário para avançar com determinados projetos. Sob essa ótica, a facilidade econômica é a liberdade instrumental de Sen (2010), em que pese que isso acontece com mais evidência. Apesar disso, pode-se notar que sindicatos, ou ONGs, quando aumentam a disputa política, buscam gerenciar mais recursos.

Diferentemente da hipótese erigida no início da tese, o que se notou é que houve mudanças estruturais em ambas as regiões a partir da década de 1980, porém, a resposta a essas transformações foram distintas. Enquanto na região do Seridó Ocidental houve uma ressignificação das instituições ali já estabelecidas, como a igreja e as oligarquias locais, na Chapada do Apodi, outras estruturas foram criadas a partir de novos personagens e novos desafios. A forma com que cada um dos espaços respondeu às transformações ocorridas impactou diretamente no tempo de resposta e nas estruturações das redes, considerando o elemento de ruptura e a estruturação de novas instituições a fim de que estas abrissem as redes para construção de pontes para fora, gerando, ao mesmo tempo, uma gama de conflitos internos. Nesse processo, a característica conservadora de instituições consolidadas e os laços fortes fizeram com que a crise fosse sentida menos num primeiro momento, ao passo que o tempo de modernização e mudanças foi maior.

Para além da reflexão da hipótese inicial, o elemento novo está em observar a capacidade de mudança e ressignificação das instituições como ponto central de estruturação do desenvolvimento como liberdade. A possibilidade de os empreendedores institucionais e as organizações hegemônicas conseguirem

estruturar novos arranjos para atender necessidades dos novos tempos, muitas vezes, enfrentando interesses adversos e privações demonstra quão ricos são o ambiente e as regiões que a tese busca analisar e ao mesmo tempo reforça a ideia de construir capacidades nos indivíduos como forma de promover desenvolvimento. Esse elemento endógeno de superação das condições sem se isolar é uma excelente reflexão para a ideia de desenvolvimento em Sen (2010). Ou seja, o processo de superação das privações não se dá por uma fórmula externa, mas por meio do enfrentamento de desafios que são postos e a estruturação de arranjos criados a partir das estruturas, redes e recursos de cada uma das regiões.

O que se buscou com o estudo de redes e instituições foi combinar o conceito de desenvolvimento de capacidades do Sen (2010) com autonomia enraizada de Peter Evans, ou seja, a partir do meio ambiente e das relações estabelecidas, os sujeitos criam e constroem suas relações a fim de superar privações que eram impostas anteriormente. Nesse sentido, as instituições e organizações que permeiam esses atores também não se constroem de forma subordinada a outras lógicas, seja a do mercado, seja a da política, mas por meio dos conflitos gerados constantemente como forma de se ressignificar. Isso não significa liberdade para essas estruturas de moldarem conforme a necessidade, mas sim um constante enfrentamento de uma lógica de conservação e transformação possibilitada apenas por esses empreendedores institucionais em consonância com a sua rede.

Apesar de existir um processo de padronização de formas jurídicas e estruturas, como, por exemplo, a constituição de ONGs ou a estruturação de cooperativas, as formas como elas atuam e os arranjos estabelecidos são muito distintos, a depender da finalidade e da estrutura à qual estará submetida. Nesse caso, podemos citar os sindicatos na região do Seridó que utilizam cooperativas apenas como uma forma jurídica para conseguir promover a distribuição e a captação de recurso, sendo elas quase um braço dele; ou as ONGs na região do Apodi, que são estruturas ligadas à universidade, aos movimentos, mas que tomam essa forma jurídica para conseguir captar recursos e promover extensão rural.

É importante destacar que diversos problemas de privações foram vistos nessas microrregiões, para além de índices que não atingiram níveis nacionais, mas alguns graves, como o caso do analfabetismo entre adultos ou mesmo a questão da expulsão de jovens dessas regiões. Porém, não era o objetivo desta tese tentar traçar metas e políticas para tentar superar essas privações, mas sim observar o *modus*

operandi dos agentes por meio de instituições e estruturas de rede construídas por anos e assim entender como eles superam muitos desses problemas enquanto outros permanecem.

Em ambas as regiões, houve gatilhos que propiciaram o surgimento de empreendedores institucionais que, a partir da sua posição na estrutura da rede geral, foram capazes de adaptar instituições existentes ou de criar novas que avançaram em algumas privações existentes nessas regiões. O estopim em ambos os casos foi dado pela igreja. No Seridó Ocidental, isso se deu com base na relação da igreja com associações, seja para manutenção das escolas de ofício, seja para a assessoria de captação de recursos. Já na Chapada do Apodi, a igreja aliou-se aos movimentos de esquerda para a transformação da estrutura agrária da região. Como resultado, o ambiente construído por essas iniciativas não promoveu resultados ou iniciativas *a priori*, mas impulsionou uma reação proativa de diversos setores que compõem as redes e a relação dessas microrregiões que passaram a trabalhar sobre suas próprias privações. Ou seja, não foi uma determinada política ou a mudança de uma forma jurídica de organizações que garantiram por si sós essa movimentação, elas podem, inclusive, ajudar, mas sim a geração de autonomia e fortalecimento dos agentes que puderam utilizar os recursos existentes para superar as dificuldades impostas pelo meio.

Há também alguns estímulos, independentemente se positivos ou negativos, que impulsionaram esses setores a resolver novos desafios e a superar a estagnação do momento anterior. Elementos coercitivos que tentam impedir a comercialização de produtos por falta de certificação, como o caso da atuação do Ministério Público, fazem com que empreendedores institucionais tenham de buscar nova forma de se adequar a partir dos recursos próximos. Ademais, existe a propaganda normativa que, por meio de instituições de ensino ou extensionistas, expõe novas formas de estruturação e organização, mas que, pela autonomia local, os agentes adaptam à realidade em vez de simplesmente transpor o modelo normatizado, como é o caso das compras institucionais e do cooperativismo. Ou mesmo de forma mimética, algumas organizações começaram a ganhar legitimidade e visibilidade e setores de outras regiões e organizações buscaram se adaptar para aproximar-se daquela realidade. Esse é o caso do debate ambiental e da água, que ganha diversos contornos expressos, nesse caso, no embate contra o agronegócio da fruta em Apodi e os relatórios da ADESE no Seridó. A cada provocação, novas redes são abertas,

sujeitos incorporados e novos recursos entram gerando uma sinergia positiva entre parcerias e autonomia devido às dificuldades.

Desse modo, a ideia de experimentação institucional é central. Desconstruir as ideias de que as instituições são boas por si sós ou que apenas determinados arranjos funcionam ou ampliam as liberdades é importante como forma de potencializar o desenvolvimento de sujeitos proativos com capacidades para adaptar modelos gerais a realidades locais por meio de novos arranjos e relações, dando autonomia para enfrentar as privações no conceito Seniano de desenvolvimento.

Por fim, é importante destacar que o país passa por um momento difícil em que todas as estruturas institucionais estão sendo colocadas em xeque. Independentemente do motivo que nos fez chegar até essa constatação, essa situação faz com que muitas conquistas do processo de redemocratização sejam questionadas e programas que avançaram no desenvolvimento sejam postos à prova, como a previdência rural. Para além de resistir ao desmonte das estruturas de seguridade e dos direitos sociais que, como visto durante todo o trabalho, é fundamental para o desenvolvimento do país, também será importante pensar novas formas que avancem nessas conquistas construídas pelo fortalecimento dos agentes que estão submetidos a elas.

Por isso, é importante apontar que, mesmo nessa situação de dificuldades, quando conseguimos promover capacidades e sujeitos ativos que consigam lidar com problema de crises e mudanças bruscas, a possibilidade de eles amenizarem os impactos produzidos por essa conjuntura é muito maior. Como exemplo, temos o que aconteceu na década de 1980, quando a crise econômica e social levou a avançar em outras formas de financiamento e solidariedade social, construindo novas experimentações institucionais e arranjos sociais para driblar as dificuldades que estão por vir.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, IPEA, n. 702, 2000.

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. *In*: Ortega, A.C.; Almeida Filho, N. (org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

ALBUQUERQUE JR, D. M. **A invenção do Nordeste e outras artes**. 4. ed. Recife: FJN; Massangana; São Paulo: Cortez. 2011

ALVES, S. *et al.* Em busca da felicidade: renovação parlamentar municipal (2004-2016). **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, p. 76-96, dez. 2018. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/336/492>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ANDRADE, I. A. L. (org.). **Igreja e Política no Rio Grande do Norte**: momentos de uma trajetória. Natal: Sebo Vermelho, 2000.

ANDRADE, M.C. **A produção do espaço norte rio-grandense**. Natal: EDUFRN-Proedi, 1981.

ANDRADE, M.C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo-Recife: IPESP/Hucitec, 1995.

ANDRADE, M.C. **A Terra e o Homem no Nordeste**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

ANDRADE, M.C. **Lutas Camponesas no Nordeste**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

ARAÚJO, T. B. **Nordeste, Nordestes**: Que Nordeste? Recife: Observanordeste; Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

ARBIX, G. **Inovar ou inovar**: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Papagaio, 2007.

AVELAR, L. M. **Mulheres na Elite Política Brasileira**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP/Konrad-Adenauer, 2001.

AVELAR, L. Mulheres, eleições e políticas sociais. *In*: SIMPÓSIO GÊNERO E PSICOLOGIA SOCIAL: diálogos interdisciplinares. **Anais [...]**. Brasília: 2010. p. 90-101.

BASTOS, F. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis, 2006.

BASTOS, F. Instituciones prevalecientes en el territorio rural: la (in)sostenibilidad en el Seridó de Rio Grande del Norte/Brasil. *In*: ASSOCIAÇÃO ESPANHOLA DE ECONOMIA AGRÁRIA (org.). **Actas del VIII Coloquio Ibero de Estudios Rurales**. v. 1. Cáceres - Espanha: [s.n.], 2011.

BATTILANA, J. Agency and Institutions: the enabling role of individuals' social position. **Organization**, Forthcoming, 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1350508406067008>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BENVENUTI, B. A sociologia rural diante das instituições em mudanças. *In*: SZMRECSÁNYI, T.; QUEDA, O. (org.). **Vida Rural e Mudança Social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

BHERING, M. J.; MAIO, M. C. Entre ciência e política: o positivismo de Paulo Carneiro na Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio de Pernambuco (1935). **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**, Ciências Humanas, v. 5, p. 435-451, 2010.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos estud.** - CEBRAP, São Paulo, n. 93, p. 09-21, jul. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Divisão Regional do Brasil**. A Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões geográficas. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, 2006. (Texto para discussão, n. 157).

BRITO, J. R. S.; PENHA, T. A. M. Dependência de transferência de recursos para gastos com educação, saúde e infraestrutura: Uma análise de regressão para os municípios do Rio Grande do Norte comparando os anos de 2003 e 2007. **Revista de Estudos Sociais**, v. 14, n. 27, p. 7, 2012.

BURT, R. **Structural Holes**: the social structure of competition. Cambridge, MA: Havard University Press., 1992.

CALLADO, A. **Os industriais das secas e os "galileus" de Pernambuco**. Aspectos da luta pela reforma agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CANO, W. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, out. 2010.

CAPISTRANO, J. T. **Slogans políticos em campanhas eleitorais no Rio Grande do Norte: a mídia na disputa ideológica**. 2007. 126 f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada; Literatura Comparada) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

CARNEIRO, M. J. "Rural" como categoria de pensamento. **Ruris**, Campinas, v. 2, p. 9-39, 2008.

CARNEIRO, M. J. Do rural como categoria de pensamento e como categoria analítica. *In*: CARNEIRO, M. J. (org.). **Ruralidades Contemporâneas**. Modos de viver e pensar o rural na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

CARNEIRO, M. J. Ruralidades: novas identidades em construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 11, out. 1998.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 mar. 2019.

CARVALHO, O. **A Economia política do Nordeste**: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

CARVALHO, O. O soerguimento do DNOCS. **Revista Conviver Nordeste Semiárido**, Fortaleza, DNOCS/ BNB –ETENE, v. 1, n. 6, 2009.

CARVALHO, R. V. **Família e política no RN**: Alves, Maia e o suporte do Senado. 2018. 226 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

CASTELLS, M. **O Poder da Identidade**. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CLEMENTINO, M. L. **Economia e Urbanização**: O Rio Grande do Norte nos anos 70. Natal: EDUFRN, 1995.

CLEMENTINO, M. L. **O maquinista de algodão e o capital comercial**. Natal: EDUFRN, 1987.

CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito chave da Geografia. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia**: conceitos e temas. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CORTES, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602005000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 jun. 2019.

CRUZ, D. S. **O sindicalismo rural e a luta pela terra**. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1992.

DI LAMPEDUSA, G. T. **O Leopardo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

DIAS, L. C. Redes: emergência e organização. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia**: conceitos e temas. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

DIAS, P. O. Gentes de conquista: famílias, poder e pecuária na ribeira do Apodi-Mossoró (1676-1725). *In*: ENCONTRO DE HISTÓRIA - ANPUH - PB, 17., 2016, Guarabira. **Anais** [...]. João Pessoa: Mídia Gráfica Editora, 2016.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. *In*: Zucker, L. (ed.): **Institutional patterns and organizations**: Culture and environment. Cambridge: Cambridge, 1988. p. 3-21.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, n. 48, p. 147-160, 1983.

DUARTE, N. **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional**. São Paulo. Brasiliense, 1966.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational Sociology. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, 1997.

EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. **American Journal of Sociology**, v. 99, n. 6, 1994.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

EVANS-PRITCHARD, E. **Os Nuer**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 6. ed. São Paulo: Globo, 2016.

FAVARETO, A. *et al.* Os Territórios Importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas do Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FERNANDES, A. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Apodi, out. 2018.

FERRARO JUNIOR, L. A.; BURSZTYN, M. Das sesmarias à resistência ao cercamento: razões históricas dos Fundos de Pasto. **Cad. CRH** [online], v. 23, n. 59, p. 385-400, 2010.

FIGUEIREDO, F. F.; FERREIRA, J. G. O saneamento básico no Nordeste e no Rio Grande no Norte: avanços e constrangimentos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017.

FURTADO, C. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 36. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALJART, B. Difusão cultural, modernização e subdesenvolvimento. *In*: SZMRECSÁNYI, T.; QUEDA, O. (org.). **Vida Rural e Mudança Social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

GOMES, P. C. C. O conceito de Região e sua discussão. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

GRANOVETTER, M. **Getting a Job**. A Study on Contacts and Career. Chicago: The University of Chicago Press, 1974.

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, 1973.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE/Unicamp, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. 2. ed. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

GUANZIROLI, C.E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural (SOBER)**, v. 45, n. 2, 2007.

GUERRA, V. B. **Apodi no passado e no presente**. Mossoró: Coleção Mossoroense, 1980.

HADDAD, S.; SIQUEIRA, F. Analfabetismo entre Jovens e Adultos no Brasil. **Revista Brasileira de Alfabetização – ABAlf**, Vitória, ES, v. 1, n. 2, p. 88-110, jul./dez. 2015.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1987.

HOBBSBAWM, J. E. **Rebeldes Primitivos**: Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales em los siglos XIX y XX. Barcelona: Editorial Ariel S. A., 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas regionais**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 7 jul. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Programas governamentais de combate à pobreza rural no Nordeste**. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/HC7889>. Acesso em: 12 maio 2019.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. *In*: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago, 1991. p. 143-163.

KADUSHIN, C. Friendship among the French financial elite. **American Sociological Review**, v. 60, 1995.

KARRUZ, A. P.; VIEIRA, M. L. V. Gastos em educação e o crescimento do índice de desenvolvimento humano nos municípios brasileiros. **Cadernos da Pedagogia**, v. 12, n. 24, 2019.

KAYSER, B. **La renaissance rurale**. Sociologie des campagnes du monde occidental. Paris: Armand Colin, 1990.

KEYNES, J. M. O fim do laissez-faire. *In*: SZMRECSÁNYI, T. (org.). **Keynes (economia)**. São Paulo: Ática, 1984.

KIM, Y.; CHOI, T. Y.; YAN, T.; DOOLEY, K. Structural investigation of supply networks: a social network analysis approach. **Journal of Operations Management**, v. 29, p. 194-211, 2011.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Península, 1978.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEMOS, C. Inovação na era do conhecimento. *In*: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (org.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 122-144.

LIMA, J. S. S. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Apodi, abr. 2018.

LIMA, L. C. **Os usos do território e a economia solidária no Rio Grande do Norte**. Dissertação de Mestrado. Natal: UFRN, 2015.

LIMA, T. A. Formação e atuação de um bando cangaceiros na região do Seridó no final do século XIX: um estudo de caso. *In*: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA. 5., 2012, Caicó. **Anais [...]**. Caicó: ANPUH/RN, 2012.

LIN, N. **A Network Theory of Social Capital**. Handbook on Social Capital, edited by Dario Castiglione, Jan van Deth and Guglielmo Wolleb. London: Oxford University Press, 2005.

LIN, N.; COOK, K.; BURT, R. (ed.). **Social Capital: theory and research**. New Brunswick: Transaction Press, 2001.

LINS, Z. M. Circuitos espaciais de produção: o uso dos territórios pelas instâncias das atividades de bonés no Seridó Potiguar *In*: MACEDO, H. A. M.; ARAÚJO, M. A. A.; SANTOS, R.S. (org.). **Seridó Potiguar: tempos, espaços, movimentos**. João Pessoa: Ideia, 2011.

LUCENA, P. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Caicó, mar. 2019.

LUCENA, P. [Entrevista cedida a] LabRural, Caicó, maio 2013.

MACÊDO, M. K. **A penúltima versão do Seridó: espaço e história no regionalismo seridoense**. Natal: Sebo Vermelho, 2005.

MACÊDO, M. K. **Rústicos cabedais: patrimônio e cotidiano familiar nos sertões da pecuária (Seridó - século XVIII)**. Natal: Sebo Vermelho, 2015.

MACEDO, M. S. Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza. **Cad. CRH** [online], v. 21, n. 53, p. 385-399, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000200013&lng=en&nrm=iso.

MARIN, A.; BERKES, F. Network approach for understanding small-scale fisheries governance: The case of the Chilean coastal co-management system. **Marine Policy**, v. 34, p. 851-858, 2010.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **R.B.C.S.**, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução, apresentação e notas de Jesus Ranieri. 2. reimp. São Paulo: Boitempo, 2008.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MATOS FILHO, J. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural: uma análise da experiência do Rio Grande do Norte**. 2002. 234 f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2002. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285868>. Acesso em: 3 ago. 2018.

MEDEIROS FILHO, O. **Notas para a História do Rio Grande do Norte**. João Pessoa: Unipê Editora, 2001.

MEDEIROS, J. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Caicó, mar. 2019.

MEDEIROS, J. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Caicó, abr. 2018.

MEDEIROS, J. L. **Capital social e igreja católica**: expressões e práticas no sertão do Seridó. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

MEDEIROS, L. S. Os trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In: CHEVITARESE, A. **O campesinato na História**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

MEDEIROS, M. S. S. **A Produção do espaço das pequenas cidades do Seridó Potiguar**. 2006. 154 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmica e Reestruturação do Território) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, p. 340-63, 1977.

MORAIS, I. R. D. **Seridó norte-rio-grandense**: uma geografia da resistência. Caicó: Ed. do autor, 2005.

MORAIS, J.A.; CALLOU, A.B. F. Metodologias participativas e desenvolvimento local: a experiência do Projeto Dom Hélder Câmara no assentamento Moacir Lucena. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 1, p. 165-177, mar. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122017000100165&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 out. 2019.

MOWERY, D.; ROSENBERG, N. **Trajetórias da inovação**: A mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX. Campinas: Unicamp, 2005.

NEVES, D. P. Campesinato e reenquadramento sociais: os agricultores familiares em cena. **Revista Nera**, UNESP – Presidente Prudente, 2005.

NEVES, D. P. Mediação social e mediadores políticos. *In*: NEVES, D. P. (org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

NEVES, D. P. Mediação social e mediadores políticos. *In*: NEVES, D. P. (org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

NOVARO, M. O debate contemporâneo sobre a representação política. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 24, jul. 1995.

OLIVEIRA, F. **Elegia Para uma Re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987

OLIVEIRA, N.; SOUZA, D. L.; CASTRO, C. C. Análise sociométrica da rede de relacionamento das bibliotecas que constituem o Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n. 1, p. 130-148, 2014.

OLIVEIRA, R. P. **Transferências governamentais e previdência social rural nas microrregiões do Rio Grande do Norte, 2010 a 2014**. 2017. 148 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

ORTIZ, R. A construção de uma nova cultura política. *In*: VILLAS-BÔAS, R.; TELLES, V. **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: Instituto Pólis, 1995.

PAIVA, C. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Apodi, out. 2018.

PAULANI, L. Brasil Delivery: Razões, Contradições e Limites da Política Econômica nos Primeiros Seis Meses do Governo Lula. *In*: PAULA, J. A. (org.). **A Economia Política da Mudança**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PIMENTEL, S. O. **Planejamento e déficit habitacional**: estudo de caso a partir do cadúnico com beneficiários do programa bolsa família na zona norte de Natal. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

PINTO, M. S. D. **O conflito socioambiental na Chapada do Apodi/RN: uma disputa entre o agronegócio e a agricultura familiar**. 2018. 111 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Centro de Biociências, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**. New York: Basic Books, 1984.

POLANYI, K. **A grande transformação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RANGEL, I. O desenvolvimento econômico no Brasil (1954). **Obras Reunidas**, Rio de Janeiro, Contraponto, v. 1, p. 39-126, 2005.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. 3. ed. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção os Economistas).

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas da industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. *In*: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (org.). **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

ROZENDO, C. Limites e possibilidades dos circuitos curtos enquanto estratégia de desenvolvimento: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos em APODI-RN. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 41., 2017, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2017.

ROZENDO, C. Os (des)caminhos do Programa de Aquisição de Alimentos na região semiárida: novas governanças, antigas armadilhas. *In*: PEREZ-CASSARINO, J. *et al.* (org.). **Abastecimento alimentar e mercados institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS; Praia; Cabo Verde: UNICV, 2018.

RUMMERT, S. M.; VENTURA, J.P. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade — considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educ. Rev.**, Curitiba, n. 29, p. 29-45, 2007.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAID, E. W. **Orientalismo**: o Oriente como invenção do Ocidente. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 25, p. 26-37, 1994.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, R. A. V. **Concentração da posse da terra e o Programa Nacional do Crédito Fundiário - uma análise para o estado do Rio Grande do Norte, 2006-2012**. 141 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2012.

SANTOS, R. S. Paisagens do medo na Cidade do Príncipe (século XIX). *In*: MACEDO, H. A. M.; ARAÚJO, M. A. A.; SANTOS, R.S. (org.). **Seridó Potiguar**: sujeitos, espaços e práticas. 1. ed. Natal: EDUFRN, 2016.

SASSEN, S. **The global city**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 82-112, 2011.

SCHNEIDER, M.; SCHOLZ, J.; LUBELL, M.; MIN-DRUTA, D.; EDWARSEN, M. Building consensual institutions: networks and the National Estuary Program. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 1, 2003.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set., 2010.

SCHWARZER, H. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – Resultados de um estudo de caso no Pará. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 14, p. 72-102, abr. 2000.

SEN, A. **A Ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. A.O. A Igreja Católica e os sindicatos de trabalhadores rurais no Seridó na década de 1960. *In*: MACEDO, H. A. M.; ARAÚJO, M. A. A.; SANTOS, R.S. (org.). **Seridó Potiguar**: tempos, espaços, movimentos. v. 1. João Pessoa: Ideia, 2011. p. 239-253.

SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **American Economic Review**, v. 40, p. 473-485, 1950.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, n. 97, p. 255-278, 1982.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOLARI, A. B. O Objeto da Sociologia Rural. *In*: SZMRECSÁNYI, T.; QUEDA, O. (org.). **Vida Rural e Mudança Social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

SOUZA, M. F. P.; HENRIQUES, F. O. Articulação e redes no enfrentamento à violência contra as mulheres no Pará. **R. Pol. públ.** [online], v. 23, n. 1, p. 45-61, 2019.

TAKEYA, D. M. **Um outro Nordeste**: o algodão na economia do Rio Grande do Norte (1880-1915). 1. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; ETENE, 1985.

THERET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

TOMAÉL, M. I.; MARTELETO, R. M. Redes sociais: posições dos atores no fluxo da informação. **Encontros Bibli**: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, Florianópolis, p. 75-91, jul. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2006v11nesp1p75>. Acesso em: 21 jul. 2019.

TORRES, F. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Natal, abr. 2017.

TORRES, F. [Entrevista cedida a] Frederico de Oliveira Henriques, Natal, mar. 2019.

TRINDADE, S. L. B. **História do Rio Grande do Norte**. 2. ed. Natal: Sebo Vermelho, 2015.

UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects**: The 2014 Revision. Department 38 of Economic and Social Affairs, Population Division, 2014.

VEIGA, J. E. **A dimensão rural do Brasil**. São Paulo: FEA-USP, 2004.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias**: O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2003.

VIEIRA, D. D. **Os empoderados da agricultura familiar**: capital social nos territórios do Seridó e do sertão do Apodi/RN. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETTO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. *In*: ARAÚJO, T. B. (org.). **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. 1. ed. Brasília: Editora do IICA, 2013.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis** – Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 2000.

WORLD BANK. **Ranking de presença feminina no Parlamento 2017**: passo, presente e perspectivas para o futuro da participação da mulher na política, no Brasil e no mundo. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/0e6e0ea6-dc93-4c1e-925e-7d4885a2d744.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.