

Organizador
Boanerges de Freitas Barreto Filho

**DINÂMICAS SOCIOTERRITORIAIS
E ECONÔMICAS NO ALTO OESTE
POTIGUAR**

Volume II



**EDITORIA
ASSOCIADA
À ABEU**
abeu.org.br

Organizador
Boanerges de Freitas Barreto Filho

**DINÂMICAS SOCIOTERRITORIAIS
E ECONÔMICAS NO ALTO OESTE
POTIGUAR**

Volume II



**EDITORA
ASSOCIADA
À ABEU**
abeu.org.br



Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Reitora

Cicília Raquel Maia Leite

Vice-Reitor

Francisco Dantas de Medeiros Neto

Diretor da Editora Universitária da Uern (Eduern)

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Chefe do Setor Executivo da Editora Universitária da Uern (Eduern)

Jacimária Fonseca de Medeiros

Chefe do Setor de Editoração da Editora Universitária da Uern (Eduern) Lindericy Francisco Tomé de Souza Lins



Conselho Editorial da Edições Uern

Andreza Tacyana Félix Carvalho

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Franklin Roberto da Costa

Fernanda Abreu de Oliveira

Gleisson do Carmo Oliveira

Ismênia Gurgel Martins

Jacimária Fonseca de Medeiros

Lindericy Francisco Tomé de Souza

Lins Maria Ione da Silva

Otoniel Fernandes da Silva Júnior

Patrícia Batista Barra

Kalidia Felipe de Lima Costa

Saulo Gomes Batista

Sérgio Luiz Pedrosa Silva

Revisor

Toni Elifran da Silva

Capa e Diagramação

Alicya Rebeca Moura de Medeiros

Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Dinâmicas Socioterritoriais e Econômicas no Alto Oeste Potiguar-Vol.II
[recurso eletrônico]./Boanerges de Freitas Barreto Filho (org.).—Mossoró, RN: Edições
UERN, 2026.

209 p.

ISBN:978-85-7621-604-9 (E-book).

1.Desenvolvimento econômico.2.Desenvolvimento tecnológico. 3. Sustentabilidade.
4.Alto Oeste Potiguar. I.Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

UERN/BC

CDD 338.9

Bibliotecário: Aline Karoline da Silva Araújo CRB 15 / 783

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	07
CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ECONOMIA LOCAL: O Programa Bolsa Família em Coronel João Pessoa-RN.....	09
1.1 Introdução.....	09
1.2 Metodologia.....	10
1.3 Políticas públicas e transferência de renda.....	12
1.3.1 Estado, desigualdade e políticas públicas.....	12
1.3.2 Desigualdade, pobreza e transferências de renda.....	16
1.3.3 O Programa Bolsa Família e seus efeitos econômicos.....	17
1.3.4 Dependência municipal e limites das políticas públicas.....	18
1.4 Estrutura urbana e economia local.....	20
1.4.1 Abordagens teóricas sobre a cidade e o urbano.....	20
1.4.2 Critérios demográficos e limites das tipologias tradicionais.....	20
1.4.3 Funcionalidade urbana e inserção na rede urbana.....	21
1.4.4 Cidades pequenas: heterogeneidade e especificidades.....	21
1.4.5 Divisão territorial do trabalho e dinâmica das cidades pequenas.....	21
1.4.6 Heterogeneidade urbana e polos microrregionais.....	22
1.4.7 Centros locais, economia e implicações para o desenvolvimento.....	22
1.5 Caracterização do município: Estrutura demográfica e inserção na rede urbana.....	24
1.6 Resultados e discussão.....	32
1.7 Considerações finais.....	39
Referências.....	41
CAPÍTULO 2 – AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO: O PAA em Antônio Martins-RN.....	47
2.1 Introdução.....	47
2.2 Metodologia.....	49
2.3 Políticas públicas para agricultura familiar.....	51
2.4 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	55
2.5 Caracterização do município.....	71
2.6 Resultados e discussão.....	76
2.7 Considerações finais.....	80
Referências.....	82
CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O caso de Rafael Fernandes-RN.....	88
3.1 Introdução.....	88

3.2 Metodologia.....	89
3.3 Referencial teórico sobre políticas públicas.....	91
3.4 Desenvolvimento sustentável: fundamentos.....	97
3.5 Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.....	102
3.6 Caracterização do município de Rafael Fernandes-RN.....	110
3.7 Resultados e discussão.....	121
3.8 Considerações finais.....	128
Referências.....	130
CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E INDICADORES SOCIAIS:	
Análise do Território do Alto Oeste.....	138
4.1 Introdução.....	138
4.2 Metodologia.....	139
4.3 Referencial teórico sobre Desenvolvimento Territorial (DT) e aplicações na avaliação de Políticas Públicas.....	143
4.3.1 Crescimento econômico, desenvolvimento e desigualdades estruturais.....	143
4.3.2 Território como categoria analítica: espaço, poder e uso.....	144
4.3.3 Desenvolvimento Territorial (DT): fundamentos teóricos e abordagens.....	145
4.3.4 Críticas ao localismo e condicionantes estruturais do desenvolvimento.....	146
4.3.5 Institucionalização do enfoque territorial nas Políticas Públicas brasileiras.....	146
4.3.6 Desenvolvimento territorial no Semiárido: mudança de paradigma.....	148
4.3.7 Avaliação de políticas públicas em perspectiva territorial.....	149
4.3.8 Evidências empíricas e desigualdades territoriais no Brasil e no AOP.....	149
4.4 Desenvolvimento Territorial no “Território Alto Oeste – RN”	150
4.4.1 Caracterização territorial e estrutura demográfica.....	150
4.4.2 Estrutura socioeconômica e heterogeneidades intra-territoriais.....	151
4.4.3 Agricultura familiar, base produtiva e capacidades institucionais.....	152
4.4.4 Políticas públicas e critérios de elegibilidade territorial.....	154
4.4.5 Formação socioespacial e trajetória histórica do território.....	155
4.4.6 Crise estrutural, reconfiguração econômica e papel do Estado.....	155
4.5 Resultados e discussão.....	156
4.6 Considerações finais.....	171
Referências.....	173
CAPÍTULO 5 – ASSOCIATIVISMO E ORGANIZAÇÃO SOCIAL NO SEMIÁRIDO:	
Experiências em Portalegre-RN.....	180

5.1 Introdução.....	180
5.2 Metodologia.....	182
5.3 Associativismo, cooperativismo e desenvolvimento no Semiárido: fundamentos teóricos e analíticos.....	184
5.3.1 Capital social e desenvolvimento territorial.....	187
5.3.2 Associativismo, cooperativismo e desenvolvimento no Semiárido.....	187
5.3.3 Vulnerabilidades estruturais e tecnologias sociais.....	188
5.4 Caracterização socioeconômica de Portalegre-RN.....	189
5.5 Resultados e discussão.....	198
5.6 Considerações finais.....	201
Referências.....	204

APRESENTAÇÃO

A presente coletânea reúne estudos que analisam diferentes dimensões das dinâmicas socioterritoriais e econômicas do Alto Oeste Potiguar (AOP), região inserida no Semiárido brasileiro e marcada por especificidades ambientais, sociais e institucionais que condicionam sua formação histórica e organização espacial.

A condição de semiaridez constitui um dos principais fatores estruturantes desse espaço regional. Ao longo do tempo, esse condicionante ambiental impôs adaptações às populações locais, influenciando estratégias produtivas, formas de organização social e padrões de uso dos recursos naturais.

Nesse contexto, configuraram-se arranjos socioterritoriais específicos, nos quais as relações entre natureza, sociedade, espaço e economia se apresentam de forma profundamente interdependente. Tais inter-relações são fundamentais para a compreensão dos condicionantes históricos e estruturais que permeiam os processos de desenvolvimento regional no Semiárido.

O e-book está estruturado em capítulos que abordam essas dinâmicas a partir de diferentes perspectivas analíticas, contemplando temas como políticas públicas, agricultura familiar, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial e formas de organização coletiva da sociedade civil.

O primeiro capítulo analisa os impactos do Programa Bolsa Família sobre a dinâmica econômica local no município de Coronel João Pessoa-RN. A discussão enfatiza o papel das políticas de transferência de renda na dinamização dos mercados locais, articulando o debate com a literatura sobre a estrutura urbana regional.

O segundo capítulo examina a importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar no município de Antônio Martins-RN. O estudo apresenta uma síntese das políticas públicas voltadas ao setor e analisa seus efeitos socioeconômicos no contexto local.

O terceiro capítulo aborda o ciclo de políticas públicas e sua relação com a promoção do desenvolvimento sustentável no município de Rafael Fernandes-RN. A análise fundamenta-se no referencial do Ciclo de Políticas Públicas, examinando os processos de formulação, implementação e institucionalização dessas políticas.

O quarto capítulo discute o desenvolvimento territorial no âmbito do Território da Cidadania do Alto Oeste, tomando como referência o Índice Social de

Desenvolvimento Municipal (ISDM). O texto analisa os fundamentos das políticas territoriais e sua aplicação no conjunto dos municípios do Território Alto Oeste.

O quinto capítulo examina o associativismo no município de Portalegre-RN, destacando suas contribuições para a organização social, geração de renda e enfrentamento das desigualdades no Semiárido.

Por fim, registro meus agradecimentos ao Professor Dr. Francisco do Ó de Lima Júnior¹ (URCA / PLANDITES-UERN), pela orientação constante e pelo estímulo intelectual nas reflexões sobre as dinâmicas do Semiárido brasileiro, especialmente no que se refere à organização espacial do Alto Oeste Potiguar. Agradeço também aos colegas do Departamento de Economia (DEC-CAPF/UERN), bem como as egressas do Curso de Ciências Econômicas (DEC-CAPF/UERN) Lamonne Fernandes Souza, Arrênia Monária de Oliveira Raulino e Rafaela Sonally Cunha Moura, que contribuíram nas pesquisas de campo e na elaboração de materiais empíricos que subsidiaram a produção dos capítulos desta obra.

Agradeço, ainda, à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), pelas condições institucionais que possibilitaram a realização das pesquisas que deram origem a esta coletânea, bem como à Editora UERN, pela oportunidade de publicação.

Boanerges de Freitas Barreto Filho²

1 Professor Associado do Departamento de Economia – DE da Universidade Regional do Cariri. Doutor em Desenvolvimento Econômico - IE/UNICAMP. Pesquisador Líder do Grupo de Pesquisa em Territorialidades Econômicas e Desenvolvimento Regional e Urbano - GETEDRU/DE-URCA. Professor do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Urbana - PPGERU - URCA/Crato – CE. Professor do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido - PLANDITES - UERN/Campus de Pau dos Ferros – RN. Pesquisador Bolsista PDS-CNPQ e membro Pesquisador do INCT-LABPLAN. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6049-3893>. URL: <http://lattes.cnpq.br/0923647677816521>. E-mail: lima.junior@urca.br.

2 Professor do Departamento de Economia – DEC-CAPF-UERN. Pesquisador do Grupo de Pesquisa do Núcleo de Estudos em Economia Política do Desenvolvimento (NEEPOD-UERN-CAPF-DEC). Doutorando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido - PLANDITES - UERN/Campus de Pau dos Ferros – RN. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1777-3520>. URL: <http://lattes.cnpq.br/4110715663058131>. E-mail: boanergesfilho@uern.br.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ECONOMIA LOCAL: O Programa Bolsa Família em Coronel João Pessoa–RN

Boanerges de Freitas Barreto Filho

1.1 Introdução

O Brasil apresenta elevados níveis de desigualdade social, configurando um problema estrutural historicamente associado à formação econômica e social do país. No Semiárido nordestino, essas desigualdades assumem contornos ainda mais intensos, em função das limitações ambientais, da baixa diversificação produtiva e da forte dependência de transferências públicas.

Nesse contexto, as políticas de transferência de renda, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF), têm desempenhado papel relevante na sustentação das economias locais. No entanto, coloca-se a seguinte questão: em que medida o PBF contribui para a dinamização econômica de pequenos municípios do Semiárido, particularmente aqueles classificados como centros locais?

A relevância dessa análise reside na necessidade de compreender os efeitos dessas políticas para além da redução imediata da pobreza, considerando seus impactos sobre o consumo, a circulação monetária e a estrutura econômica local. Além disso, torna-se fundamental avaliar os limites dessas políticas em contextos marcados por dependência estrutural e fragilidade produtiva.

Diante disso, o presente capítulo tem como objetivo analisar os impactos do Programa Bolsa Família na dinâmica econômica do município de Coronel João Pessoa-RN, com ênfase nas relações entre transferência de renda, consumo e funcionamento do mercado local.

Para alcançar o objetivo proposto, o capítulo está estruturado em seis seções, além desta introdução (1.1). Na seção seguinte (1.2), delineiam-se os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, explicitando a abordagem, as fontes de dados e os instrumentos de coleta e análise. Na sequência (1.3), apresenta-se o referencial teórico, no qual se discutem as categorias analíticas relacionadas ao papel do Estado, às políticas públicas e às transferências de renda, bem como suas implicações para a dinâmica econômica local. A seção 1.4 aborda aspectos da estrutura urbana e economia local. Posteriormente (1.5), realiza-se a caracterização do município de Coronel João Pessoa-

RN, destacando seus aspectos demográficos, econômicos e sua inserção na rede urbana regional. Em seguida (1.6), são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, com ênfase nos impactos do Programa Bolsa Família sobre a economia local. Por fim, são expostas as considerações finais (1.7), nas quais se sintetizam os principais achados e suas implicações para o debate sobre desenvolvimento regional e políticas públicas.

1.2 Metodologia

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem quali-quantitativa, de caráter descritivo e analítico, baseada em revisão bibliográfica, análise de dados secundários e levantamento de informações primárias junto a comerciantes, prestadores de serviços e beneficiários do programa no município estudado.

A pesquisa de campo foi realizada no mês de maio de 2018, com as abordagens realizadas nos locais de trabalho dos comerciantes/prestadores de serviços e com os beneficiários do PBF na Secretaria Municipal de Saúde de Coronel João Pessoa-RN e na Agência³ da Caixa Econômica Federal em São Miguel-RN.

A definição do número de questionários que foram aplicados junto aos comerciantes e prestadores de serviços considerou os dados da pesquisa “Cadastro Central de Empresas” realizada pelo IBGE (2015) e disponível no *site* do órgão no início de 2018. A partir do levantamento, que apontava a existência de 22 empresas, foram implementados 5 questionários aos prestadores de serviços e 11 aos possuidores de estabelecimentos comerciais, isso porque não foi possível identificar/localizar três empresas e os demais não quiseram participar da pesquisa.

Em relação ao número de questionários aplicados para levantamento de dados referentes às percepções dos beneficiários do PBF de Coronel João Pessoa-RN acerca dos hábitos de consumo adotados, usou-se como base o número total de famílias diagnosticadas pela Secretaria Municipal de Ação Social como participantes do PBF e que estavam recebendo o benefício.

Foram identificadas 667 famílias cadastradas⁴, com renda de até R\$ 85,00 por pessoa, consideradas extremamente pobres e 39 famílias com renda entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00, vistas como famílias pobres, totalizando 706 famílias cadastradas, com 699

3 Foi identificado que os beneficiários do PBF recorriam à Agência da CEF em São Miguel-RN para o recebimento do dinheiro (Pesquisa de campo, 2018).

4 De acordo com as informações coletadas na Secretaria Municipal de Ação Social são consideradas famílias extremamente pobres aquelas que têm renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa, mas podem ser incluídas no Programa, desde que tenham gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.

famílias recebendo o benefício. Apurou-se que era relativamente comum a inclusão/exclusão em virtude das condicionalidades existentes para a permanência no programa. Durante os dias em que foram aplicados os questionários, conseguiu-se êxito com 163 beneficiários, representando cerca de 23,3% do total de famílias.

Embora não se trate de uma pesquisa que se enquadre numa abordagem experimental na economia, vale destacar que os trabalhos de campo permitem observações de comportamentos diferentes do que se espera convencionalmente. Por exemplo, espera-se uma causalidade entre aumento de transferências diretas de renda para determinada localidade e provável maior dinamização das atividades econômicas. Não obstante, em localidades como Coronel João Pessoa-RN, fatores específicos podem obstaculizar o dinamismo econômico e trazer implicações para a redução da pobreza e extrema pobreza.

Banerjee e Duflo (2009) defendem que a principal virtude da abordagem experimental na economia⁵ do desenvolvimento é permitir a estimativa de parâmetros que, de outra forma, seriam impossíveis de avaliar devido à complexa teia de causalidades na realidade social. Daí sustentam que o processo de "experimentação criativa", no qual formuladores de políticas e pesquisadores colaboram para aprender com sucessos e fracassos, é a contribuição mais valiosa para a descoberta de políticas públicas eficazes no combate à pobreza.

Sará-Marrugo e González-Escobedo (2024) argumentam que a abordagem de Abhijit Banerjee e Esther Duflo propõe uma mudança radical na economia do desenvolvimento, focando na compreensão da pobreza a partir de evidências experimentais e no detalhamento da vida cotidiana dos pobres. Os autores sustentam que Banerjee e Duflo defendem que a economia não deve partir de questões globais e abstratas (como "qual a causa da pobreza?"), mas determinar problemas específicos que afetam os indivíduos e examinar os mecanismos concretos para intervir (privilegiam resultados confiáveis obtidos a partir de análises em pequena escala).

Ademais, os autores utilizam modelos como a curva em forma de S para demonstrar situações estruturais onde a renda baixa atual tende a diminuir a renda futura, prendendo indivíduos em ciclos de carência. Eles argumentam que intervenções em

⁵ A intuição econômica muitas vezes falha em prever a eficácia de componentes individuais de uma política. Como exemplo, os autores citam que o tratamento de vermes em crianças (desparasitação) custou apenas 49 centavos por aluno e reduziu o absenteísmo em 25%, sendo 20 vezes mais eficaz para aumentar a frequência escolar do que a contratação de novos professores (Banerjee; Duflo, 2009).

saúde e educação são determinantes para que os pobres escapem dessas armadilhas e expandam suas capacidades (Sará-Marrugo; González-Escobedo, 2024).

Por fim, sugerem que a pobreza é um fenômeno complexo que exige uma leitura interdisciplinar (unindo economia, psicologia e sociologia) e que o combate a ela é, antes de tudo, uma questão de justiça social (Sará-Marrugo; González-Escobedo, 2024).

1.3 Políticas públicas e transferência de renda

1.3.1 Estado, desigualdade e políticas públicas

O Brasil apresenta elevados níveis de desigualdade social, configurando um problema estrutural historicamente persistente⁶. Essa desigualdade manifesta-se de forma ainda mais intensa nos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde se concentram maiores proporções de famílias pobres⁷ e extremamente pobres. Nesse sentido, a desigualdade social no país também assume uma dimensão regional, expressando diferentes níveis de desenvolvimento entre os territórios.

As intervenções estatais voltadas à superação dessas desigualdades, embora relevantes, não têm sido suficientes para eliminá-las. Nesse contexto, as políticas públicas⁸ assumem papel central como instrumentos de mediação das relações econômicas e sociais, atuando na tentativa de mitigar os efeitos das desigualdades estruturais.

De acordo com Matias-Pereira (2009, p. 27), o Estado pode ser compreendido sob duas dimensões fundamentais: “[...] o Estado como uma relação social de dominação, bem como o Estado como um conjunto de organizações com autoridade para tomar decisões que atinjam todos os indivíduos de uma coletividade.”

Essa dupla natureza evidencia que a atuação estatal ocorre por meio de instituições que exercem poder e implementam ações voltadas à sociedade, especialmente através das políticas públicas.

6 Com base nos dados oficiais mais recentes do IBGE (2025; 2026), do IPEA (2026), do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (2026) e do Observatório Brasileiro das Desigualdades (2025), a desigualdade social no Brasil atingiu patamares historicamente baixos entre 2023 e 2025, embora ainda apresente disparidades estruturais profundas entre grupos de raça e gênero.

7 Atualmente, segundo o IBGE (2025), a incidência de pobreza (Linha de pobreza de US\$ 6,85/dia) é de 39,4% no Nordeste e 35,9% no Norte, enquanto no Sul é de apenas 11,2%. A incidência de extrema pobreza (Linha de US\$ 2,15/dia) atinge 6,5% da população no Nordeste, comparado a 1,5% no Sul.

8 Os benefícios sociais (Bolsa Família, BPC) são cruciais para reduzir a desigualdade nessas regiões. No Nordeste, a ausência desses benefícios elevaria o Índice de Gini de 0,499 para 0,582 (um aumento de 16,4% na desigualdade) (IBGE, 2025).

Nesse sentido, torna-se fundamental distinguir Estado e governo. Conforme Höfling (2001, p. 31): “[...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes [...] e Governo como o conjunto de programas e projetos [...] configurando-se a orientação política de um determinado governo.” Assim, enquanto o Estado possui caráter permanente, os governos são transitórios e responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, geralmente expressas em seus planos de governo. Nessa perspectiva, as políticas públicas podem ser entendidas como a materialização da ação estatal. Conforme Höfling (2001, p. 31), tratam-se do: “[...] ‘Estado em ação’ [...] implantando um projeto de governo, através de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade.”

De forma complementar, Souza (2006, p. 26) define políticas públicas como: “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação [...] produzindo resultados ou mudanças no mundo real.” Essa abordagem destaca o caráter operativo das políticas públicas, ao mesmo tempo em que reconhece seus limites, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais persistentes.

Um dos principais debates na formulação de políticas públicas refere-se aos possíveis efeitos negativos das transferências na oferta de trabalho e/ou no consumo de itens nocivos. Sobre possíveis impactos na oferta de trabalho: Banerjee *et al.* (2017) realizaram uma reanálise de sete ensaios controlados aleatórios em seis países e não encontraram evidências sistemáticas de que as transferências de renda desencorajem o trabalho ou reduzam a oferta de mão de obra entre homens ou mulheres. A análise sistemática de programas na Indonésia, Marrocos, México (dois programas), Filipinas, Honduras e Nicarágua não encontrou nenhuma evidência sistemática de que as transferências de renda reduzam a propensão a trabalhar ou o número total de horas trabalhadas (Banerjee *et al.*, 2017).

O estudo conclui que o comportamento de trabalho não é afetado negativamente nem para homens nem para mulheres. No caso dos homens, as estimativas pontuais foram, inclusive, levemente positivas em alguns cenários. Ademais, os autores sustentam que o debate político sobre a "preguiça" gerada pela assistência social não possui base nas evidências científicas de países de baixa e média renda (Banerjee *et al.*, 2017).

Sobre possíveis desvios dos recursos para o consumo de bens de tentação (álcool e tabaco): Evans e Popova (2014; 2017) revisaram 19 estudos quantitativos e

concluíram que os temores de que os beneficiários utilizem o recurso para comprar álcool e tabaco são infundados. Na verdade, os dados mostram que os Programas de Transferências de Renda (PTR's) possuem um impacto neutro ou negativo (redução) sobre o gasto com esses itens, em parte devido ao "efeito⁹ flypaper" (consciência de que o recurso deve ser gasto com saúde e educação¹⁰) e ao maior controle feminino sobre o orçamento.

Os resultados são consistentes tanto para Transferências Condicionadas de Dinheiro (CCT's¹¹) quanto Transferências Não Condicionadas de Dinheiro (UCT's¹²), indicando que o comportamento responsável dos beneficiários não depende exclusivamente das regras de condicionalidade (Evans; Popova, 2014; 2017).

Os autores explicam por que relatos qualitativos (fofocas ou casos isolados na comunidade) sugerem mau uso do dinheiro, enquanto os dados provam o contrário. Isso ocorre pelo viés de saliência: casos dramáticos de "embriaguez na aldeia" chamam mais atenção e são mais lembrados do que a maioria silenciosa que gasta o dinheiro corretamente (Evans; Popova, 2014; 2017).

Os autores também descartam a ideia de que a falta de resultados positivos se deva à fraqueza dos dados. Os mesmos estudos que não encontraram aumento no gasto com álcool encontraram aumentos significativos e positivos no consumo de alimentos e outros itens essenciais (Evans; Popova, 2014; 2017).

Bastagli *et al.* (2016) realizaram a maior revisão já feita sobre o tema (2000-2015), consolidando evidências em seis áreas e destacando que PTR's reduzem significativamente o trabalho infantil, especialmente entre meninos, e ampliam o poder de decisão feminina.

O estudo de Bastagli *et al.* (2016), consiste em uma revisão rigorosa de 201 estudos que analisaram os impactos das transferências de renda (condicionais e incondicionais) entre os anos de 2000 e 2015. A síntese dos principais resultados revela que as transferências de renda são um instrumento de política pública poderoso, com

9 O forte componente educativo e as mensagens dos programas, que enfatizam que o dinheiro é para o bem-estar dos filhos, induzem as famílias a gastar de forma responsável.

10 Como as transferências são frequentemente pagas às mulheres, e as evidências sugerem que elas investem mais nos filhos do que os homens, há uma tendência natural de redução de gastos em álcool e cigarro.

11 Conditional Cash Transfers: Transferências Condicionadas de Dinheiro (Renda) são aquelas que exigem contrapartidas).

12 Unconditional Cash Transfers: Transferências Não Condicionadas de Dinheiro (Renda) são feitas a indivíduos ou famílias sem a obrigatoriedade de contrapartidas, frequentemente com foco universal ou em situações específicas.

benefícios que vão muito além dos seus objetivos centrais. A evidência liga consistentemente as transferências ao aumento do gasto total e do gasto com alimentação. Dos estudos que encontraram efeitos significativos, a vasta maioria (25 de 26) reportou um aumento no gasto total das famílias (Bastagli *et al.*, 2016).

Nesse sentido, os indicadores de pobreza (incidência, hiato e severidade) apresentaram reduções, embora, em alguns casos, o valor da transferência não tenha sido suficiente para retirar as famílias da linha de pobreza agregada (Bastagli *et al.*, 2016).

Evidentemente, há um vínculo claro e documentado entre o recebimento do benefício e o aumento da frequência escolar. Dos 16 estudos sobre presença na escola com resultados significativos, 9 apontaram um aumento claro (Bastagli *et al.*, 2016). Os impactos sobre a aprendizagem (notas de testes) e o desenvolvimento cognitivo são menos conclusivos e mais fracos do que os da frequência, sendo fortemente mediados pela qualidade do serviço educacional ofertado (Bastagli *et al.*, 2016).

Ademais, as transferências aumentam significativamente a utilização de serviços de saúde, como visitas pré-natais e check-ups preventivos (Bastagli *et al.*, 2016), e mostram melhorias consistentes na diversidade da dieta das famílias beneficiárias (Bastagli *et al.*, 2016).

O impacto sobre medidas como nanismo (*stunting*) e desnutrição aguda (*wasting*) é limitado, com menos de um quarto dos estudos reportando efeitos estatisticamente significativos (Bastagli *et al.*, 2016).

O estudo encontrou evidências robustas de que as transferências permitem que famílias pobres invistam em ativos produtivos, especialmente animais (cabras, galinhas e, às vezes, gado maior) e insumos agrícolas (sementes e fertilizantes) (Bastagli *et al.*, 2016).

Metade dos estudos sobre poupança encontrou aumentos significativos, indicando que as transferências ajudam a aliviar as restrições de liquidez (Bastagli *et al.*, 2016).

A revisão não corrobora a preocupação de que as transferências gerem desincentivo ao trabalho para adultos em idade ativa. Na maioria dos casos, a oferta de trabalho não foi afetada ou até aumentou. Reduções foram observadas apenas entre idosos ou em trabalhos casuais de baixa qualidade, usados como estratégia de sobrevivência (Bastagli *et al.*, 2016).

Há uma redução clara e consistente tanto na prevalência quanto na intensidade do trabalho infantil, especialmente em programas da América Latina (Bastagli *et al.*, 2016).

As transferências tendem a reduzir a violência física por parte dos parceiros masculinos. No entanto, em alguns casos, houve um aumento na violência não física (abuso emocional ou comportamento controlador) (Bastagli *et al.*, 2016).

O recebimento da transferência aumenta a probabilidade de que a mulher seja a tomadora de decisão (única ou conjunta) sobre gastos domiciliares e uso de contraceptivos (Bastagli *et al.*, 2016).

O benefício ajuda a retardar o casamento precoce e a gravidez na adolescência, em parte por manter as meninas na escola e reduzir a necessidade de relações sexuais transacionais (Bastagli *et al.*, 2016).

O estudo enfatiza que o impacto não depende apenas da transferência em si, mas de como ela é desenhada: (I) valores mais altos e pagamentos previsíveis estão associados a maiores impactos na redução da pobreza e no investimento produtivo; (II) o tempo de exposição ao programa é crucial; a interrupção prematura do benefício pode levar a retrocessos, especialmente na saúde infantil; (III) o monitoramento e a comunicação de comportamentos desejados (como saúde e educação) podem fortalecer os resultados nessas áreas, embora o estudo questione a necessidade de sanções punitivas severas (Bastagli *et al.*, 2016).

1.3.2 Desigualdade, pobreza e transferências de renda

Historicamente, o enfrentamento da desigualdade não foi prioridade nas estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil, que privilegiaram a industrialização como eixo central. Como resultado, o país consolidou-se como uma economia industrializada, mas manteve elevados níveis de desigualdade social.

Nesse sentido, Mercadante (2003, p. 37) afirma que: “O Brasil é um país profundamente desigual e estruturalmente injusto. Somos um dos países mais desiguais do planeta e essa desigualdade tem sido uma característica permanente da nossa estrutura econômica e social.”

Segundo o autor, essa desigualdade está associada a fatores estruturais, como a concentração da terra e do poder político, o caráter patrimonialista do Estado e a natureza excludente dos modelos econômicos adotados no país (Mercadante, 2003).

A literatura também aponta que a desigualdade de renda no Brasil está fortemente relacionada às condições iniciais dos indivíduos. De acordo com Barros e Mendonça (1995, p. 2), o problema deve ser analisado a partir dos: “[...] processos de geração e reprodução da desigualdade de renda [...]”, distinguindo-se entre “desigualdade de condições” e “desigualdade de resultados.”

Os autores argumentam que as desigualdades observadas no mercado de trabalho refletem, em grande medida, diferenças nas condições iniciais dos indivíduos, tais como acesso à educação, recursos públicos e recursos familiares (Barros; Mendonça, 1995).

Estudos posteriores demonstram que a redução da desigualdade, observada no início do século XXI, esteve associada, em grande parte, à expansão de políticas públicas e transferências de renda. Barros *et al.* (2007, p. 331) destacam que: “Reduções na pobreza ocorrem apenas quando cresce a renda dos mais pobres [...] o segundo [instrumento] é a redução no grau de desigualdade.”

Nesse sentido, evidências empíricas indicam que a queda da desigualdade entre 2001 e 2005 esteve fortemente associada ao aumento da renda dos grupos mais pobres, impulsionado, entre outros fatores, pelas transferências governamentais.

Conforme Barros *et al.* (2007, p. 344): “[...] 73% dessa queda deve-se à redução no grau de desigualdade [...] e 85% da queda na extrema pobreza.”

Esses resultados reforçam a importância das políticas redistributivas como instrumentos eficazes no enfrentamento da pobreza, ainda que não alterem, por si só, as bases estruturais da desigualdade.

1.3.3 O Programa Bolsa Família e seus efeitos econômicos

A partir da década de 1990, o Brasil passou a adotar programas de transferência de renda como parte de sua estratégia de política social, consolidando essa agenda com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003 (Silva, 2007; Soares, 2010).

O PBF resultou da unificação de programas anteriores e foi concebido com o objetivo de ampliar a cobertura e a efetividade das políticas de combate à pobreza. Conforme Silva (2007, p. 1433), o programa integrou iniciativas como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação.

A expansão do programa foi viabilizada por mecanismos institucionais que reforçaram a capacidade estatal, como o Cadastro Único e os sistemas de

monitoramento e avaliação. Segundo Bichir (2016, p. 339), esses instrumentos foram fundamentais para garantir a ampliação e a operacionalização do programa em escala nacional.

Nesse sentido, o conceito de “capacidade estatal”, associado ao neoinstitucionalismo histórico, refere-se à habilidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficaz. Conforme Skocpol (1985, p. 17), trata-se da: “[...] capacidade de um Estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas.”

No que se refere aos seus efeitos, há relativo consenso na literatura sobre a importância do PBF na redução imediata da pobreza. Mourão e Jesus (2011, p. 3) destacam que: “Há praticamente um consenso de que o PBF cumpre com um de seus objetivos – o de promover o alívio imediato da pobreza.”

Além dos impactos sociais, o programa também exerce efeitos sobre a economia local, especialmente em municípios de pequeno porte. Estudos empíricos demonstram que a maior parte dos recursos transferidos é utilizada no comércio local, contribuindo para a dinamização das economias municipais.

Santana, Borges e Góes (2011) observaram que municípios com menor dinamismo econômico tendem a apresentar maior dependência das transferências, evidenciando o peso dessas políticas na estrutura econômica local. Da mesma forma, pesquisas como as de Vieira et al. (2013) e Chaves, Sousa e Pereira (2019) indicam que mais de 97% dos recursos recebidos pelos beneficiários são gastos no comércio local.

Contudo, essa dinamização apresenta limites. Em contextos marcados por baixa diversificação produtiva e alta dependência de recursos externos, as transferências de renda tendem a reforçar padrões de reprodução econômica, sem necessariamente promover transformações estruturais duradouras.

1.3.4 Dependência municipal e limites das políticas públicas

Conforme dados do IBGE (2025), o padrão de diferença nos patamares de rendimento domiciliar *per capita* permanece estruturalmente o mesmo desde 2012. Os dados mais recentes apontam que as regiões Sul (R\$ 488,00), Sudeste (R\$ 2.377,00) e Centro-Oeste (R\$ 2.321,00) possuem os maiores rendimentos médios mensais. Enquanto o Nordeste (R\$ 1.312,00) e o Norte (R\$ 1.389,00) apresentam os menores valores, equivalentes a pouco mais da metade do observado no Sudeste.

Refletindo a realidade de grande parte da população, o rendimento mediano no Nordeste (R\$ 845,00) e no Norte (R\$ 899,00) é significativamente inferior ao salário mínimo de 2024 (R\$ 1.412) (IBGE, 2025).

No geral, os municípios do Semiárido brasileiro caracterizam-se por elevada dependência de transferências intergovernamentais, baixa capacidade produtiva e reduzido dinamismo econômico. Conforme destacado por Clementino (1996) *apud* Gonçalves (2005, p. 49), esses espaços apresentam: “[...] funções de intermediação comercial primária, com baixo nível de urbanização e uma estrutura política marcada pelo mandonismo local.”

No caso do Rio Grande do Norte, essa realidade se expressa na predominância de municípios de pequeno porte, com economias pouco diversificadas e forte dependência de recursos externos (IBGE, 2018).

Aquino e Nunes (2021), indicam que, nas duas décadas iniciais do século XXI, o desempenho econômico potiguar tornou-se mais interdependente do comportamento da economia nacional e que esse período também foi marcado por uma tendência de redução no setor petrolífero. Assim, o entrelaçamento com a da economia nacional e o declínio do setor petrolífero seriam os fatores explicativos para a diminuição do ritmo de crescimento, quando comparado ao desempenho entre as décadas de 1970 e meados da década de 1980¹³, principalmente.

Apesar das mudanças na composição intersetorial da economia, o RN mantém uma participação relativamente estável na economia do Nordeste e do Brasil. Isso sugere que, embora outros estados também enfrentem desafios semelhantes, como a perda de participação industrial e agropecuária e a crescente importância dos serviços, o RN não se distanciou muito da média regional ou nacional. Não obstante, essa estabilidade não deve ser vista como ausência de problemas, mas como indicativo de que o estado não tem conseguido se tornar mais competitivo diante das transformações econômicas nem ampliar sua participação na economia da região e do país.

Nesse contexto, as políticas de transferência de renda¹⁴, como o Bolsa Família, desempenham papel relevante na mitigação de mazelas socioeconômicas e das

13 “A partir das décadas de 1980 e 1990 vem se agregar à economia do estado a extração de petróleo e de gás natural onde, além da produção de óleo e gás natural, registra-se a operação de segmentos importantes de um complexo industrial mais diversificado, dentre esses segmentos a indústria têxtil.” (Nunes; Filippi; Godeiro, 2006, p. 2-3).

14 De acordo com dados do IBGE (2025), os benefícios sociais (Bolsa Família, BPC) são determinantes para reduzir a desigualdade regional. No Nordeste, a ausência desses benefícios elevaria o Índice de Gini de 0,499 para 0,582 (um aumento de 16,4% na desigualdade).

desigualdades regionais e sociais. Também são fundamentais para a sustentação das economias locais, porém sua eficácia como instrumento de desenvolvimento estrutural é limitada, uma vez que as transferências não alteram, de forma significativa, as bases produtivas e econômicas¹⁵.

1.4 Estrutura urbana e economia local

1.4.1 Abordagens teóricas sobre a cidade e o urbano

A análise da estrutura urbana envolve múltiplas perspectivas teórico-metodológicas, refletindo a complexidade do fenômeno urbano. Nesse sentido, não há um único modelo interpretativo capaz de explicar a totalidade das dinâmicas das cidades.

Conforme destaca Carlos (2004, p. 13): “A produção geográfica aponta claramente o fato de que não há um único modo de pensar a cidade [...] nenhuma corrente pode ter a pretensão de ser a ‘verdadeira’.”

Essa diversidade analítica exige abordagens que considerem tanto aspectos quantitativos e qualitativos, evitando simplificações que reduzam a complexidade das realidades urbanas.

1.4.2 Critérios demográficos e limites das tipologias tradicionais

Uma das primeiras aproximações para caracterizar as cidades baseia-se em critérios quantitativos, especialmente o tamanho populacional. Nessa perspectiva, Wanderley (2001, p. 6) utiliza a denominação “pequenos municípios” para aqueles cuja população urbana não ultrapassa 20 mil habitantes.

No entanto, essa classificação apresenta limitações. Conforme argumenta Fresca (2010, p. 76), a utilização do termo “pequeno município” pode ser inadequada, pois: “[...] pequeno município implica em área territorial [...] ocultando uma série de situações.”

Além disso, o critério exclusivamente populacional pode gerar generalizações indevidas, ao tratar como homogêneos espaços que apresentam dinâmicas distintas. Como ressalta a autora, há o risco de: “[...] igualar cidades que, na sua essência, são diferentes.”

¹⁵ A proporção de trabalhadores informais é preponderante no Norte (58,9%) e Nordeste (56,6%), enquanto no Sul é de apenas 27,4%. Em 2024, as pessoas ocupadas no Nordeste recebiam, em média, apenas 69,5% da média nacional (IBGE, 2025).

1.4.3 Funcionalidade urbana e inserção na rede urbana

Diante dessas limitações, parte da literatura propõe compreender as cidades a partir de sua inserção na rede urbana e de suas funções no território. Nesse sentido, Corrêa (1994), *apud* Gonçalves (2005, p. 60), argumenta que as cidades devem ser analisadas com base: “[...] nas relações estabelecidas com outras cidades, o que vai definir sua posição no espaço regional.”

Essa abordagem desloca o foco da dimensão demográfica para a dimensão relacional, permitindo compreender o papel das cidades na divisão territorial do trabalho.

De forma semelhante, Sposito (2010) ressalta que as cidades apresentam funções diferenciadas em razão de seus processos históricos, econômicos e geográficos, o que lhes confere identidades específicas, ainda que existam elementos comuns entre elas.

1.4.4 Cidades pequenas: heterogeneidade e especificidades

A literatura contemporânea enfatiza que as cidades pequenas não formam um grupo homogêneo. Jurado da Silva e Sposito (2009, p. 204) destacam a necessidade de evitar: “generalizações e simplificações”, devendo-se considerar “suas especificidades e particularidades.”

Os autores argumentam que essas cidades apresentam diferenças significativas quanto à dinâmica econômica, ao papel político e à inserção na rede urbana. Ainda assim, compartilham características relacionadas à capacidade de atender às demandas básicas da população. Nesse sentido, afirmam que: “[...] as cidades pequenas [...] [possibilitam] o atendimento das ‘demandas inadiáveis da população’” (Jurado da Silva; Sposito, 2009, p. 206).

Essa definição introduz uma dimensão qualitativa, superando abordagens estritamente quantitativas.

Além disso, os autores destacam a importância da articulação entre escalas espaciais, ressaltando que: “[...] o verdadeiro sentido de cidade tende a ser mais bem apreendido pelas relações que estabelece [...]” (Jurado da Silva; Sposito, 2009, p. 209).

1.4.5 Divisão territorial do trabalho e dinâmica das cidades pequenas

A inserção das cidades pequenas na rede urbana está diretamente relacionada à dinâmica do sistema capitalista e à divisão territorial do trabalho. Nesse sentido, Jurado da Silva e Sposito (2009, p. 210) afirmam que: “[...] as cidades pequenas [...] emergem

como resultado da divisão territorial e social do trabalho, articuladas no processo de um desenvolvimento desigual e combinado.”

Essa perspectiva evidencia que as funções desempenhadas por essas cidades não são aleatórias, mas resultam de processos históricos e estruturais que definem sua posição na hierarquia urbana.

1.4.6 Heterogeneidade urbana e polos microrregionais

Mesmo entre cidades de pequeno porte, há diferenças significativas quanto à complexidade econômica e à capacidade de polarização regional. Nesse sentido, Endlich (2006, p. 52) introduz o conceito de “polos microrregionais”, definidos como: “cidades com atividades comerciais e equipamentos de serviços [...] que funcionam como polos microrregionais.”

Essa diferenciação reforça a ideia de que o espaço é marcado por hierarquias e desigualdades internas. De acordo com Barreto Filho e Lima Jr. (2021, p. 23):

[...] o florescimento das cidades polarizadoras no interior do RN se deu, quase sempre, pela expansão comercial que assegurou a diferenciação e [...] reafirmou o comando do processo de acumulação de base mercantil, cujo predomínio acabou por moldar a estrutura produtiva intra-regional vigente.

É o caso de cidades existentes no Alto Oeste Potiguar, como Pau dos Ferros e São Miguel, que apresentam algumas diferenciações econômicas em relação à hinterlândia (especialmente no caso de Pau dos Ferros).

Ainda segundo Barreto Filho e Lima Jr. (2021), a existência de micropolos regionais, como Pau dos Ferros-RN e São Miguel-RN, sintetiza um elemento central da dinâmica urbano-regional no interior do Rio Grande do Norte: a presença de centros sub-regionais com maior densidade econômica relativa, cuja capacidade de dinamização territorial é, contudo, estruturalmente limitada. Em vez de promover um efeito de difusão do crescimento para os municípios vizinhos, esses centros tendem a operar como polos de concentração seletiva, sobretudo ancorados no setor terciário.

1.4.7 Centros locais, economia e implicações para o desenvolvimento

A literatura também distingue diferentes níveis dentro das cidades de menor porte. Nesse contexto, Fresca (2010, p. 77) define a categoria de “centro local”, como:

“[...] o menor escalão das cidades no Brasil [...] cuja centralidade deriva da distribuição de bens e serviços.”

Essa definição está associada à ideia de centralidade funcional, vinculada à capacidade de atender às necessidades básicas da população, conforme já indicado por Santos (1982).

Dessa forma, os centros locais caracterizam-se por apresentar um nível mínimo de complexidade urbana, diferindo das cidades pequenas, que possuem maior diversificação de funções.

Nessa linha, a publicação de Regiões de Influência das Cidades (REGIC), do IBGE (2008), apresenta-se como instrumento para orientar o planejamento das intervenções do Poder Público.

O documento apresenta as relações estabelecidas entre as cidades, permitindo observar as áreas de influência dos centros urbanos numa estrutura hierarquizada, na qual as cidades “[...] foram classificadas em cinco grandes níveis, por sua vez subdivididos em dois ou três subníveis”, conforme se observa no Quadro 1 (IBGE, 2008, p. 11).

Quadro 1 – Níveis e sub níveis hierárquico das cidades – Brasil (2008)

Nível	Sub nível	Ocorrência
Metrópoles	Grande metrópole nacional	São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial;
	Metrópole nacional	Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial.
	Metrópole	Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre
Capital regional	Capital regional A	Constituído por 11 cidades, com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos
	Capital regional B	Constituído por 20 cidades, com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos
	Capital regional C	Constituído por 39 cidades com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos
Centro sub-regional	Centro sub-regional A	Constituído por 85 cidades, com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos
	Centro sub-regional B	Constituído por 79 cidades, com medianas de 71 mil habitantes e 71 relacionamentos
Centro de zona	Centro de zona A	192 cidades, com medianas de 45 mil habitantes e 49 relacionamentos
	Centro de zona B	364 cidades, com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos
Centro local	-	As demais 4.473 cidades, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8 133 habitantes).

Fonte: IBGE (2008, p. 11-3).

O IBGE (2008, p. 13) define o centro local como aquele cuja “centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.”

Tais características sugerem que essa categoria de cidade é relativamente dependente de estímulos externos, tendo em conta a exígua base econômica e o contingente populacional reduzido; portanto, não dispõe de condições para gerar serviços e equipamentos públicos a partir de fontes de receita próprias. Assim, tais localidades têm maiores necessidades de políticas públicas, notadamente, na área social, para mitigação da pobreza e da extrema pobreza, bem como para enfrentar as desigualdades e para proporcionar algum dinamismo econômico.

Os centros locais, em geral, apresentam baixa diversificação produtiva, reduzido contingente populacional e forte dependência de recursos externos. Essas características limitam a capacidade de gerar receitas próprias e dinamizar a economia.

Nesse contexto, tais municípios dependem fortemente de transferências governamentais e de atividades econômicas de baixa complexidade, como comércio local e serviços básicos.

Dessa forma, a inserção desses municípios na rede urbana evidencia sua posição subordinada na divisão territorial do trabalho, reforçando padrões de dependência econômica e social.

As características estruturais dos centros locais indicam a necessidade de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento econômico. Em particular, políticas de transferência de renda assumem papel relevante na sustentação dessas economias, ao ampliar o consumo e estimular a circulação monetária.

Entretanto, tais políticas apresentam limites, pois não alteram, de forma significativa, a base produtiva desses territórios, ressaltando a importância de estratégias complementares voltadas à diversificação econômica e ao fortalecimento das capacidades locais.

1.5 Caracterização do município: estrutura demográfica e inserção na rede urbana

No Rio Grande do Norte, observa-se a predominância de municípios de pequeno porte populacional. Dados do IBGE (2018) indicam que 56% dos municípios possuem

menos de 10 mil habitantes, evidenciando uma estrutura territorial marcada por baixa densidade populacional e limitada capacidade econômica.

Esse padrão reforça a presença de economias locais pouco dinâmicas e fortemente dependentes de transferências intergovernamentais. Nesse contexto, tais municípios são classificados como centros locais, caracterizados por uma centralidade restrita ao próprio território municipal (IBGE, 2008).

O município de Coronel João Pessoa-RN insere-se nessa tipologia, apresentando uma estrutura econômica voltada predominantemente ao atendimento das demandas básicas da população, sem exercer influência significativa sobre outros centros urbanos.

Do ponto de vista da rede urbana regional, o município se articula com São Miguel-RN, classificado como Centro de Zona B, enquanto Pau dos Ferros-RN desempenha a função de polo sub-regional. Essa configuração evidencia uma posição subordinada na hierarquia urbana, reforçando a dependência funcional e econômica do município (IBGE, 2008).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), na hierarquia urbana existente no Alto Oeste Potiguar (AOP), observa-se que Pau dos Ferros-RN, considerado centro sub-regional A, destaca-se como centro polarizador regional e desempenha papel de cidade média/intermediária na denominada “rede urbana nordestina interiorizada” (Dantas, 2014). O centro polarizador regional mantém relacionamentos com dois Centros de Zona B (Alexandria-RN e São Miguel-RN) e com outros 19 centros locais do AOP.

É em virtude dessa configuração é que se faz referência a São Miguel-RN como uma cidade de maior porte (Centro de Zona B), devendo-se considerar essa denominação quando comparada à realidade existente em cidades ainda menores da região, como são os casos de Coronel João Pessoa-RN e Venha-Ver-RN.

Limitando-se com São Miguel-RN (ao norte e a oeste); Luís Gomes-RN e Venha-Ver-RN (ao sul); Riacho de Santana-RN, Água Nova-RN e Encanto-RN (a leste) (Figura 5), Coronel João Pessoa-RN é um município brasileiro localizado no interior do estado do Rio Grande do Norte, no Alto Oeste Potiguar, mesorregião do Oeste Potiguar, distante cerca de 433 quilômetros da capital do estado (Natal-RN) (Barreto Filho, 2025).

Trata-se de uma cidade (Figura 1) cuja base econômica apresenta forte dependência de transferências externas de recursos públicos, tanto diretamente para os cidadãos (através da Previdência Social e do Programa Bolsa Família), quanto para a Administração Municipal (Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de

Desenvolvimento da Educação Básica, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, dentre outros), além de modesta participação do setor industrial e pouco dinamismo do comércio e dos demais serviços (Barreto Filho, 2025).

Coronel João Pessoa-RN possui uma população reduzida (4.772 habitantes em 2010), com predominância da população rural (62,76%). Esse dado revela uma característica estrutural importante: a forte articulação entre campo e cidade, típica dos municípios do Semiárido. A baixa taxa de urbanização (37,24% em 2010) indica limitada diversificação das atividades urbanas, com impactos diretos no mercado de trabalho e na geração de renda (IBGE, 2010).

Dados recentes mostram uma redução da população, que passou para 4.237 pessoas, em 2022, e uma população estimada, para 2025, de 4.297 pessoas (IBGE, 2026).

Além disso, a oscilação da taxa de urbanização ao longo do tempo sugere a ausência de um processo consistente de urbanização, refletindo a fragilidade da base econômica local.

Figura 1 – Imagem panorâmica da zona urbana de Coronel João Pessoa-RN



Fonte: Prefeitura Municipal de Coronel João Pessoa-RN (2020).

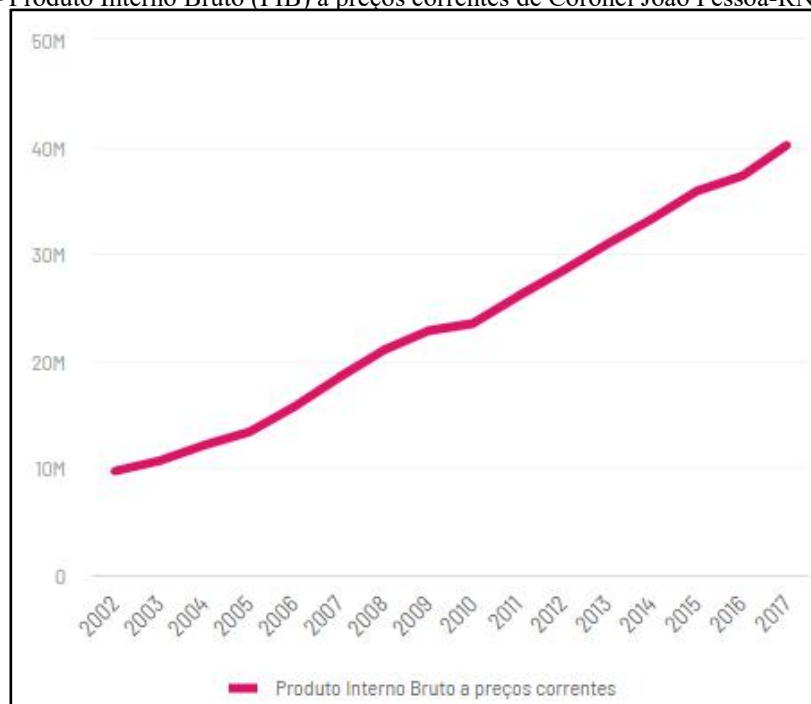
A análise do PIB municipal (Gráfico 1) evidencia um crescimento nominal expressivo entre 2002 e 2017¹⁶, passando de aproximadamente R\$ 9,7 milhões para

¹⁶ Em 2017, o PIB de Coronel João Pessoa-RN ocupava o 133º lugar no PIB do estado, representando 0,06% do PIB do estadual (IBGE, 2020). De acordo com dados do IBGE (2026): em 2023, o PIB *per capita* era de R\$ 12.785,04. Na comparação com outros municípios do estado, situava-se na 159ª posição entre 167 municípios do estado e na 5.022ª entre 5.570 municípios. Já o percentual de receitas externas em 2024 era de 89,42%, o que o colocava na posição 102ª posição entre os municípios do estado e na

R\$ 40,1 milhões.

Entretanto, esse crescimento deve ser interpretado com cautela. Em termos *per capita*, o município apresenta desempenho significativamente inferior ao do estado, alcançando apenas 43,98% do PIB *per capita* do Rio Grande do Norte em 2017.

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes de Coronel João Pessoa-RN (2002-2017)



Fonte: IBGE (2020).

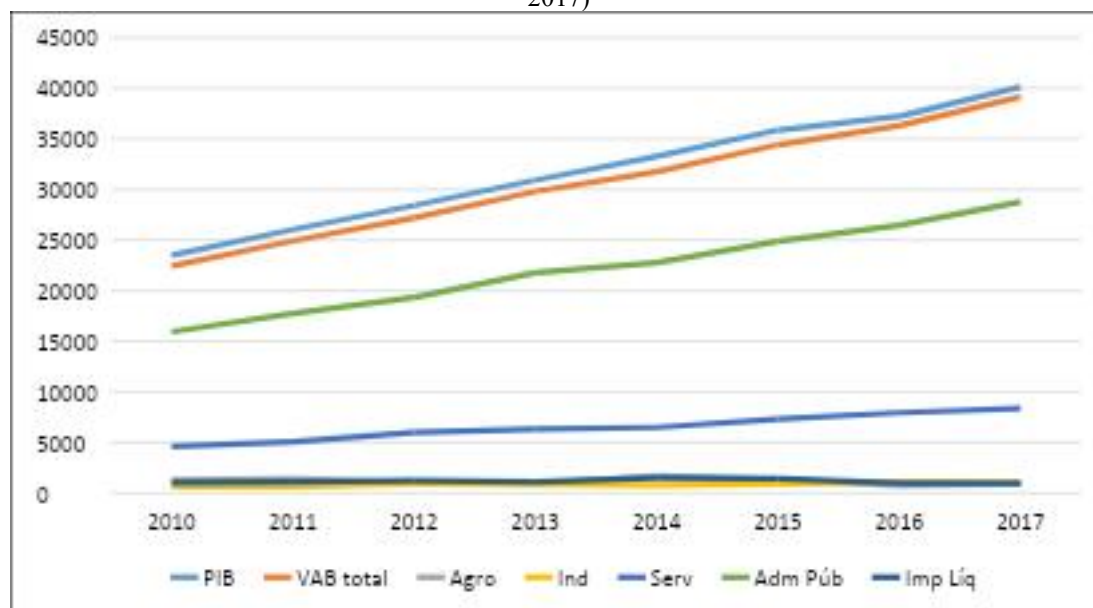
Além disso, indicadores sociais revelam fragilidade no mercado de trabalho, com apenas 6,1% da população ocupada e mais da metade da população vivendo com até meio salário mínimo. Esses dados indicam que o crescimento econômico não se traduziu em melhorias estruturais significativas.

A decomposição do Valor Adicionado Bruto (Gráfico 2) evidencia um aspecto central da economia local: a forte concentração no setor público.

Gráfico 2 – Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB) total e por setores e Impostos Líquidos de Coronel João Pessoa-RN (x R\$ 1.000) (2010 a

2.289^a entre todos os municípios. Em 2024, o total de receitas realizadas foi de R\$ 37.511.500,76 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 36.537.583,97 (x1000). Isso deixa o município nas posições 128 e 116, respectivamente, entre os 167 municípios do estado e na 4.873^a e 4.599^a posições entre todos os 5.570 municípios.

2017)



Fonte: IBGE (2020).

Em 2017, a Administração Pública respondeu por 73,47% do VAB municipal, enquanto a agropecuária e a indústria tiveram participações muito reduzidas (2,38% e 2,71%, respectivamente).

Essa configuração revela uma economia com baixa capacidade produtiva, fortemente dependente de recursos públicos. A comparação com 2003 (Tabela 1) reforça essa tendência: (I) queda acentuada da agropecuária (de 11,71% para 2,38%) e (II) aumento da participação do setor público (de 64,58% para 73,47%).

A Tabela 1 apresenta os dados do PIB municipal de Coronel João Pessoa-RN para os anos de 2003 e 2017, facilitando a comparação.

Tabela 1 – Dados do Produto Interno Bruto (PIB) Municipal de Coronel João Pessoa-RN referentes aos anos de 2003 e 2017

Ano	Indicador	(%)
	PIB municipal (R\$) a preços correntes	Var.
2017	40.150.045,00	+276,18
2003	10.673.000,00	
	VAB total (R\$) a preços correntes	% do PIB
2017	39.153.110,00	97,52
2003	10.376.000,00	97,22
	VAB Setor Agropecuário (R\$) a preços correntes	% do VAB total
2017	930.960,00	2,38
2003	1.215.000,00	11,71
	VAB Indústria (R\$) a preços correntes	% do VAB total
2017	1.061.890,00	2,71
2003	R\$ 372.000,00	3,59
	VAB Setor Serviços (R\$) a preços correntes	% do VAB total
2017	8.393.170,00	21,44
2003	2.089.000,00	20,12
	VAB Administração Pública (R\$) a preços correntes	% do VAB total

2017	28.676.090,00	73,47
2003	6.701.000,00	64,58

Fonte: IBGE (2020).

Esse movimento indica um processo de primarização fragilizada, associado à estatização indireta da dinâmica econômica, no qual o setor público passa a desempenhar papel central na sustentação da economia local.

Os dados da Tabela 1 também mostram que o PIB municipal cresceu 276,18% entre 2003 e 2017. Contudo, esse crescimento não foi acompanhado por mudanças estruturais relevantes. O VAB manteve-se praticamente estável em termos percentuais, enquanto a estrutura produtiva tornou-se ainda mais concentrada.

A redução da participação da agropecuária e a baixa relevância da indústria indicam ausência de diversificação econômica. Ao mesmo tempo, a expansão do setor público sugere que o crescimento está associado, em grande medida, à ampliação das transferências governamentais.

Os dados sobre estabelecimentos e emprego reforçam o diagnóstico de fragilidade econômica. Entre 2015 e 2017, houve redução no número de empresas (de 22 para 19), embora tenha ocorrido aumento no número de pessoas ocupadas (IBGE, 2020). Esse comportamento sugere baixa densidade empresarial e forte dependência de empregos vinculados ao setor público ou a atividades de baixa complexidade econômica.

O quadro econômico observado aproxima-se do conceito de “economia sem produção”, conforme proposto por Gomes (2001), caracterizado pela dependência de transferências governamentais e pela baixa capacidade produtiva. Nesse contexto, benefícios previdenciários e programas sociais, como o Bolsa Família, assumem papel central na sustentação da renda local, substituindo, em parte, a dinâmica produtiva tradicional.

O Quadro 2 apresenta dados sobre a evolução do IDHM¹⁷ nos anos de 1991, 2000 e 2010.

17 O IDHM aponta faixas de desenvolvimento humano para classificar o nível em que cada município se encontra, sendo considerado muito baixo quando apresenta IDHM entre 0,000 e 0,499; baixo para aqueles entre 0,500 e 0,599; médio, de 0,600 até 0,699; alto, de 0,700 até 0,799; e muito alto, de 0,800 até 1,000. O cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considera indicadores como longevidade, renda e educação, variando entre 0 e 1. Assim, “quanto mais próximo de 0, pior é o desenvolvimento humano do município”, enquanto “quanto mais próximo de 1, mais alto é o desenvolvimento do município” (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, 2018).

Quadro 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDSM) de Coronel João Pessoa-RN (1991-2010)

Ano	IDH Municipal
1991	0,263
2000	0,408
2010	0,578

Fonte: PNUD (2018).

A análise do IDHM (Quadro 2) revela uma trajetória de melhoria nas condições sociais do município, passando de 0,263 em 1991 para 0,578 em 2010. Apesar do avanço, o município ainda se enquadra na faixa de baixo desenvolvimento humano, indicando a persistência de limitações estruturais.

A decomposição do índice (Gráfico 3) mostra que a dimensão educação apresentou o maior crescimento, seguida por renda e longevidade. Esse padrão sugere forte influência das políticas públicas, especialmente nas áreas sociais.

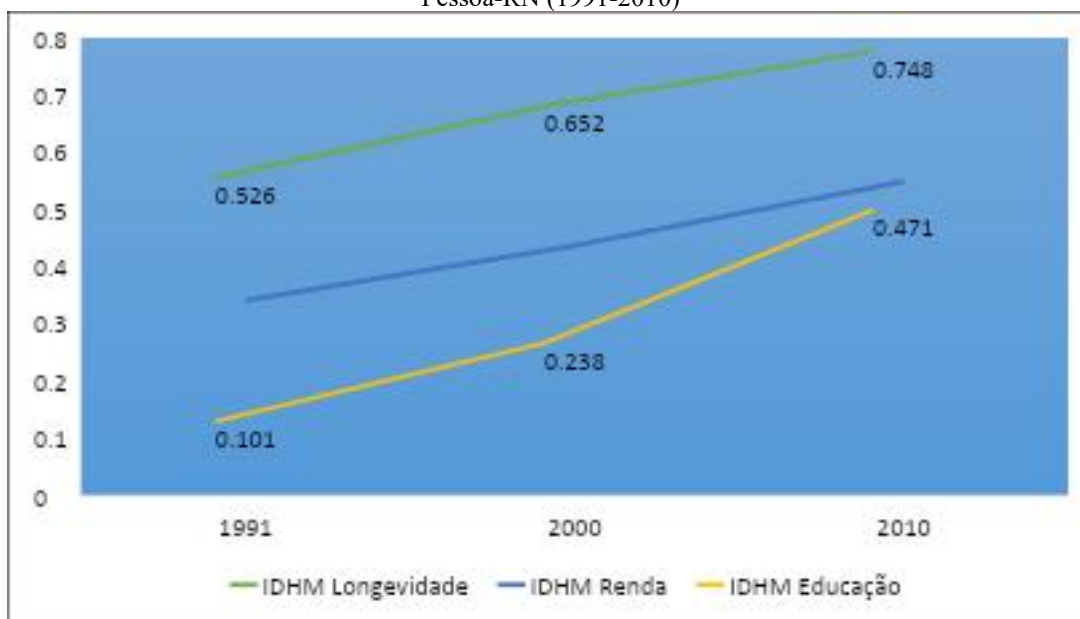
A melhoria dos indicadores sociais deve ser compreendida como resultado de múltiplos fatores, incluindo: (I) a expansão das políticas públicas, (II) a valorização do salário mínimo e, (III) a ampliação da rede de proteção social.

No caso específico do município, é plausível considerar que o Bolsa Família tenha contribuído para a melhoria das condições de vida, especialmente no que se refere à renda e ao consumo das famílias.

Os dados mostram uma redução significativa da pobreza e da extrema pobreza entre 1991 e 2010: (I) extrema pobreza, de 74,96% para 23,05%; (II) pobreza, de 89,31% para 43,14%; e (III) Índice de Gini¹⁸, de 0,64 para 0,50 (PNUD, 2018). Apesar dessa melhora, os níveis permanecem elevados, evidenciando a persistência de desigualdades estruturais.

18 O índice de Gini é o “instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo”, variando de 0 a 1: quanto mais próximo de zero maior a igualdade; quanto mais próximo de 1, maior a concentração de renda (PNUD, 2018).

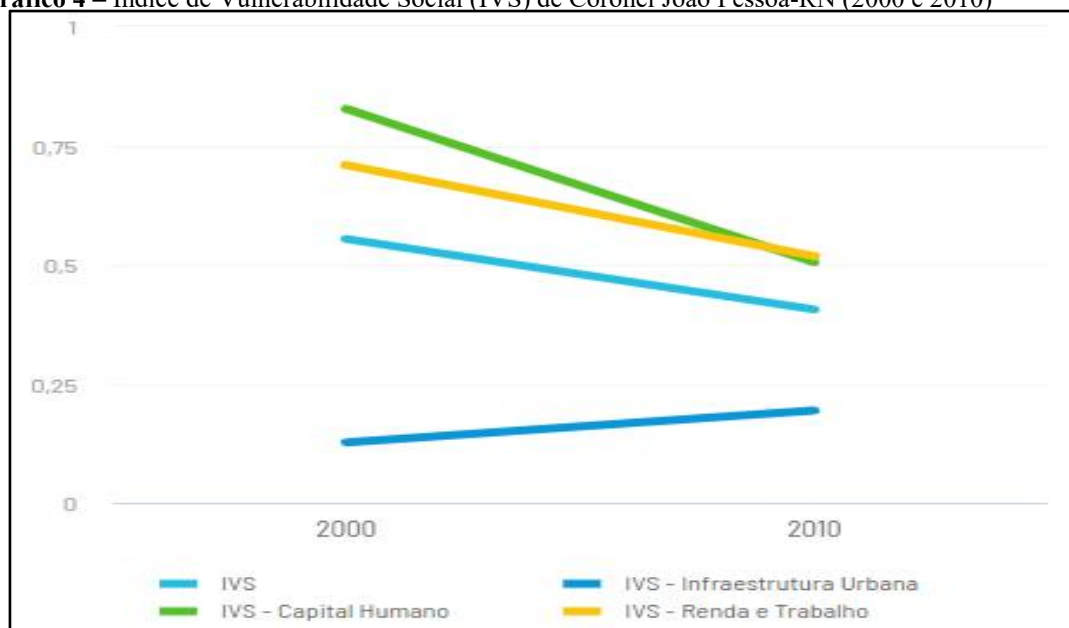
Gráfico 3 – Indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Coronel João Pessoa-RN (1991-2010)



Fonte: PNUD (2018).

O Índice de Vulnerabilidade Social¹⁹ (Gráfico 4) também apresentou melhora, passando de 0,554 em 2000 para 0,406 em 2010.

Gráfico 4 – Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) de Coronel João Pessoa-RN (2000 e 2010)



Fonte: IPEA (2020).

¹⁹ O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) possui três dimensões: IVS Infraestrutura Urbana; IVS Capital Humano; e IVS Renda e Trabalho. Essas dimensões correspondem a um conjunto de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicam como está o padrão de vida das famílias. O IVS varia de 0 a 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação (IPEA, 2020).

Entretanto, a análise desagregada revela um quadro heterogêneo: (I) forte avanço em capital humano; (II) melhora em renda e trabalho; e (III) piora na infraestrutura.

Esse resultado indica que, embora as políticas sociais tenham contribuído para reduzir vulnerabilidades, persistem déficits estruturais importantes, especialmente na infraestrutura.

1.6 Resultados e discussão

Os dados do CadÚnico (Quadro 3) evidenciam que a população de Coronel João Pessoa-RN apresenta elevada vulnerabilidade socioeconômica. Em 2018, 61% das famílias cadastradas tinham renda *per capita* de até R\$ 85,00, caracterizando situação de extrema pobreza.

Quadro 3 - Renda *per capita* de cadastrados no CadÚnico em Coronel João Pessoa-RN (2018)

Renda <i>per capita</i>	Quantidade de famílias
De até R\$ 85,00	667
Entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00	39
Entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo	197
Acima de meio salário mínimo	188
Total:	1.091

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social de Coronel João Pessoa-RN (2018).

Essa estrutura de renda não apenas revela a magnitude da pobreza, mas também indica uma condição estrutural de dependência de transferências públicas, uma vez que grande parte dessas famílias se enquadra nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família (PBF).

A estimativa²⁰ de que cerca de 2.118 pessoas poderiam estar sendo beneficiadas pelo programa indica que uma parcela significativa da população municipal depende diretamente dessas transferências para sua reprodução social.

Essa elevada cobertura do programa estabelece o primeiro nexo causal relevante: baixa renda estrutural → alta elegibilidade → forte presença do PBF na economia local.

O volume de recursos transferidos pelo PBF revela sua importância econômica para o município. Por exemplo, no mês de agosto de 2018, foram repassados R\$ 159.799,00; anualizando o montante, obtém-se R\$ 1.917.588,00 (MDS, 2018). No

²⁰ Em 2018, existiam 706 famílias cadastradas com condições de serem contempladas pelo PBF. Mesmo adotando uma perspectiva conservadora para o tamanho médio de tais famílias (três pessoas), verifica-se a possibilidade de que 2.118 habitantes estivessem se beneficiando do programa. Em março de 2020, os dados do CadÚnico apontavam a existência de 1.170 famílias cadastradas, das quais 671 famílias (57%) estavam na faixa de renda de até R\$ 89,00; 27 famílias (2%) na faixa de R\$ 89,01 a R\$ 178,00; 248 famílias (21%) na faixa de R\$ 178,01 a ½ salário mínimo; e 224 famílias (19%) na faixa acima de ½ salário mínimo (Ministério da Cidadania, 2020).

mesmo mês, a prefeitura recebeu R\$ 632.476,78 do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a principal fonte de recursos da Administração Municipal (Sistema de Informações Banco do Brasil - SISBB, 2018).

Em 2019, foram destinados aproximadamente R\$ 1,88 milhão aos beneficiários locais. Quando comparado à reduzida base empresarial (apenas 19 estabelecimentos formais), esse montante assume dimensão significativa, indicando potencial para dinamizar o mercado local.

Além disso, a equivalência entre os recursos do PBF e cerca de 25,3% do FPM em determinado mês (agosto de 2018) evidencia que o programa constitui uma fonte relevante de liquidez para a economia municipal.

Dessa forma, estabelece-se um segundo nexos causal: transferência de renda → aumento da liquidez → potencial dinamização do comércio local.

Os dados mais recentes (Quadro 4) revelam que o panorama municipal continuam desafiador.

Quadro 4 – Número de famílias cadastrados no CadÚnico em Coronel João Pessoa-RN (2023-2026) - por situação de pobreza

Mês de referência	Parâmetro	Dados
03/2023	Número de famílias cadastradas no CadÚnico por situação de pobreza	804
03/2024	Número de famílias cadastradas no CadÚnico por situação de pobreza	684
03/2025	Número de famílias cadastradas no CadÚnico por situação de pobreza	654
02/2026	Famílias cadastradas no CadÚnico – total	1.372
02/2026	Número de famílias cadastradas no CadÚnico por situação de pobreza	665
02/2026	Famílias cadastradas no CadÚnico por situação de pobreza - % do total	48
02/2026	Número de famílias cadastradas no CadÚnico – baixa renda	281
02/2026	Famílias cadastradas no CadÚnico – baixa renda - % do total	20
02/2026	Número de famílias cadastradas no CadÚnico – famílias acima de ½ salário mínimo	426
02/2026	Famílias cadastradas no CadÚnico – famílias acima de ½ salário mínimo - % do total	31
01/2026	Pessoas em famílias beneficiárias do Bolsa Família – sexo masculino total	902

01/2026	Pessoas em famílias beneficiárias do Bolsa Família – sexo masculino %	49,81
01/2026	Pessoas em famílias beneficiárias do Bolsa Família – sexo feminino total	909
01/2026	Pessoas em famílias beneficiárias do Bolsa Família – sexo feminino %	50,19
01/2026	Pessoas em famílias beneficiárias do Bolsa Família – total	1.811
02/2026	Pessoas Cadastradas em Famílias em situação de Pobreza - total	1.659
02/2026	Pessoas Cadastradas em Famílias em situação de Pobreza - %	50
02/2026	Pessoas Cadastradas em Famílias de Baixa Renda - total	858
02/2026	Pessoas Cadastradas em Famílias de Baixa Renda - %	26
02/2026	Pessoas Cadastradas em Famílias Acima de ½ Sal. Min. - total	808
02/2026	Pessoas Cadastradas em Famílias Acima de ½ Sal. Min. - %	24

Fonte: elaboração do autor (2026) a partir de dados do CadÚnico de Coronel João Pessoa-RN - Ministério da Cidadania, (2026)

Apesar do volume expressivo de recursos transferidos, a vis-à-vis da realidade local, os dados empíricos indicam que esse potencial dinamizador não se realiza no município.

A pesquisa de campo (2018) com beneficiários revelou que 71% preferem realizar compras em outros municípios, especialmente em São Miguel-RN. Esse comportamento está associado a fatores estruturais: (I) preços mais baixos; (II) maior diversidade de produtos; (III) melhor oferta de serviços; (IV) proximidade geográfica; (V) cultura arraigada na região de “fazer a feira” em cidades maiores (Pesquisa de campo, 2018).

Essa evidência permite identificar um mecanismo muito importante: transferência de renda → consumo → deslocamento espacial do gasto → vazamento de renda. Ou seja, embora o PBF amplie a renda das famílias, parte significativa desses recursos não circula no mercado local, sendo apropriada por centros urbanos com maior estrutura comercial.

O padrão de consumo observado não é aleatório, mas condicionado pela posição do município na rede urbana. Como centro local, Coronel João Pessoa-RN apresenta baixa diversificação de bens e serviços, o que limita sua capacidade de reter gastos.

Nesse sentido, o comportamento dos beneficiários do PBF em Coronel João Pessoa-RN reflete uma racionalidade econômica: baixa oferta local → busca por mercados mais eficientes → reforço da centralidade microrregional (São Miguel-RN) e sub-regional (Pau dos Ferros-RN). Essa racionalidade econômica sugere um comportamento distinto do observado em outros estudos²¹, uma vez que grande parte do consumo ocorre em centros sub-regionais (ex.: Pau dos Ferros-RN) e micropolos regionais (ex.: São Miguel-RN).

Essa dinâmica sinaliza que: o impacto do PBF depende não apenas da renda transferida, mas também da estrutura urbana e comercial disponível.

Os dados obtidos junto aos comerciantes reforçam essa interpretação. Os empresários indicam que o PBF não gera, na intensidade esperada, dinamização da economia local, justamente devido ao deslocamento do consumo (Pesquisa de campo, 2018).

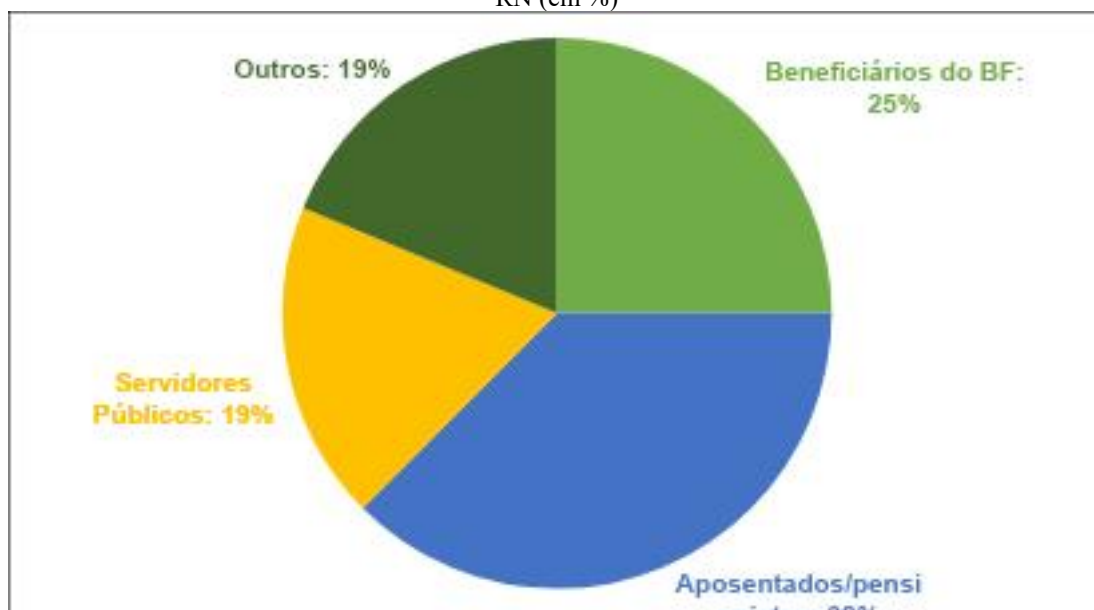
Além disso, a predominância do sistema de “fiado” (80% das transações) revela outro mecanismo importante: baixa renda → restrição de liquidez → consumo mediado por crédito informal (Pesquisa de Campo, 2018).

Esse padrão reduz a circulação imediata de dinheiro, limitando os efeitos multiplicadores do PBF no comércio local. Adicionalmente, a concentração das vendas nos primeiros dias do mês indica forte dependência dos calendários de pagamento, evidenciando uma economia marcada por fluxos periódicos de renda, sendo que parte substancial é consumida fora de Coronel João Pessoa-RN (Pesquisa de campo, 2018).

A composição da clientela dos estabelecimentos locais é majoritariamente formada por: (I) aposentados/pensionistas; (II) beneficiários do PBF; (III) servidores públicos (Gráfico 5). Esse perfil reflete diretamente a estrutura econômica municipal, caracterizada pela forte presença do setor público e pela baixa participação do setor produtivo.

21 Hermínio *et al* (2019, p. 115) observaram o efeito spillover (transbordamento) decorrente da renda do PBF na relação entre as cidades pequenas e médias das regiões Norte e Nordeste do país e concluíram que “[...] há indicações significativas de efeitos spillovers espaciais a partir da taxa de crescimento da renda do programa entre as categorias de cidades mencionadas e que a magnitude do efeito de transbordamento se dá em maior grau entre as cidades pertencentes à região Nordeste e pequenas, dado que, para elas, o benefício da política é ainda mais importante na dinâmica das atividades econômicas.”

Gráfico 5 – Composição da clientela dos comerciantes/prestadores de serviços de Coronel João Pessoa-RN (em %)



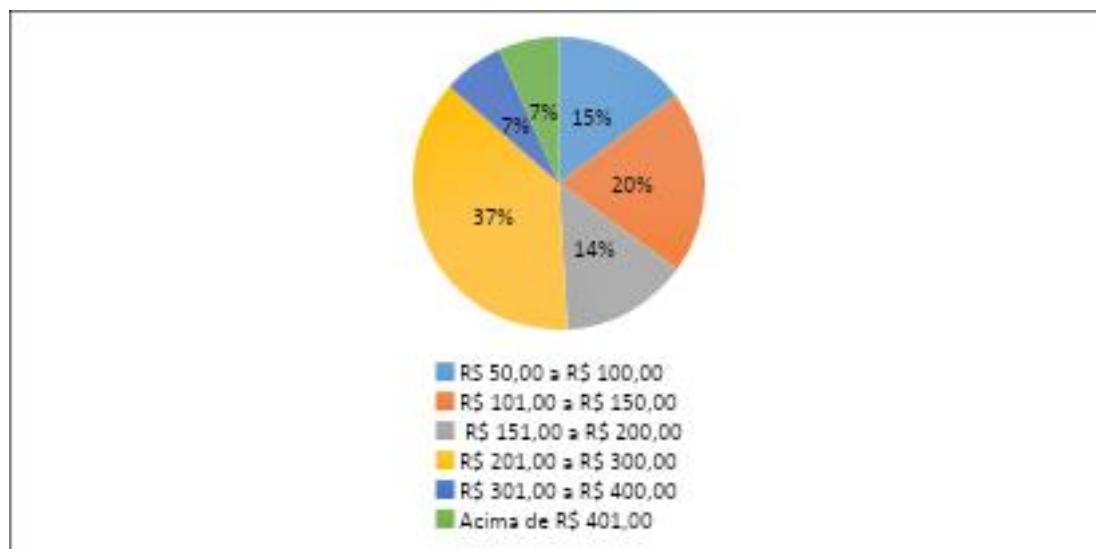
Fonte: Dados da pesquisa de campo (2018).

Dessa forma, configura-se um terceiro nexo causal: estrutura produtiva frágil → dependência de transferências → perfil de consumo baseado em renda pública.

Indagados sobre a existência de pessoas residentes no domicílio e ocupadas no período da pesquisa, apurou-se que 20,02% dispunham de, pelo ou menos, uma pessoa com vínculo empregatício residindo no imóvel; 61,23% informaram que não dispunham de pessoas residentes com quaisquer vínculos empregatícios; outros 10,25% dos pesquisados informaram que tinham, pelo ou menos, um aposentado/pensionista residente no domicílio; e 9,50% indicaram a existência de outras formas de obtenção de renda (ocupações eventuais, diaristas, doações de familiares etc.) (Pesquisa de campo, 2018).

A análise dos beneficiários revela características importantes para a compreensão da dinâmica econômica: (I) predominância feminina na titularidade do benefício; (II) famílias de pequeno e médio porte; (III) valores de benefício concentrados entre R\$ 100,00 e R\$ 300,00 (Gráfico 6) (Pesquisa de campo, 2018).

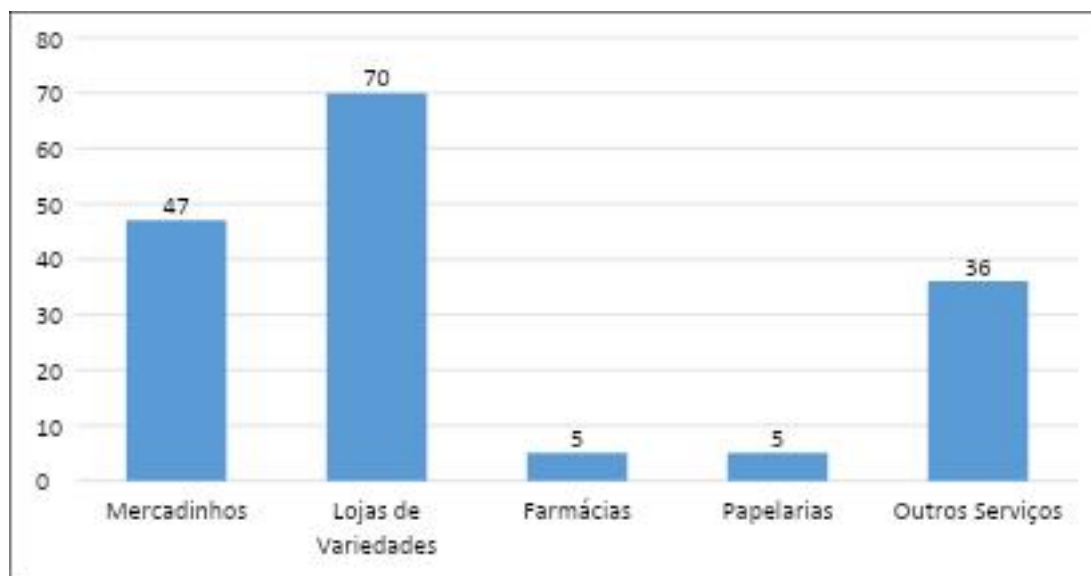
Gráfico 6 – Distribuição por montante recebido pelos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) de Coronel João Pessoa-RN (em %)



Fonte: Dados da pesquisa de campo (2018).

O padrão de consumo indica forte concentração em: (I) alimentos (mercadinhos); (II) bens básicos (lojas de variedades); e (III) serviços essenciais (contas domésticas) (Gráfico 7) (Pesquisa de campo, 2018).

Gráfico 7 – Setores em que se distribuem os gastos do dinheiro dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) de Coronel João Pessoa-RN



Fonte: Dados da pesquisa de campo (2018).

Esse comportamento de consumo evidencia que o PBF atua principalmente como mecanismo de reprodução social imediata, e não como instrumento de acumulação ou investimento.

Os dados indicam que o programa contribui para a melhoria das condições de vida, especialmente ao garantir renda e acesso a bens essenciais. Além disso, o cumprimento das condicionalidades (educação e saúde) sugere impactos indiretos positivos, corroborando a melhoria observada em indicadores sociais, como o IDHM.

Entretanto, tais avanços apresentam limites: (I) manutenção de elevados níveis de pobreza; (II) baixa inserção no mercado de trabalho²²; (III) persistência da dependência de transferências externas²³.

A análise integrada dos dados permite identificar uma dinâmica marcada por efeitos positivos: (I) aumento da renda das famílias; (II) redução da pobreza; (III) ampliação do consumo; e por limitações estruturais: (I) vazamento de renda para outros municípios; (II) baixa capacidade de retenção do gasto; (III) dependência do setor público; (IV) ausência de transformação estrutural.

Dessa forma, verifica-se que o Programa Bolsa Família exerce papel na sustentação da economia local, mas seus efeitos são condicionados pela estrutura produtiva e pela posição do município na rede urbana.

Portanto, Coronel João Pessoa-RN exemplifica, em escala local, a lógica descrita por Barreto Filho e Lima Jr. (2021): um município inserido em uma rede urbana hierarquizada²⁴, na qual a vizinhança de São Miguel-RN funciona como atrativo para parte da população realizar o consumo de produtos e serviços, inclusive por hábitos e costumes históricos. Ademais, é plausível admitir que o principal centro sub-regional (Pau dos Ferros) também exerce forte atrativo para o dispêndio de parte das rendas das populações dos municípios circunvizinhos.

Em termos causais: PBF → aumento da renda → aumento do consumo → (condicionado por estrutura local-regional) → retenção parcial + vazamento de renda → dinamização limitada. Assim, o programa atua como mecanismo de mitigação da

22 A proporção de trabalhadores informais é preponderante no Norte (58,9%) e no Nordeste (56,6%), enquanto no Sul é de apenas 27,4% (IBGE, 2025).

23 Essa dependência, em 2024, era de 89,42% (IBGE, 2026).

24 Os autores sinalizam que a presença de polos sub-regionais (Pau dos ferros-RN), ou micropolos (São Miguel-RN) não promovem desenvolvimento difuso, mas sim concentram funções e reproduzem desigualdades intrarregionalmente, consolidando um padrão de dependência, baixa autonomia econômica e polarização da pobreza no Alto Oeste Potiguar (Barreto Filho; Lima Jr., 2021).

pobreza e de sustentação econômica, mas não promove, isoladamente, mudanças estruturais no desenvolvimento local.

1.7 Considerações finais

Os resultados desta pesquisa evidenciam que o Programa Bolsa Família (PBF) desempenha papel importante na sustentação socioeconômica do município de Coronel João Pessoa-RN, sobretudo em função da elevada incidência de pobreza e da fragilidade estrutural de sua base produtiva. A ampla cobertura do programa e o volume de recursos transferidos configuram-no como um dos principais mecanismos de reprodução social das famílias e de injeção de liquidez na economia local.

Entretanto, a análise empírica demonstra que a relação entre a transferência de renda e a dinamização econômica local não se estabelece de forma automática. Ao contrário, os dados indicam a existência de um mecanismo de vazamento de renda, no qual parcela significativa dos recursos transferidos pelo PBF é direcionada ao consumo em centros urbanos vizinhos, especialmente São Miguel-RN.

Esse comportamento de consumo não pode ser interpretado como uma simples escolha individual dos beneficiários, mas deve ser compreendido como resultado de condicionantes estruturais. A limitada diversificação da oferta de bens e serviços no município, associada à sua posição subordinada na rede urbana regional, induz os agentes econômicos a buscarem mercados mais dinâmicos e competitivos. Assim, estabelece-se um nexos causal claro: estrutura urbana limitada → insuficiência de oferta local → deslocamento do consumo → vazamento de renda → baixa dinamização econômica local.

Nesse sentido, os resultados confirmam que a eficácia das políticas de transferência de renda em promover a dinamização econômica depende da existência de uma base produtiva e comercial capaz de reter os fluxos monetários. Na ausência dessa estrutura, os efeitos multiplicadores tendem a ser espacialmente transferidos para centros urbanos de maior hierarquia.

Adicionalmente, o padrão de consumo observado — marcado pela predominância de compras a prazo (fiado) e pela concentração temporal dos gastos nos primeiros dias após o recebimento dos benefícios — revela restrições de liquidez e baixa capacidade de planejamento financeiro das famílias. Esse arranjo contribui para limitar ainda mais os efeitos dinamizadores do PBF, uma vez que reduz a circulação imediata dos recursos no mercado local.

Do ponto de vista da estrutura econômica, a predominância do setor público e das transferências governamentais na composição da renda municipal reforça o diagnóstico de uma economia caracterizada pela dependência externa. A reduzida participação dos setores produtivos, especialmente o agropecuário e o industrial, evidencia a ausência de um sistema econômico capaz de gerar dinamismo endógeno.

Nesse contexto, os resultados da pesquisa dialogam com abordagens críticas do desenvolvimento regional, ao evidenciar que políticas redistributivas, embora fundamentais para a redução da pobreza, não são suficientes para promover transformações estruturais em economias periféricas. O PBF atua, portanto, como um mecanismo de mitigação das desigualdades e de sustentação do consumo, mas não altera, de forma substantiva, a posição do município na divisão territorial do trabalho.

Outro aspecto relevante refere-se à reconfiguração das interações urbanas. Os deslocamentos frequentes dos beneficiários para o município de São Miguel-RN reforçam a centralidade deste último e indicam a consolidação de relações hierárquicas na rede urbana regional. Tal dinâmica evidencia que, mesmo entre municípios de pequeno porte, existem diferenciações funcionais significativas, contrariando interpretações que tratam esses espaços como homogêneos.

Ademais, os resultados sugerem que o município apresenta sinais de fragilização de suas funções enquanto centro local, na medida em que não consegue atender plenamente às demandas básicas da população. Esse processo pode implicar, a longo prazo, um aprofundamento da dependência regional e perda da autonomia econômica.

Em termos de contribuição, o estudo avança ao demonstrar empiricamente que os impactos das políticas de transferência de renda são condicionados territorialmente, dependendo da estrutura urbana, da capacidade produtiva e da inserção dos municípios na rede urbana. Tal evidência reforça a necessidade de abordagens integradas de desenvolvimento, que articulem políticas sociais com estratégias de fortalecimento econômico local.

Por fim, destaca-se que, embora o PBF tenha contribuído para a melhoria das condições de vida da população de Coronel João Pessoa-RN, especialmente na redução da pobreza e no acesso a bens essenciais, seus efeitos sobre a dinamização econômica permaneceram limitados. Isso indica que políticas de transferência de renda devem ser complementadas por ações voltadas à diversificação produtiva, ao fortalecimento do comércio local e à ampliação da capacidade de retenção dos fluxos econômicos nos territórios.

Referências

AQUINO, Joacir Rufino de; NUNES, Emanuel Márcio. Desempenho recente e perspectivas da economia do Rio Grande do Norte no século XXI. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza-CE: BNB, 2021.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. The experimental approach to development economics. **Annu. Rev. Econ.**, v. 1, n. 1, p. 151-178, 2009.

BANERJEE, Abhijit V. *et al.* Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. **The World Bank Research Observer**, v. 32, n. 2, p. 155-184, 2017.

BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas; LIMA JÚNIOR, Francisco do Ó de. Papel dos polos sub-regionais no processo de acumulação capitalista a partir da divisão espacial e hierarquia urbana no Rio Grande do Norte. **Revista Geotemas**, v. 11, p. e02108-e02108, 2021.

BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. Agricultura familiar e atividade canavieira no município de Coronel João Pessoa-RN. In: SILVA, Franciclécia de Sousa Barreto (Org.). **Arranjos Socioterritoriais e Econômicos no Alto Oeste Potiguar**. Mossoró-RN: Edições UERN, 2025. Disponível em: https://portal.uern.br/eduern/livros/_arranjos-socioterritoriais-e-economicos-no-alto-oeste-potiguar/. Acesso em: 23 mar. 2026.

BARROS, Ricardo Paes de *et al.* A Importância da Queda Recente da Desigualdade para a Pobreza. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. 1 v. p. 331-353, Brasília-DF: IPEA, 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5553. Acesso em: 06 maio 2025.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12129/000086198.pdf>. Acesso em: 06 maio 2025.

BASTAGLI, Francesca *et al.* Cash transfers: what does the evidence say. **A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features**. London: ODI [Overseas Development Institute], v. 1, n. 7, p. 1, 2016.

BICHIR, Renata Mirandola. Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27410. Acesso em: 23 maio 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Uma leitura sobre a cidade. **Revista Cidades**, v. 1, n. 1, 2004.

CHAVES, Adller Moreira; SOUSA, Beatriz dos Santos; PEREIRA, Daniela Brito. Políticas Públicas de Transferência de Renda: um estudo sobre os impactos econômicos do Programa Bolsa Família no comércio de Itapetinga-BA. **Revista Valore**, v. 4, p. 447-464, 2019.

COUTINHO, Severino Alves. Perfil, relações e necessidades: uma breve análise sobre as cidades pequenas. **GeoTextos**, v. 7, n. 1, 2011.

DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz. **As cidades médias no desenvolvimento regional**: um estudo sobre Pau dos Ferros (RN). 2014, 260p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN: UFRN, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/13834>. Acesso em: 19 nov. 2025.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades no noroeste do Paraná**. 2006. 505 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente/SP: UNESP, 2006. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/105037/endlich_am_dr_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 maio 2025.

EVANS, David K.; POPOVA, Anna. Cash transfers and temptation goods. **Economic Development and Cultural Change**, v. 65, n. 2, p. 189-221, 2017.

EVANS, David K.; POPOVA, Anna. Cash transfers and temptation goods: a review of global evidence. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6886, 2014.

FRESCA, Tânia Maria. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. **Mercator-revista de Geografia da UFC**, v. 9, n. 20, p. 75-81, 2010.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas secas em novos sertões**: continuidade e mudanças na economia do Semi-árido e dos Cerrados nordestinos. Brasília-DF: IPEA, 2001.

GONÇALVES, Francisco Ednardo. **Cidades pequenas, grandes problemas**: perfil urbano do Agreste Potiguar. 2005. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN: UFRN, 2005. Disponível em: <ftp://ftp.ufrn.br/pub/biblioteca/ext/bdtd/FranciscoEG.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

HERMÍNIO, Jucileide Ferreira *et al.* A relação entre cidades pequenas e médias do Norte e Nordeste brasileiro: uma análise dos efeitos spillovers da renda do Programa Bolsa Família. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 2, p. 115-132, 2019.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 02 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos municípios. Coronel João Pessoa-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/coronel-joao-pessoa/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 02 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama. Coronel João Pessoa-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/coronel-joao-pessoa/panorama>. Acesso em: 02 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama. Coronel João Pessoa-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2026. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/coronel-joao-pessoa/panorama>. Acesso em: 22 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia. **Regiões de influência das cidades, 2007**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2008. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cadastro Central de Empresas. Coronel João Pessoa-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/coronel-joao-pessoa/pesquisa/19/143491?ano=2018>. Acesso em: 02 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios. Coronel João Pessoa-RN (2003)**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/coronel-joao-pessoa/pesquisa/38/46996?ano=2003>. Acesso em: 19 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2025. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102240>. Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Coronel João Pessoa-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2020. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 19 maio 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carta de Conjuntura**, n. 69, Nota de Conjuntura 14 (4º trimestre de 2025). Mercado de Trabalho. Retrato dos rendimentos do trabalho: resultados da PNAD Contínua do quarto trimestre de 2025. – Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2026. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp->

[content/uploads/2026/03/260313_cc_70_nota_14_rendimentos_4_trimestre_2025.pdf](#). Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. – Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2026. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 25 mar. 2026.

JURADO DA SILVA, Paulo Fernando; SPOSITO, Eliseu Savério. Discussão geográfica sobre cidades pequenas. **GEOGRAFIA, Rio Claro**, v. 34, n. 2, p. 203-217, mai./ago. 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MERCADANTE, Aloizio. Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica. In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Pobreza e desigualdade no Brasil**. Traçando caminhos para a inclusão social. Brasília-DF: UNESCO, 2003. p. 37-51. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133974>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Brasília-DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 25 maio 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). **Painéis de Monitoramento: Coronel João Pessoa-RN**. Brasília-DF: Ministério da Cidadania, 2026. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/painel.html>. Acesso em: 25 mar. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Município de Coronel João Pessoa-RN. Resumo do Bolsa Família**. Brasília-DF: MDS, 2018. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Sumário Executivo. **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros – segundo estudo**. Brasília-DF: MDS, 2006. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/A%20import%C3%A2ncia%20do%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20nos%20munic%C3%ADpios%20brasileiros%20%20segundo%20estudo_2006.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Relatório de Informações (SAGICAD)**: Relatório de Programas e Ações. Brasília-DF: MDS, 2026. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/ri/relatorios/cidadania/>. Acesso em: 25 mar. 2026.

MOURÃO, Luciana; JESUS, Anderson Macedo de. Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro. **Field Actions Science Reports. The journal of field actions**, n. Special Issue 3, 2011.

NUNES, Emanuel Márcio; FILIPPI, Eduardo Ernesto; GODEIRO, Kallianne Freire. Agronegócio, Estado e Meio Ambiente na Economia Potiguar: uma visão crítica. In: III Encontro da Associação Nacional de pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). *Anais...* Brasília-DF: ANPPAS, 2006. p. 187-223. Disponível em: <https://anppas.org.br/iii-encontro-associacao-nacional-de-pos-graduacao-e-pesquisa-em-ambiente-e-sociedade-2006/>. Acesso em: 29 mar. 2024.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DAS DESIGUALDADES. **Relatório do Observatório Brasileiro das Desigualdades 2025**. Pacto Nacional pelo Combate às Desigualdades. Brasília-DF: Observatório Brasileiro das Desigualdades, 2025. Disponível em: <https://combateasdesigualdades.org/relatorio-do-observatorio-brasileiro-das-desigualdades/>. Acesso em: 22 mar. 2026.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL JOÃO PESSOA-RN. **História da cidade**. Coronel João Pessoa-RN: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: <http://coroneljoaopessoa.rn.gov.br/historia-cidade>. Acesso em 25 abr. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Perfil Completo de Coronel João Pessoa-RN. Rio de Janeiro: PNUD, 2018. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/2803. Acesso em: 18 maio 2024.

SANTANA, Celia Regina Sganzerla; BORGES, Eva Cristina de Castro; GÓES, Thiago Reis. GT9-667 Análise da importância do Programa Bolsa Família para a economia dos municípios da Bahia. *Anais ENANPUR*, v. 14, n. 1, 2011. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/979>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1982.

SARÁ-MARRUGO, Jorge Armando; GONZÁLEZ-ESCOBEDO, Yamile Gisella. Abordagem das ideias de Banerjee e Duflo sobre a pobreza. **Entramado**, v. 20, n. 1, p. 1, 2024.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CORONEL JOÃO PESSOA-RN. **Dados cadastrais do PBF/CADÚNICO - Coronel João Pessoa-RN (2018)**. Coronel João Pessoa-RN: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2018.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back. In: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES BANCO DO BRASIL (SISBB). Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação. Disponível em: <https://www42.bb.com.br/portallbb/daf/demonstrativo,802,4647,4652,0,1,1,bbx?cid=18128>. Acesso em: 28 dez. 2024.

SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA (SIDRA). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2026. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/B5/A/Q>.

SOARES, Luísa de Azevedo Senra. **Transferências de renda: modalidades e finalidades**. 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/luisaazevedoTransferenciasderendanoBrasil.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, 2006.

SPOSITO, Eliseu Savério. **A vida nas cidades**. 5. ed., 2ª reimpressão, São Paulo: Contexto, 2010.

VIEIRA, Gisele Cristina *et al.* Políticas públicas de transferência de renda e seus impactos no comércio local programa bolsa família no município de Ibatiba-ES. **Simpósio de excelência em Gestão e Tecnologia**, v. 10, 2013.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural: estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. **Revista Nordeste: regionalismo e inserção global**, v. 1, p. 05-32, 2001.

CAPÍTULO 2 – AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO: O PAA em Antônio Martins–RN

Boanerges de Freitas Barreto Filho

2.1 Introdução

As transformações socioeconômicas contemporâneas e a persistência de desigualdades estruturais intensificam as demandas sociais por intervenção estatal, colocando as Políticas Públicas (PP's) no centro do debate acadêmico e institucional. Tais políticas configuram-se como respostas organizadas aos problemas públicos²⁵, sendo materializadas por meio de diferentes instrumentos, arranjos institucionais e processos decisórios, que envolvem múltiplos atores e interesses (Moura; Barreto Filho, 2017). Nesse sentido, a ação estatal não se limita à formulação de diretrizes, mas envolve capacidades técnicas, políticas e administrativas voltadas à implementação, monitoramento e avaliação das intervenções (Secchi, 2013).

Do ponto de vista teórico, o campo das PP's consolidou-se como área interdisciplinar, incorporando diferentes modelos explicativos que buscam compreender a dinâmica da formulação e execução das ações governamentais.

Entre esses referenciais, destacam-se as contribuições de Theodor Lowi (1964; 1972); o incrementalismo de Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992); o modelo *garbage can*, ou "lata de lixo", desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972); o modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993); o modelo do "equilíbrio interrompido" (*punctuated equilibrium*), elaborado por Baumgartner e Jones (1993); os modelos influenciados pelo "novo gerencialismo público" e pelo ajuste fiscal; e o Ciclo da Política Pública (Souza, 2002; 2006).

No Brasil, a ampliação desse campo está diretamente relacionada ao processo de redemocratização, às limitações históricas do Estado na provisão de políticas sociais e à incorporação das agendas internacionais de reforma estatal (Trevisan; Van Bellen, 2008).

25 Diante de um problema público, os governantes podem implementar soluções estruturadas por meio de uma PP, escolhendo os instrumentos mais adequados para o enfrentamento da situação. Para tanto, faz-se necessário conhecimento da realidade, capacidade técnica para elaboração das medidas, competência para decidir, meios e instrumentos disponíveis para executar as ações e capacidade de avaliar/ajustar as intervenções (Secchi, 2013).

Nesse contexto, ganham centralidade os estudos de monitoramento e avaliação, impulsionados tanto pela necessidade de aferição de resultados quanto pelas exigências de transparência e controle social (Ramos; Schabach, 2012).

No âmbito das políticas voltadas para o meio rural, observa-se que a atuação histórica do Estado brasileiro foi marcada por forte viés em favor da agropecuária patronal, sobretudo durante o Processo de Substituição de Importações (PSI), quando se priorizou a modernização da grande propriedade e a inserção do país no mercado internacional de commodities (Wanderley, 1995).

Esse padrão contribuiu para a marginalização da agricultura familiar, cuja especificidade produtiva e social passou a ser reconhecida apenas a partir da década de 1990, com a institucionalização de políticas específicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que representou um marco na legitimação desse segmento perante o Estado (Mattei, 2007).

A partir dos anos 2000, observa-se uma inflexão importante na agenda pública, com a ampliação das políticas voltadas à agricultura familiar e a incorporação da temática da segurança alimentar e nutricional, em consonância com as diretrizes de organismos internacionais como a FAO [Organização para a Alimentação e a Agricultura], o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) (Hespanhol, 2013).

Esse movimento resultou na criação de um conjunto articulado de programas e instituições, como o Fome Zero, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), dentre outras iniciativas, que passaram a integrar estratégias mais amplas de combate à fome e promoção do desenvolvimento rural (Silva, 2014).

Nesse contexto, o problema de pesquisa desloca-se da mera identificação de efeitos gerais para a análise da operacionalização e dos efeitos do PAA em escala local, buscando compreender em que medida essa política pública, ao ser territorializada, produz impactos diferenciados nas dimensões produtiva, social, institucional e territorial em municípios de pequeno porte do semiárido nordestino. Tal problemática torna-se particularmente relevante diante da persistência de estruturas produtivas frágeis, da baixa diversificação econômica e da elevada dependência de transferências públicas, características que condicionam tanto a implementação quanto os resultados das políticas públicas nesses territórios.

A justificativa do estudo reside, portanto, na necessidade de uma avaliação empírica e multidimensional que ultrapasse abordagens estritamente descritivas, permitindo examinar não apenas os resultados imediatos do programa, mas também suas limitações estruturais, sua capacidade de articulação institucional e sua sustentabilidade no contexto local. Ao articular as dimensões produtiva (geração de renda e inserção em mercados), social (segurança alimentar), institucional (capacidade de gestão e continuidade das ações) e territorial (dinâmica econômica local), o estudo contribui para aprofundar o debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento em regiões periféricas.

Ao focalizar o município de Antônio Martins-RN, o capítulo busca evidenciar como uma política pública de âmbito nacional é apropriada, adaptada e operacionalizada em nível local, revelando as tensões entre seus objetivos normativos e suas condições concretas de execução. Dessa forma, o objetivo do capítulo é analisar a operacionalização e os efeitos do PAA no município, a partir de uma perspectiva analítica integrada, considerando suas implicações produtivas, sociais, institucionais e territoriais, bem como seus limites e potencialidades enquanto instrumento de desenvolvimento local e de enfrentamento da insegurança alimentar.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em seis seções. A seção 2.2 apresenta os procedimentos metodológicos adotados. A seção 2.3 discute as principais políticas públicas direcionadas à agricultura familiar no Brasil, com destaque para suas diferentes gerações. A seção 2.4 analisa a trajetória, os fundamentos e os resultados do PAA. A seção 2.5 caracteriza o município de Antônio Martins-RN sob os aspectos demográficos e socioeconômicos. A seção 2.6 apresenta os resultados e a discussão da pesquisa e, por fim, a seção 2.7 traz as considerações finais.

2.2 Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza exploratório-descritiva, com abordagem quali-quantitativa, tendo o estudo de caso como estratégia metodológica central. O recorte empírico concentra-se no município de Antônio Martins-RN, com o objetivo de analisar a operacionalização e os efeitos do PAA em escala local, considerando suas implicações produtivas, sociais, institucionais e territoriais.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a investigação foi desenvolvida a partir da combinação de: (i) pesquisa bibliográfica, com base em livros, artigos acadêmicos e documentos institucionais sobre políticas públicas, agricultura familiar e segurança alimentar; (ii) levantamento de dados secundários provenientes de bases oficiais (IBGE, CONAB, Ministério da Cidadania, entre outras); e (iii) pesquisa de campo, com aplicação de formulários junto aos principais atores sociais envolvidos na execução do PAA no município.

A coleta de dados primários contemplou representantes das comunidades rurais beneficiadas, dirigentes de associações comunitárias e agentes públicos municipais vinculados às áreas de agricultura e assistência social. A identificação desses atores ocorreu por meio de visitas às comunidades rurais participantes dos projetos, com apoio de lideranças locais e associações, bem como por meio de abordagens institucionais realizadas na Prefeitura Municipal. Tal procedimento permitiu captar diferentes perspectivas sobre a implementação do programa, abrangendo tanto os beneficiários fornecedores quanto os gestores e operadores locais da política.

Adicionalmente, foram realizadas visitas in loco às unidades produtivas dos agricultores familiares e às entidades responsáveis pelo recebimento e distribuição dos alimentos, possibilitando o registro fotográfico e a observação direta das condições de produção, logística e operacionalização do programa. Essa estratégia contribuiu para a triangulação das informações, reforçando a consistência empírica da análise.

No plano analítico, a pesquisa estrutura-se a partir de um modelo multidimensional de avaliação, orientado pela perspectiva de avaliação somativa (ex post), conforme Cunha (2018) e Trevisan e Van Bellen (2008). Esse tipo de avaliação é voltado à análise de políticas já implementadas, com ênfase na verificação de seus resultados, impactos e valor global, priorizando a objetividade e a credibilidade dos achados.

Com base nesse referencial, a análise do PAA foi organizada em quatro dimensões inter-relacionadas: Dimensão produtiva, voltada à avaliação dos efeitos do programa sobre a geração de renda, a organização da produção e a inserção dos agricultores familiares em mercados institucionais; Dimensão social, centrada na contribuição do programa para a segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, considerando o alcance e a cobertura das ações; Dimensão institucional, relacionada às condições de implementação, à articulação entre atores, à capacidade de gestão local e à continuidade das ações; Dimensão territorial, que busca compreender

os efeitos do programa na dinâmica econômica local, especialmente em contextos marcados por fragilidade produtiva e dependência de transferências públicas.

A operacionalização dessas dimensões analíticas foi realizada por meio da articulação entre dados quantitativos (valores executados, número de beneficiários, cobertura do programa) e evidências qualitativas oriundas da pesquisa de campo, permitindo uma análise integrada dos resultados. Tal abordagem possibilita não apenas descrever os efeitos do PAA, mas também avaliar sua efetividade, seus limites e seu grau de sustentabilidade no contexto de municípios de pequeno porte do semiárido nordestino.

Dessa forma, a metodologia adotada busca assegurar a coerência entre os objetivos da pesquisa, os procedimentos de coleta de dados e o tratamento analítico, contribuindo para uma interpretação mais robusta dos resultados e para o avanço do debate sobre políticas públicas e desenvolvimento local.

2.3 Políticas públicas para agricultura familiar

A emergência das PP's²⁶ voltadas à agricultura familiar no Brasil está diretamente associada à reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil no contexto da redemocratização. A partir da década de 1990, movimentos sociais ligados ao campo, tais como Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR's), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e a Pastoral da Terra, desempenharam papel decisivo na construção de uma agenda pública específica para o segmento, historicamente marginalizado pelas políticas agrícolas centradas na grande produção.

Do ponto de vista conceitual, a própria definição de agricultura familiar não é isenta de controvérsias. Conforme Friedman (1980, *apud* Guanziroli, Di Sabbato, Vidal, 2011, p. 25), as distinções entre agricultor familiar e camponês podem ser compreendidas a partir de critérios como o grau de integração²⁷ aos mercados, a mobilidade²⁸ dos fatores produtivos e o tipo de relações²⁹ estabelecidas com terra, capital e trabalho. Essa distinção é relevante na medida em que as políticas públicas

26 O capítulo 3 deste e-book traz uma exposição com referencial teórico sobre PP's.

27 Completo no caso do agricultor familiar e incompleto no caso do camponês (Friedman, 1980 *apud* Guanziroli, Di Sabbato, Vidal, 2011).

28 Amplo para os agricultores familiares e restrito para os camponeses (Friedman, 1980 *apud* Guanziroli, Di Sabbato, Vidal, 2011).

29 Objetivas nos familiares e pessoais nos camponeses (Friedman, 1980 *apud* Guanziroli, Di Sabbato, Vidal, 2011).

tendem a privilegiar formas mais integradas ao mercado, o que implica efeitos diferenciados sobre os segmentos rurais.

No plano histórico-institucional, a trajetória das PP's para a agricultura familiar pode ser compreendida a partir da tipologia proposta por Grisa e Schneider (2014, p. 124), que identifica três gerações de políticas:

[...] o primeiro pautado pelo fortalecimento do viés agrícola e agrário da categoria social; o segundo focado em políticas sociais e assistenciais e o terceiro, pela construção de mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental.

Essa periodização permite compreender não apenas a evolução das políticas, mas também suas diferentes racionalidades e implicações territoriais.

A primeira geração de políticas emerge no contexto do debate entre a perspectiva estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a abordagem da modernização conservadora da agricultura.

Enquanto a vertente cepalina defendia “[...] um conjunto de reformas de base, dentre elas a reforma agrária, visando dinamizar o mercado interno” (Grisa; Schneider, 2014, p. 129), a estratégia efetivamente adotada pelos governos militares priorizou a modernização produtiva por meio do crédito rural, com forte viés seletivo.

Nesse sentido, a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) viabilizou a incorporação do pacote tecnológico da Revolução Verde, porém direcionado a um “[...] seleto grupo de agricultores, [especialmente concentrados na] Macrorregião Centro Sul” e vinculado à produção de “[...] commodities ligadas ao nascente complexo agroindustrial” (Bianchini, 2015, p. 16).

Esse padrão de intervenção reforçou desigualdades estruturais no meio rural, ao privilegiar segmentos capitalizados e excluir grande parte da agricultura familiar. Como consequência, a crise do modelo nos anos 1980, associada à adoção de políticas de ajuste macroeconômico e às diretrizes do Consenso de Washington, limitou a capacidade do Estado de implementar políticas redistributivas, aprofundando a vulnerabilidade socioeconômica no campo.

É nesse contexto que se intensifica a mobilização social, culminando em iniciativas como os “Gritos da Terra Brasil”, cuja primeira edição ocorreu em 1994, configurando-se como “[...] o exemplo mais emblemático da força dos movimentos sociais ligados ao campo” (Grisa; Schneider, 2014, p. 131).

Como resultado dessas pressões, foram criados programas como o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) e, sobretudo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído em 1995 e representando um marco na institucionalização de políticas específicas para o segmento (Bianchini, 2015).

O PRONAF³⁰ inaugura um novo ciclo de políticas, ao reconhecer a agricultura familiar como categoria social específica. Contudo, sua operacionalização revela contradições importantes. Conforme Ribeiro e Dias³¹ (2013, p. 83), o conceito de agricultura familiar foi orientado por um paradigma de integração ao mercado, no qual:

[...] foram criados programas e ações para inserir as famílias camponesas no mercado produtivo [...] considerando apenas o seu potencial econômico. Esta postura político-econômica se baseia no ideário neoliberal em voga naquele momento.”

Assim, ainda que o programa tenha ampliado o acesso ao crédito, sua execução favoreceu agricultores mais capitalizados e com maior capacidade de inserção no sistema bancário, reproduzindo desigualdades regionais e estruturais.

A segunda geração de políticas, desenvolvida a partir do final dos anos 1990, desloca parcialmente o foco do fomento produtivo para a dimensão social, incorporando instrumentos de transferência de renda e proteção social. Essa inflexão reflete o reconhecimento de que uma parte significativa da agricultura familiar não dispunha de condições estruturais para competir nos mercados, demandando políticas de caráter assistencial. No entanto, essa abordagem também revela limites, pois não enfrenta de forma estruturante os problemas produtivos e de inserção econômica do segmento (Grisa; Schneider, 2014).

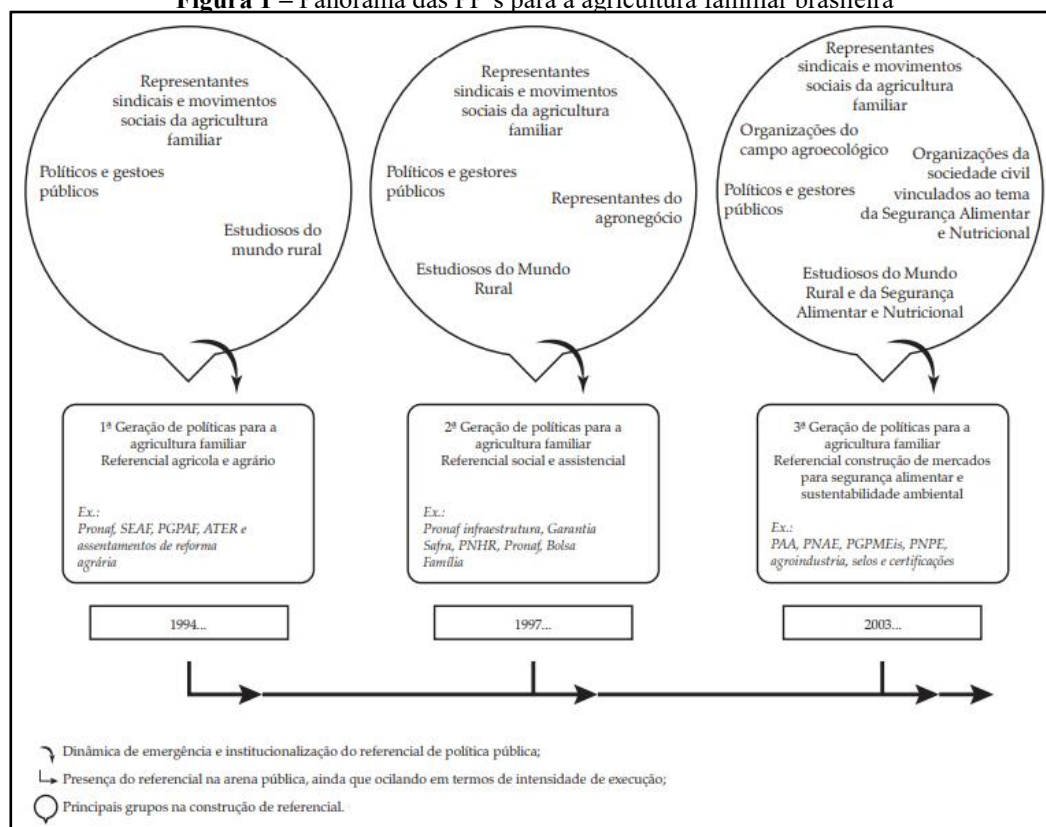
A terceira geração de políticas, na qual se insere o PAA, representa uma tentativa de articular dimensões produtivas e sociais, por meio da construção de mercados institucionais e da promoção da segurança alimentar e nutricional (Grisa; Schneider, 2014).

A Figura 1 apresenta o esquema proposto por Grisa e Schneider (2014) sobre as três gerações de PP's para a agricultura familiar.

30 De acordo com Grisa e Schneider (2014, p. 132): “Iniciava-se com o Pronaf a construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares. A criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF-2004), do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública, em anos posteriores, reforçariam este cenário.”

31 Os autores tiveram por base o trabalho de Fernandes (2008).

Figura 1 – Panorama das PP's para a agricultura familiar brasileira



Fonte: Grisa e Schneider (2014, p. 134).

Nesse sentido, o uso do poder de compra do Estado assume papel estratégico, uma vez que: “[...] políticas públicas que compreendem gastos públicos capazes de diminuir os custos de produção e viabilizar o setor produtivo melhoram as condições estruturais de crescimento e desenvolvimento da economia local” (Junqueira; Lima, 2008, p. 161).

Ao mesmo tempo, tais políticas buscam responder a problemas históricos da agricultura familiar, como a baixa capitalização, a dificuldade de acesso a mercados e a instabilidade da renda. Como destacam os autores: “Os problemas enfrentados pela agricultura familiar no Brasil [...] requerem políticas públicas pertinentes, que viabilizem estes pequenos empreendimentos produtivos [...] e contribuam para o desenvolvimento regional” (Junqueira; Lima, 2008, p. 161).

No entanto, evidências empíricas indicam que esses avanços coexistem com limitações importantes, como a baixa cobertura, a concentração regional dos recursos e as dificuldades de acesso pelos agricultores mais vulneráveis.

Nesse contexto, políticas como o PAA e o PNAE representam inovações institucionais ao articular produção e consumo por meio de compras públicas. Segundo Silva (2014, p. 37): “[...] compras públicas e desonerações tributárias [...] foram

utilizadas para fomentar dinâmicas econômicas locais e garantir a geração de trabalho e renda a populações em situação de fragilidade socioeconômica.”

Além disso, o PAA destaca-se por integrar política agrícola e segurança alimentar, constituindo-se como um mecanismo de formação de mercados institucionais e de fortalecimento dos circuitos locais de produção e comercialização (Grisa, 2012).

Apesar dessas potencialidades, a literatura aponta que as políticas públicas para a agricultura familiar ainda operam sob fortes condicionantes estruturais. Bergamasco, Borsatto e Souza-Esquerdo (2013) ressaltam que, historicamente, o Estado brasileiro privilegiou o agronegócio, relegando a agricultura familiar a um papel secundário.

Ainda que programas como o PRONAF, o PAA e o PNAE representem avanços, persistem desafios relacionados à sustentabilidade das ações, à dependência de recursos públicos e à capacidade de promover transformações estruturais no meio rural.

Dessa forma, a análise das PP's para a agricultura familiar exige considerar não apenas seus efeitos imediatos, mas também seus limites institucionais e estruturais, especialmente em contextos territoriais marcados por fragilidade econômica e dependência de transferências públicas, aspectos fundamentais para a compreensão da operacionalização e dos efeitos do PAA em escala local.

2.4 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O aspecto inovador do PAA diz respeito à articulação da política agrícola com a política de segurança alimentar e nutricional (Grisa, 2012).

O componente relacionado à política agrícola remonta à intervenção do Estado com o propósito de prover crédito para a modernização da grande propriedade rural, tendo a estruturação do SNCR, em 1965, como a principal diretriz de atuação. Por esse viés interpretativo, pode-se dizer que se coadunaria com medidas de instrumentalização da categoria, ou de parte dela, para integrar-se ao mercado (Silva, 2014).

Pelo lado da política de segurança alimentar e nutricional, apresenta nuances distintas, em decorrência do envolvimento de atores sociais mais diversificados e do debate internacional sobre o flagelo mundial da fome (Silva, 2014).

Sobre o debate internacional acerca do enfrentamento da fome endêmica, que, infelizmente, ainda acomete milhões de pessoas, principalmente em países pobres e em desenvolvimento, e a centralidade da segurança alimentar e nutricional, convém

sistematizar alguns fatos e eventos mais emblemáticos, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Linha do tempo sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) – Agenda Internacional

Fatos e eventos	Comentários
16/10/1945: criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – <i>Food and Agriculture Organization</i> (FAO).	A FAO é considerada a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global.
1974: I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma.	O encontro ocorreu num cenário de escassez de alimentos e em pleno fervor sobre o potencial do pacote tecnológico e químico da Revolução Verde para debelar a fome mundial.
1992: realização da Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO	Incorporou-se os aspectos nutricional e sanitário ao conceito de segurança alimentar, passando a ser adotado como SAN.
1996: Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) – <i>World Food Summit</i> (WFS) –, em Roma, organizada pela FAO.	Estiveram presentes representantes de 159 países, além dos líderes da Comunidade Europeia. Todas as nações participantes “coincideram no entendimento de que a fome e a desnutrição são inaceitáveis e que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa” (Hirai, Anjos, 2007, p. 341 <i>apud</i> Silva, 2014, p. 14).
2015: Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, na sede da ONU em Nova York.	O estabelecimento de 17 objetivos que devem ser alcançados até 2030, dentre eles os quais destaca-se o segundo objetivo: “Pôr fim à fome, assegurar a segurança alimentar e uma melhor nutrição e promover a agricultura sustentável” (FAO, 2015).

Fonte: elaboração do autor a partir de Silva (2014); FAO (2015).

O profícuo debate internacional sobre a fome e a segurança alimentar e nutricional, e os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em Convenções e Tratados Internacionais tiveram repercussões e influências na elaboração de PP's.

Ademais, no plano interno, estruturava-se uma rede de proteção social que, dentre outros aspectos, contribuiu para a mitigação da fome e, em virtude da redemocratização, novos atores sociais tiveram abertura para cobrar medidas mais efetivas de enfrentamento ao problema.

O Quadro 2 apresenta alguns fatos e eventos impactantes ocorridos no Brasil, relacionados ao debate sobre a fome e a segurança alimentar e nutricional.

Quadro 2 – Linha do tempo sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) – Agenda nacional

Fatos e eventos	Comentários
1945: foi constituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA).	A CNA foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952, a partir de um diagnóstico conduzido pela própria CNA sobre os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira.
1946: publicação do livro “Geografia da Fome” de Josué de Castro	O autor faz um diagnóstico das causas e consequências da fome no Brasil.
Década de 1950: Programa Nacional de	O Programa de distribuição de merenda escolar existe

Alimentação Escolar (PNAE)	desde a década de 1950, mas foi reformulado por diferentes governos.
1972: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado por meio da Lei nº 5.829.	Instituiu um conjunto de programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social.
1973: lançamento do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), por meio do DL nº 72.034.	O PRONAN era composto por doze subprogramas, provenientes de diversas estruturas governamentais.
1976: O II PRONAN foi lançado em fevereiro de 1976 (Decreto nº 77.116)	Pode ser considerado um marco na política de alimentação e nutrição do país, por ser o primeiro a enfatizar a importância de se utilizar alimentos básicos nos programas alimentares, em detrimento dos produtos industrializados que eram adquiridos nos programas anteriores (Peliano, 2010, p. 28 <i>apud</i> Silva, 2014, p. 19).
1985: foi organizado pelo Ministério da Agricultura o Debate Nacional de Abastecimento Popular.	Conhecido como “Dia D do Abastecimento”, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos para a elaboração de uma carta de reivindicações.
1986: lançamento do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), pelo DL nº 93.120.	O Programa do Leite, como popularmente era conhecido, consistia na distribuição de tickets para que famílias carentes pudessem adquirir 30 litros de leite mensais no comércio local.
1993: a criação do Conselho de Segurança Alimentar.	O Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA foi instituído por meio do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993 [revogado pelo Decreto nº 1.366, de 1995]. Ao Conselho foi atribuída a tarefa de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais então existentes e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Recriado em 2003, o Conselho tem caráter consultivo.
1993: criação do movimento “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”.	Fundada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, a Ação da Cidadania nasceu em 1993. A Ação da Cidadania foi lançada no dia 24 de abril em uma grande solenidade na UERJ, com a participação dos mais expressivos nomes da sociedade brasileira. Quatro dias depois, em 28 de abril, foi criado o Comitê Rio da Ação da Cidadania.
1994: realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	Evento realizado por iniciativa do CONSEA e do movimento da Ação da Cidadania.
1995: lançamento do Programa Comunidade Solidária (PCS).	Principal ação estratégica no campo do combate à pobreza e à fome do governo de FHC.
1999: aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).	A PNAN era coordenada pela Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), vinculada ao Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, e sua estrutura de trabalho nacional contava com: 27 coordenações estaduais de alimentação e nutrição; seis Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição (CECAN); e três Centros de Referência (CEREF), além de uma rede não institucional de colaboradores temáticos.
2000: implantação do Programa Bolsa Alimentação.	Visava ao atendimento de crianças menores de 6 anos e gestantes de baixa renda.
2003: lançamento do Programa Fome Zero.	Iniciativa de articulação interministerial de ações de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza.
2003: criação do Programa de Aquisição	Fruto de uma parceria entre o Ministério do

de Alimentos (PAA).	Desenvolvimento Social, MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), esse programa passou a permitir a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela CONAB, para doação a entidades sociais, merenda escolar ou formação de estoques, integrando política agrícola e de segurança alimentar. Com isso, busca-se estimular o desenvolvimento de circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos.
----------------------------	---

Fonte: elaboração do autor a partir de IPEA (s/d); CONSEA (1995); Ação da Cidadania (2020); Silva (2014).

A institucionalização da segurança alimentar e nutricional na agenda governamental brasileira, desde meados da década de 1940 até a formulação do PAA, deu-se, sobretudo, por articulações de segmentos da sociedade civil, por evidências probatórias provenientes de pesquisas sobre a fome no Brasil e, evidentemente, pela ação de diferentes governos.

Segundo Grisa (2012) o processo de construção e institucionalização do PAA contou com a colaboração de diversos atores, ligados à área de segurança alimentar e nutricional, com destaques para as propostas e documentos técnicos elaborados pelo CONSEA, bem como pelas contribuições provenientes dos fóruns sobre agroecologia e de gestores e técnicos governamentais ligados à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Neste aspecto, verifica-se que o PAA foi estruturado com base em:

[...] duas diretrizes fundamentais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, quais sejam: a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; e a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos (Grisa, 2012, p. 221).

Vale salientar que, no campo normativo, para efeito de enquadramento e elegibilidade dos agricultores familiares para ingresso no PAA, segue-se o disposto na Lei n.º 11.326, de julho de 2006, cujo escopo normativo define às diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação da categoria. Em acréscimo, faz-se necessário que os potenciais ingressantes do PAA ingressantes disponham da Declaração de Aptidão ao PRONAF (Brasil, 2006).

Para participar do Programa individualmente, os beneficiários fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar. Já as organizações de agricultores, para participarem do PAA, devem deter a Declaração de

Em sentido cronológico, o PPA foi instituído em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, pela Lei n.º 10.696, de 02 de julho de 2003, com regulamento estabelecido pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, cujos objetivos³² explícitos eram colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar (Brasil, 2014; 2011; 2003).

A contribuição para o enfrentamento da fome seria implementada pela identificação de segmentos sociais vulneráveis e pela distribuição dos alimentos adquiridos para entidades credenciadas e órgãos públicos: “Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição.” (CONAB, 2012, p. 4).

Já o fortalecimento do segmento da agricultura familiar se daria pela formação de um mercado institucional para os produtos:

Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (CONAB, 2012, p. 4).

A operacionalização seria viabilizada com flexibilização da Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações), para permitir a aquisição de produtos sem a necessidade de cumprir todos os regulamentos expressos na referida lei.

Segundo Silva (2014, p. 39), caberia a CONAB desempenhar papel estratégico para o adequado funcionamento do programa:

Além de garantir a compra da produção e a determinação dos preços de mercado ao adquirir os alimentos ou sinalizar o preço de referência, também é a responsável pela operacionalização do programa por meio de suas estruturas estaduais. A grande vantagem para os agricultores familiares beneficiados nesse processo é que, quando a CONAB exerce o direito de compra, ela enfraquece o papel dos intermediários comerciais, conhecidos popularmente como ‘atravessadores’, no escoamento da produção. Nesse caso, as ações de aquisição, distribuição e consumo são efetuadas ao mesmo tempo, e no âmbito do próprio município.

32 O artigo 19 da Lei n.º 10.696/2003 indica que a finalidade do Programa é “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (Brasil, 2003).

Para estabelecer o preço de referência, a CONAB definiria uma média dos preços praticados nos mercados regionais e atuaria para reduzir a exposição da agricultura familiar à ação de atravessadores; consequentemente, geraria alternativas e fortalecimento de “[...] circuitos locais e regionais e também redes de comercialização” (CONAB, 2012, p. 3).

A formulação do PAA apresentava, em seu escopo normativo as finalidades precípuas de enfrentamento da fome e o fortalecimento da agricultura familiar, porém com desdobramentos, como:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, incentivo ao processamento da produção e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, inclusive para prover a alimentação escolar, quando necessário, nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e IX - estimular o cooperativismo e o associativismo (Brasil, 2014, p. 11).

Neste sentido, o PAA poderia cumprir papéis, como: (I) estimular o segmento da agricultura familiar ao comprar os produtos, eliminando atravessadores e garantindo a obtenção de renda; (II) criar e manter um novo canal de comercialização; (III) garantir um preço mínimo; (IV) constituir estoques estratégicos, distribuídos regionalmente; (V) mitigar a pobreza, principalmente por meio da distribuição garantida de alimentos à população socialmente mais vulnerável (CONAB, 2012).

A execução é realizada com a participação dos entes federados, cabendo à União o repasse dos recursos para as esferas subnacionais, além da atuação direta da CONAB na aquisição de produtos e na formação de estoques: “Os entes podem tornar-se Unidades Executoras do PAA por meio da celebração de Termo de Adesão” celebrado junto ao Governo Federal (CONAB, 2012, p. 6).

O instrumento do Termo de Adesão simplificou e facilitou a operacionalização do Programa:

O Termo de Adesão tem caráter geral de pactuação, mas não trata de aporte de recursos. Contém informações como os compromissos de cada partícipe e tem vigência de cinco anos. Foram previstos quatro modelos de adesão de

acordo com as Unidades Executoras: a) União - estado ou Distrito Federal, b) União - Estado ou Distrito Federal com participação de entidade da administração indireta, c) União - Município ou Consórcio Público e d) União - Estado - Município ou Consórcio (CONAB, 2012, p. 11).

Entre os anos de 2003 e 2005, o PAA foi operacionalizado somente com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, com interveniência da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN), em parceria com governos municipais e estaduais, e com a CONAB.

A partir de 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), passou a compor o Conselho Gestor do Programa com dotação orçamentária própria, disponibilizando recursos para a aquisição de produtos e a formação de estoques dos agricultores e de suas organizações (Viana; Viegas, 2009).

Ao longo do tempo, o programa passou por ajustes, como, por exemplo, sua inclusão no “Plano Brasil Sem Miséria”, criado no governo de Dilma Rousseff, cujo desenho institucional propôs sua inserção no eixo de inclusão produtiva rural (Figura 2).



Fonte: Brasil (2014, p. 15).

A forma de execução do PAA (Quadro 3) aponta para a finalidade, os produtos possíveis de serem adquiridos e as formas de funcionamento das distintas modalidades.

Quadro 3 – Modalidades de execução do PAA

Modalidade	Finalidade	Produtos	Funcionamento
Compra com Doação Simultânea	Atender às demandas locais de suplementação alimentar, promovendo o Direito Humano à Alimentação Adequada.	Produtos alimentícios próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos dos hábitos alimentares locais, que podem estar “in natura” ou	Parcerias estabelecidas por meio do Termo de Adesão, com estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos de municípios, e Formalização de Termo de Cooperação com a CONAB ³³ .

33 “Quando a modalidade é executada por estados, e consórcios os agricultores podem vender, individualmente, até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por unidade familiar/ano. Se

		processados.	
Compra Direta	A sustentação dos preços de uma pauta específica de produtos, definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento das demandas de programas de acesso à alimentação.	Arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, castanha de caju, castanha-do-brasil e outros que venham a ser definidos pelo Grupo Gestor do PAA.	Por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros à CONAB, responsável pela operacionalização. A Compra Direta permite a aquisição de produtos até o limite anual de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por unidade familiar, e é acessada individualmente.
Apoio à Formação de Estoques	Apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando a agregação de valor à produção e à sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para a devolução dos recursos financeiros ao Poder Público.	Produtos alimentícios da safra vigente, de produção própria dos agricultores familiares, que cumpram os requisitos de controle de qualidade previstos nas normas vigentes.	Por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros para a CONAB, responsável pela operacionalização.
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite ³⁴	Contribuir para o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, além de incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares.	A modalidade adquire leite de vaca e também de cabra, além de ser de produção própria dos agricultores familiares e deve cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.	As Unidades Executoras contratam laticínios que serão responsáveis por recepcionar, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite aos pontos de distribuição, locais pré-definidos onde as famílias beneficiadas retiram sua cota diária de leite ³⁵ .

Fonte: CONAB (2012).

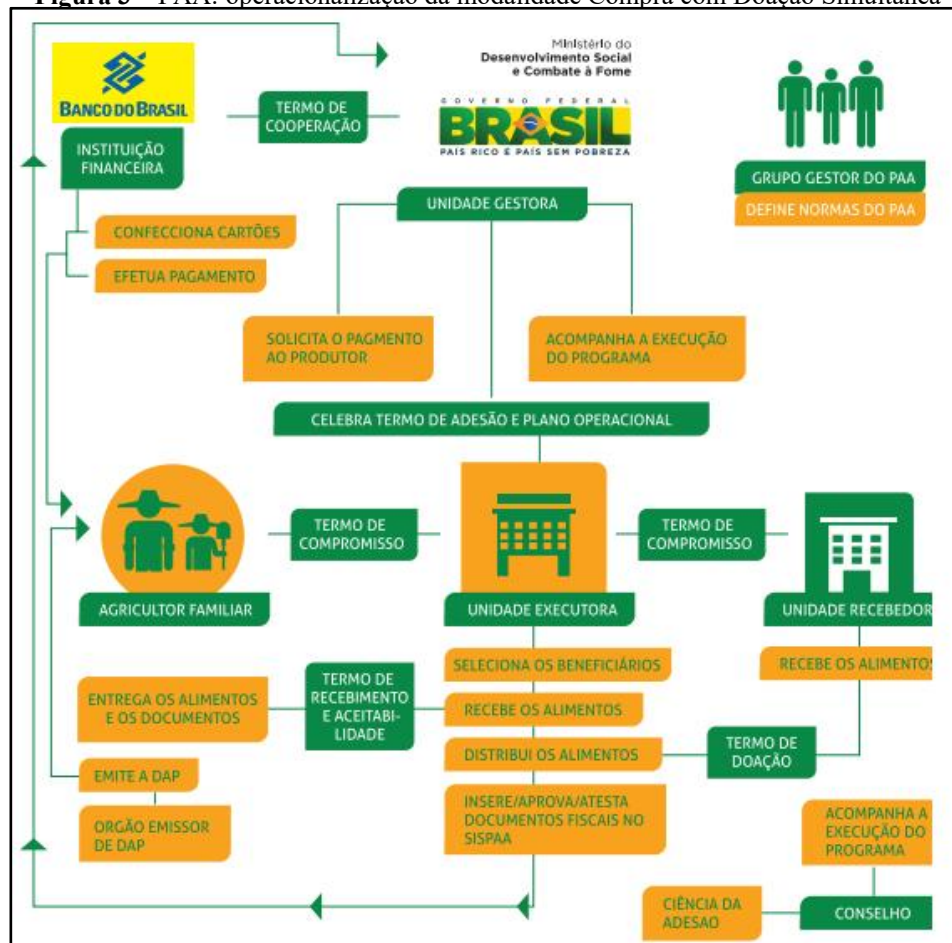
Em decorrência da relevância da CDS, apresenta-se (Figura 3) como se desenvolve a operacionalização da modalidade.

fornecerem por meio de organizações, o limite passa a ser de até R\$4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais) por unidade familiar/ano. Os agricultores entregam os alimentos em uma Central de Distribuição, onde são pesados e separados para serem doados.” (CONAB, 2012, p. 15).

34 “Esta modalidade é executada pelos estados do Nordeste e Minas Gerais (Região Norte).” (CONAB, 2012, p. 21).

35 “Para participar do PAA Leite, o agricultor familiar deve seguir as seguintes exigências: possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), produzir no máximo 150L de leite/dia e ter comprovante de vacinação dos animais. O produtor pode receber pela venda de seu produto até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por unidade familiar/semestre, diferente das demais modalidades nas quais o limite é anual. Caso este valor não seja utilizado totalmente no semestre, não poderá ser compensado no semestre seguinte. O valor do litro de leite pago ao produtor é prefixado de acordo com metodologia definida pelo Grupo Gestor do PAA.” (CONAB, 2012, p. 21).

Figura 3 – PAA: operacionalização da modalidade Compra com Doação Simultânea



Fonte: Brasil (2014, p. 15).

O balanço de execução do Programa, realizado pelos estados do Nordeste e por Minas Gerais (porção Norte), no período de 2003 a 2010, apontou a aplicação de R\$ 3.392.370.000,00, com aquisições de 3.100.258 toneladas de alimentos produzidas por 945.232 agricultores familiares e beneficiando 83.464.298 pessoas com a distribuição de alimentos ao longo do período.

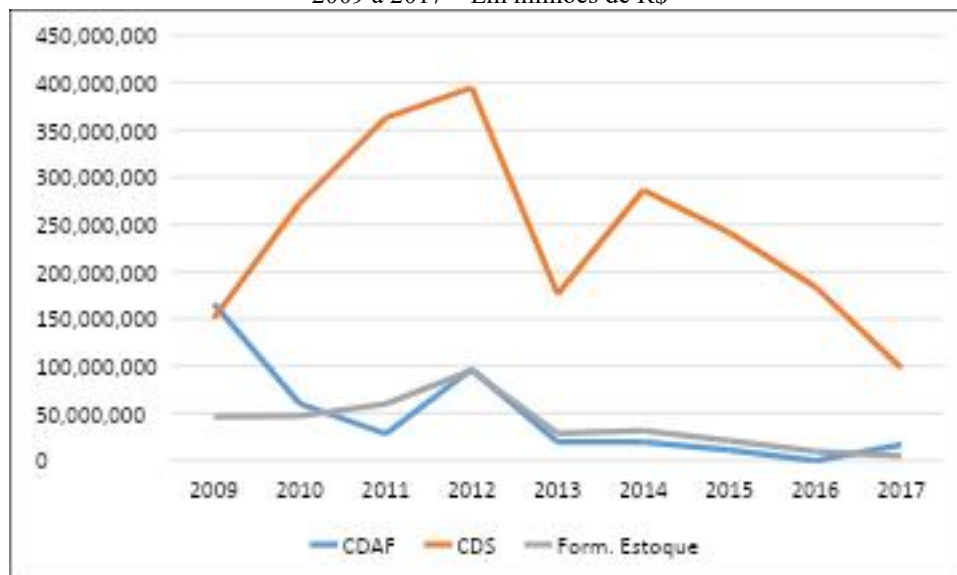
Saliente-se que, em 2010, a região que recebeu o maior aporte de recursos foi o Nordeste. Já por unidade da federação, em 2009, o estado de Minas Gerais recebeu o maior montante, e o Rio Grande do Norte ficou na 12ª posição do *ranking* nacional (Brasil, 2010).

A seguir (Gráfico 1), apresenta-se a evolução dos dispêndios de recursos no PAA nas modalidades de Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra com Doação Simultânea (CDS) e para Formação de Estoques.

Observa-se (Gráfico 1) que, rapidamente, a modalidade de CDS se consolidou como a de maior aporte de recursos, crescendo gradualmente até 2012, quando ocorreu o desembolso de R\$ 395.009.413,00 caindo para menos da metade em 2013, com

R\$ 176.410.322,00, recuperando-se em 2014 e, novamente, passando a apresentar uma trajetória de reduções sucessivas, com desembolso de R\$ 98.220.666,00 em 2017.

Gráfico 1 – Evolução dos dispêndios de recursos nas modalidades do PAA: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra com Doação Simultânea (CDS) e para formação de estoques de 2009 a 2017 – Em milhões de R\$



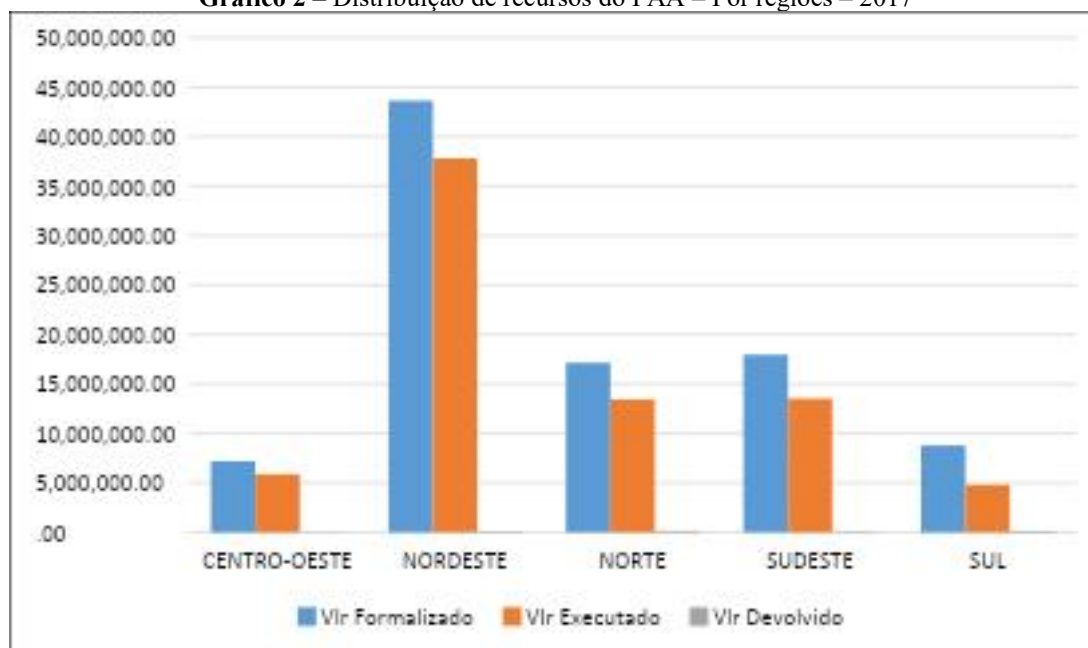
Fonte: CONAB (2018).

As demais modalidades selecionadas, CDAF e Formação de Estoques, apresentaram picos em 2012, com desembolsos de R\$ 96.452.563,00 e R\$ 95.105.154,00, respectivamente, e, desde então, têm registrado sucessivas reduções, com a modalidade CDAF zerando os desembolsos em 2016 e alcançando R\$ 16.619.105,00 em 2017.

O balanço de aplicação de recursos, no período de 2003 a 2017, indica a quantia de R\$ 3.957.094.022, com o Nordeste liderando o ranking por regiões, ao receber o montante de R\$ 1.210.177.548, seguida de perto pela região Sul, com R\$ 1.199.769.182 (CONAB, 2018, p. 9).

Em relação aos recursos operacionalizados pela CONAB (Gráfico 2), apresenta-se a distribuição dos montantes por regiões do país, indicando os valores formalizados e executados, em milhões de R\$ no ano de 2017.

Gráfico 2 – Distribuição de recursos do PAA – Por regiões – 2017



Fonte: CONAB (2018).

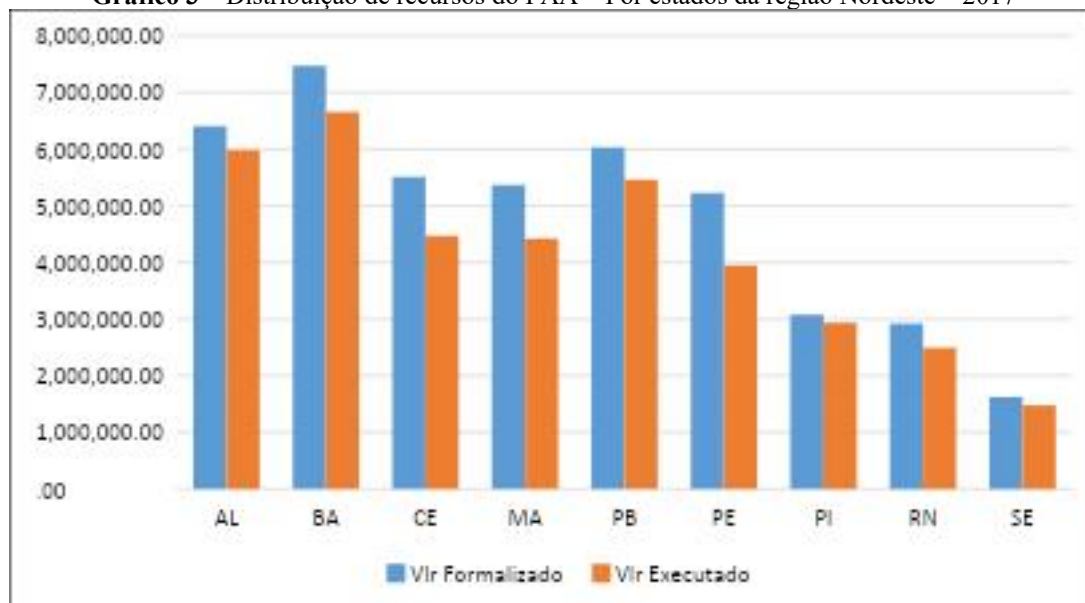
O montante mais expressivo foi destinado ao Nordeste, com R\$ 43.601.613,30 formalizados e R\$ 37.828.443,62 executados. Com referência ao exercício de 2018:

[...] a Conab operacionalizou R\$ 64.898.672,55 de recursos oriundos da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Esses recursos foram distribuídos entre as modalidades Compra com Doação Simultânea, com R\$ 57.565.742,62; Aquisição de Sementes, com R\$ 2.266.006,73; Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, com R\$ 3.498.328,21; e recursos que envolvem a operacionalização do Programa, além das despesas com impostos. Os valores utilizados nas modalidades operacionalizadas pela Conab possibilitaram a comercialização de 23.611 toneladas de alimentos, produzidos por 9.675 agricultores familiares, organizados em cooperativas ou associações que apresentaram 575 projetos à Companhia (CONAB, 2019, p. 8).

O Gráfico 3 apresenta a distribuição por estados da região Nordeste, indicando os valores formalizados e executados, em milhões de R\$ no ano de 2017.

O estado com o montante mais expressivo foi a Bahia, R\$ 7.464.490,47, em valores formalizados, e R\$ 6.649.625,12, de fato, executados. O RN formalizou o montante de R\$ 2.918.730,21 e executou R\$ 2.492.766,80, superando apenas o estado de Sergipe em montantes contratados e realizados. O RN apresentou apenas 23 propostas, representando 6,1% das propostas da região. Através da execução da CONAB-RN, em 2017, foram destinados R\$ 2.918.730,21 para a modalidade CDS no RN, com 23 projetos.

Gráfico 3 – Distribuição de recursos do PAA – Por estados da região Nordeste – 2017



Fonte: CONAB (2019).

Em 2018, novamente, foram 23 projetos, com montante de R\$ 1.660.686,64, representando uma redução aproximada de 43% nos recursos para a execução de mesmo número de projetos. Em 2019, foram 11 projetos, com montante de R\$ 788.850,87, representando uma redução de 53% em relação a 2018 e de 73% em relação ao ano de 2017 (CONAB, 2019).

No triênio de 2017 a 2019, ocorreram reduções relevantes de recursos para as operações do PAA, certamente, com consequências e implicações para os agricultores familiares e para o público-alvo beneficiário das doações.

As causas das reduções não foram apresentadas pelas autoridades responsáveis, contudo, a descontinuidade de atividades passou a ser recorrente na operacionalização do programa. Ademais, é possível supor que os efeitos das crises política e econômica, bem como a mudança de orientação estratégica nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, podem ser apontados como prováveis causas de esvaziamento e descontinuidades.

Os pagamentos ocorrem por meio de instituição financeira oficial, Banco do Brasil, que se torna responsável pela emissão do cartão bancário e, nesse aspecto, também contribui para a inclusão bancária do agricultor familiar (Brasil, 2014).

A operacionalização tornou-se mais facilitada pelo instrumento de parceria por meio de Termo de Adesão, e não mais pela celebração de convênios, mas também pela ferramenta de execução por meio de Sistema Informatizado do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA) (Brasil, 2014).

O Relatório Descritivo do MDS (2010) apresenta um balanço sobre os principais desafios do PAA naquele período. Conforme o relatório, o PAA ainda apresentava limitações em todo o seu ciclo de gestão: planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

(I) Não possuía uma marca compatível com a sua importância, que denotasse sua presença em todo o território nacional;

((II) A lei que instituiu o programa parecia incompatível com o escopo de atuação, já que as ações exigiam um melhor detalhamento das normas;

(III) Necessidade de oferecer qualificação aos parceiros;

(IV) Aperfeiçoar a articulação no âmbito local com demais políticas, programas e ações, tais como: o crédito produtivo (PRONAF), a ATER para os agricultores familiares e com programas de agroindustrialização e de infraestrutura dos Territórios Rurais;

(V) Eliminar os atrasos no pagamento dos agricultores familiares beneficiários e;

(VI) Controle social fragilizado, com atuação meramente protocolar e sem contribuir para o aprimoramento da execução e gestão do programa (Brasil, 2010).

Salgado *et al.* (2017), estimaram o nível de cobertura do programa nas regiões do país e constataram um baixo alcance nacional, com distribuição desigual, sendo as regiões Norte e Nordeste preteridas em relação ao quadro socioeconômico que demandava maior intervenção desse tipo de ação governamental, principalmente no que se refere ao maior aporte de pagamentos aos fornecedores.

Para Cavalcanti, Marjotta-Maistro, Montebello (2017, p. 225):

[...] a região Nordeste se destacou entre as demais em termos de volume de recursos (R\$), volume da produção (Kg), entidades atendidas, número de organizações e abrangência, porém possui os fornecedores que menos receberam recursos do programa. Percebeu-se que, o PAA apresentou deficiências: nos anos de 2013 a 2014, a escassez de recursos e a descontinuidade fizeram parte da condução do programa.

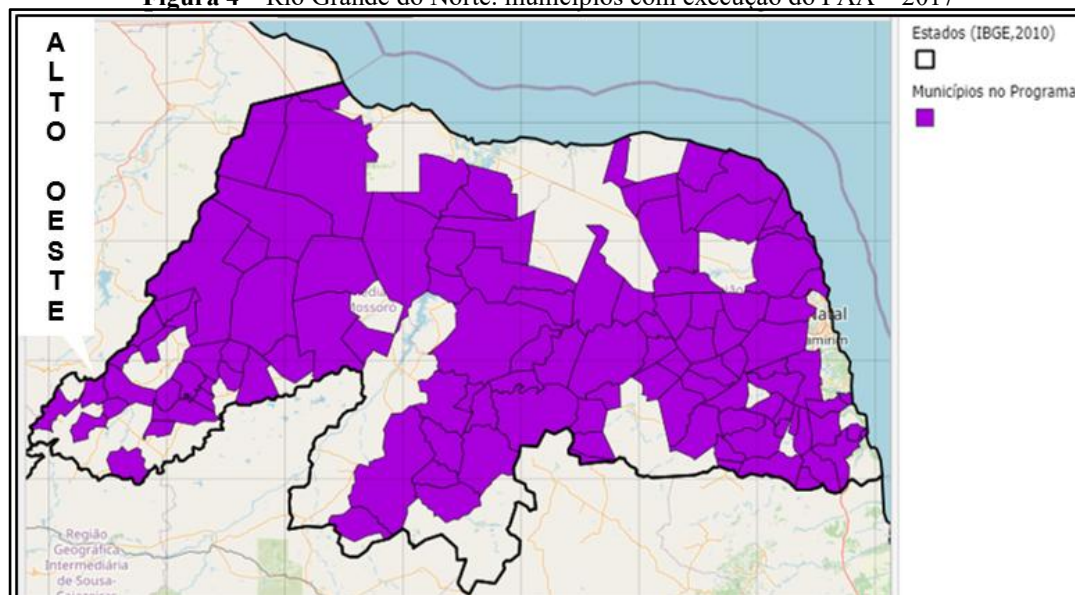
Silva, Silva e Nunes (2017) analisaram a operacionalização do PAA, modalidade CDS, no Território Açú-Mossoró, e concluíram que essa modalidade contribuiu para a diversificação produtiva dos estabelecimentos rurais contemplados e incentivou o associativismo/cooperativismo. Contudo, apresentaram ressalvas quanto à defasagem dos preços praticados para pagamento de fornecedores e à insuficiência dos serviços de ATER.

Félix (2017) analisou o PAA, modalidade CDS, no RN e considerou que ela foi operacionalizada pela EMATER-RN de forma razoável, no período de 2015 a 2017. No entanto, apontaram uma série de limitações, como a insuficiência de recursos, defasagem de preços, falta de fiscalização, além de comprometimentos na operacionalização em virtude das carências do órgão estadual.

A seguir, (Figura 4), são apresentados os municípios do RN que tiveram a execução do PAA no ano de 2017. A figura indica uma ampla difusão geográfica, porém com muitos municípios do Alto Oeste Potiguar permanecem sem cobertura do Programa.

Lima, Brasil e Locatel (2018) indicaram, a partir de pesquisa de campo, que o PAA contribuiu para aumentar a renda dos agricultores familiares e reduzir o índice de extrema pobreza. Entretanto, demonstraram que a comercialização alcançou percentual muito pequeno da produção da agricultura familiar, sendo o Território com maior comercialização foi o Alto Oeste, com apenas 5,7% do total produzido. Sustentaram também que o montante de recursos não foi suficiente e que a descontinuidade de parte das ações comprometeu a operacionalização.

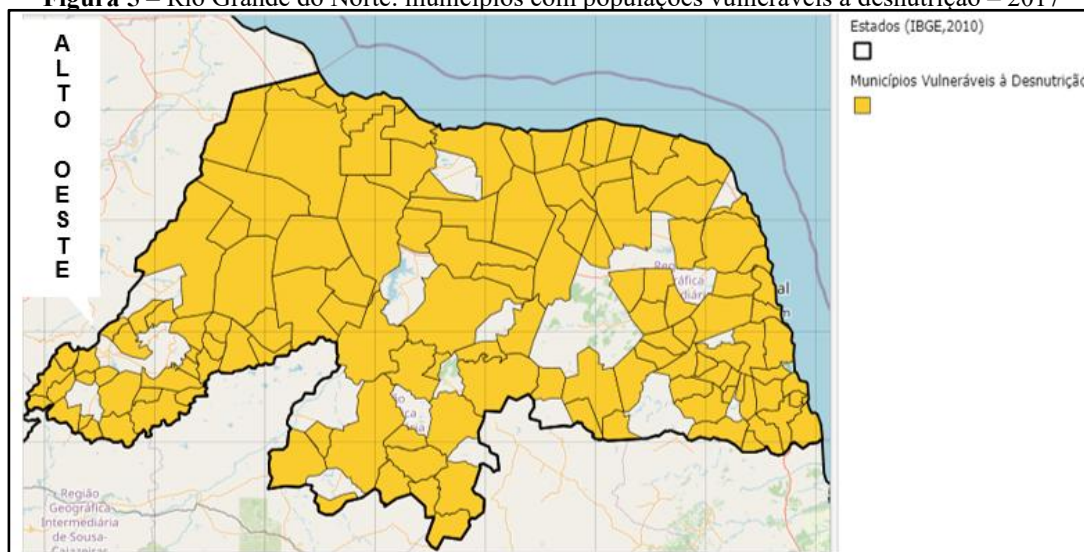
Figura 4 – Rio Grande do Norte: municípios com execução do PAA – 2017



Fonte: EMBRAPA (2020).

A Figura 5 apresenta os municípios do RN vulneráveis à desnutrição. A distribuição geográfica indica a necessidade de medidas mitigadoras, como as previstas na modalidade CDS do PAA, diante das carências nutricionais de parte da população potiguar.

Figura 5 – Rio Grande do Norte: municípios com populações vulneráveis à desnutrição – 2017



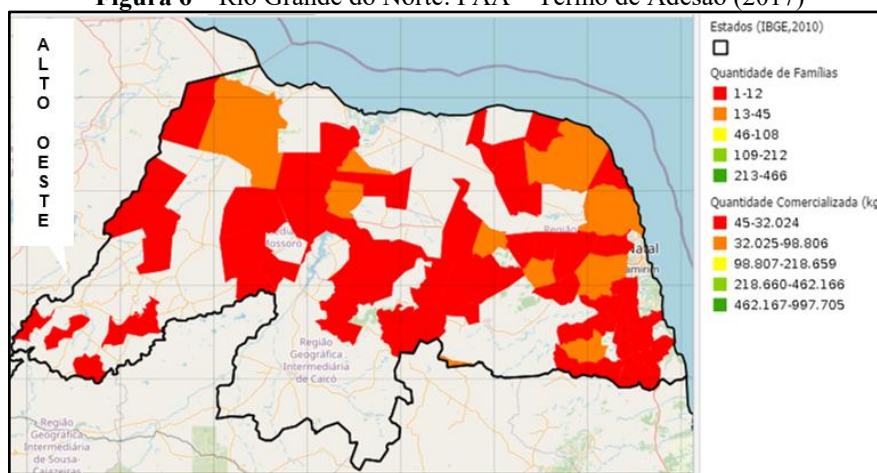
Fonte: EMBRAPA (2020).

O quadro potiguar em 2017 apontava ampla difusão geográfica de segmentos sociais com elevada vulnerabilidade à desnutrição, agravada pela grave crise fiscal estadual, que praticamente inviabilizava quaisquer iniciativas do governo estadual para compensação de eventuais perdas de recursos federais. Para além da crise fiscal, o estado também enfrentava o desmantelamento de cadeias produtivas importantes, como a petrolífera e a cajucultura, com evidentes rebatimentos socioeconômicos nos segmentos mais vulneráveis.

As Figuras 6, 7 e 8 apresentam os municípios do RN que executaram ações do PAA nas modalidades: Termo de Adesão, CONAB e PAA Leite.

A Figura 6 mostra que a maioria dos municípios que realizou ações através de Termo de Adesão contemplou um número pequeno de famílias, com predomínio de projetos com até 12 famílias, e bem menos municípios com projetos de 13 a 45 famílias.

Figura 6 – Rio Grande do Norte: PAA – Termo de Adesão (2017)

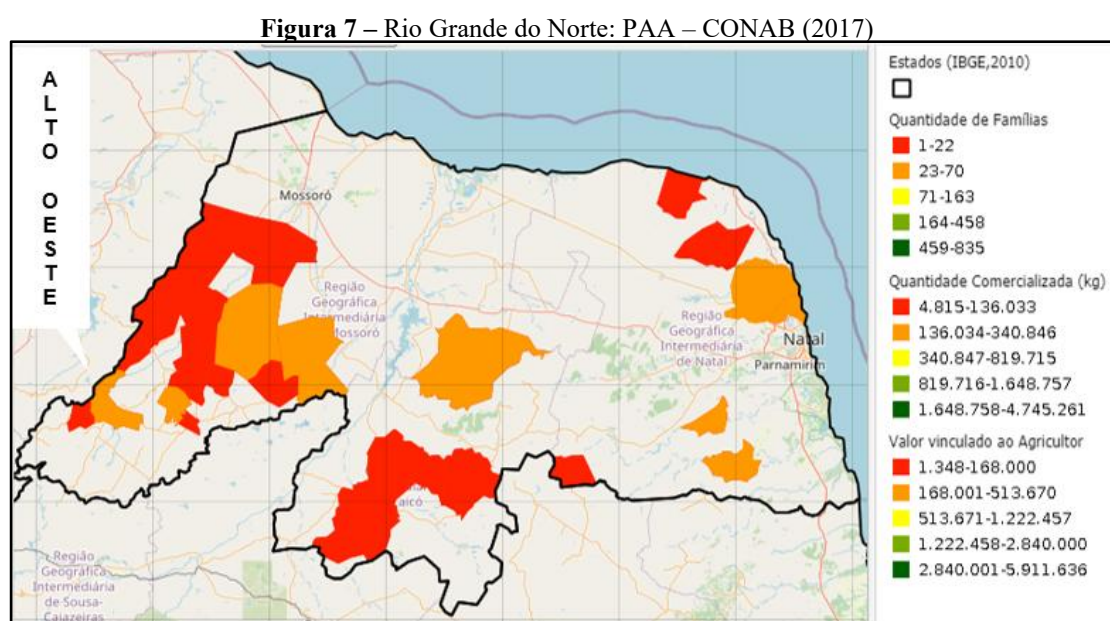


Fonte: EMBRAPA (2020).

Ocorreu também uma distribuição regional, com predominância de municípios no entorno de Natal-RN e na região central do estado, e baixa adesão no Alto Oeste Potiguar, Seridó e parte do Agreste.

Os dados (Figura 7) indicam que os projetos realizados pela CONAB-RN se concentraram na Chapada do Apodi, beneficiando um número reduzido de agricultores familiares beneficiados.

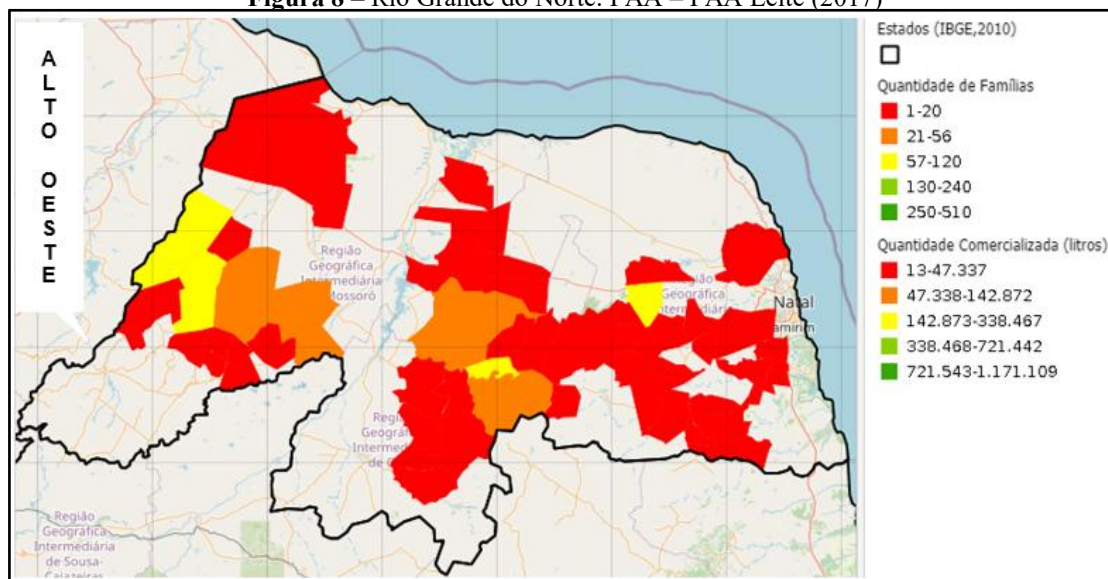
A observação da Figura 7 sugere uma execução aquém das necessidades existentes no estado, tanto pela elevada incidência de municípios vulneráveis à desnutrição (Figura 5), quanto pela dificuldade que o segmento da agricultura familiar geralmente enfrenta para comercializar os produtos.



Fonte: EMBRAPA (2020).

O PAA Leite (Figura 8) apresentou maior difusão geográfica na Chapada do Apodi, no Seridó e no Agreste, com a inclusão de número razoável de um agricultores familiares e com sinalização positiva para a estruturação de mercado institucional para as bacias leiteiras existentes nessas áreas.

Figura 8 – Rio Grande do Norte: PAA – PAA Leite (2017)



Fonte: EMBRAPA (2020).

Ademais, vale considerar os possíveis desdobramentos sociais positivos relacionados ao atendimento de parte da população, principalmente crianças, por meio das doações do produto. A constatação negativa se deve aos grandes vazios geográficos sem ações nessa importante modalidade, como a inexistência de municípios do Alto Oeste Potiguar.

Pelo exposto, parece evidente que a verificação dos resultados do PAA, nos mais diversos espaços do Brasil, especialmente nos municípios do Semiárido, bem como a evidencição das peculiaridades de casos específicos, podem oferecer elementos dados e informações para a superação de desafios, além de, eventualmente, contribuir para correções, aperfeiçoamentos e otimização do uso dos recursos.

2.5 Caracterização do município

O município de Antônio Martins-RN (Figura 9) está localizado na Região Geográfica Intermediária de Mossoró e Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros (o IBGE, até 2017, utilizava nomenclaturas de mesorregião e microrregião e o município se situava na Mesorregião do Oeste Potiguar e Microrregião de Umarizal), limitando-se com os municípios de Martins-RN, Frutuoso Gomes-RN, Serrinha dos Pintos-RN, Pilões-RN, Alexandria-RN, João Dias-RN, Almino Afonso-RN e Catolé do Rocha-PB (IBGE, 2020).

Figura 9 – Localização de Antônio Martins-RN



Fonte: Abreu (2018).

Nota: destaque em vermelho do município de Antônio Martins-RN no mapa político do RN.

O município possui área de 245 km² e integra o conjunto de pequenos municípios do semiárido potiguar, caracterizados por baixa densidade econômica, limitada diversificação produtiva e forte dependência de transferências públicas. Sua posição territorial, distante 353 km da capital estadual, reforça sua condição periférica no sistema urbano regional, aspecto relevante para compreender os limites de inserção em mercados dinâmicos (IBGE, 2020).

Do ponto de vista demográfico, Antônio Martins-RN apresentava, em 2010, uma população de 6.907 habitantes, com densidade de 28,24 hab./km², distribuída entre 54,79% na zona urbana e 45,21% na zona rural. Observa-se um processo gradual de urbanização, com a taxa passando de 38,63% em 1991 para 54,79% em 2010, ainda que acompanhado por baixo dinamismo populacional, com taxas de crescimento reduzidas e, em alguns períodos, negativas. A estimativa para 2019 era de 7.145 habitantes, indicando estabilidade demográfica típica de municípios de pequeno porte (IBGE, 1991; 2000; 2010; 2020).

Quadro 4 – Antônio Martins-RN: dados econômicos e produtivos

Variável	Ano	Parâmetro	Dado
Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços correntes	2017	R\$	52.865.940,00
VAB do Setor Agropecuário	2017	% do VAB total	3,9
VAB Indústria	2017	% do VAB total	7,2
VAB Setor de Serviços	2017	% do VAB total	21,4
Administração Pública	2017	% do VAB total	67,5
PIB <i>per capita</i> municipal	2010	R\$	4.397,84

PIB <i>per capita</i> municipal	2017	R\$	7.304,95
Empresas ativas	2007	n.º de estabelecimentos	39
Enquadramento como micro e pequenas empresas (MPE)	2007	%	100
Empresas ativas	2017	n.º de estabelecimentos	131
Enquadramento como micro e pequenas empresas (MPE)	2017	%	98,47
Estabelecimentos rurais – total	2006	n.º de estabelecimentos	579
Enquadramento como agricultura familiar	2006	n.º de estabelecimentos	484
Estabelecimentos rurais – com cultivos de cana-de-açúcar	2006	n.º de estabelecimentos	55
Estabelecimentos rurais – com cultivos de feijão	2006	n.º de estabelecimentos	461
Estabelecimentos rurais – com cultivos de milho em grãos	2006	n.º de estabelecimentos	467
Estabelecimentos rurais – com produção de galináceos	2006	n.º de estabelecimentos	313
Bovinos	2006	Cabeças	6.066 animais
Estabelecimentos rurais – com bovinos	2006	n.º de estabelecimentos	385
Ovinos	2006	Cabeças	1.145
Estabelecimentos rurais – com ovinocultura	2006	n.º de estabelecimentos	57
Suínos	2006	Cabeças	331
Estabelecimentos rurais – com suínos	2006	n.º de estabelecimentos	157
Postos de ocupações na agricultura	2006	Pessoas ocupadas	1.214
Estabelecimentos rurais – total	2017	n.º de estabelecimentos	349
Estabelecimentos rurais – com lavoura permanente ³⁶	2017	n.º de estabelecimentos	06
Estabelecimentos rurais – com lavoura temporária	2017	n.º de estabelecimentos	277
Estabelecimentos rurais – com cultivos de fava	2017	n.º de estabelecimentos	35
Estabelecimentos rurais – com cultivos de feijão	2017	n.º de estabelecimentos	277
Estabelecimentos rurais – com cultivos de milho em grãos	2017	n.º de estabelecimentos	184
Estabelecimentos rurais – com produção de galináceos	2017	n.º de estabelecimentos	219
Bovinos	2017	Cabeças	3.530
Estabelecimentos rurais – com bovinos	2017	n.º de estabelecimentos	277
Ovinos	2017	Cabeças	1.966
Estabelecimentos rurais – com ovinos	2017	n.º de estabelecimentos	89
Caprinos	2017	Cabeças	1.338
Estabelecimentos rurais – com caprinos	2017	n.º de estabelecimentos	82
Suínos	2017	Cabeças	344
Estabelecimentos rurais – com suínos	2017	n.º de estabelecimentos	98
Postos de ocupações na agricultura	2017	Pessoas ocupadas ³⁷	999

Fonte: IBGE (2020; 2006; 2017); Empresômetro (2020).

Os dados referentes à economia municipal demonstram a fragilidade estrutural, com elevada dependência do setor público, como acontece com praticamente todos os

36 Um estabelecimento cultivando bananeiras, outro cultivando acerolas, um terceiro cultivando graviolas, outro cultivando coco-da-baía e dois com plantações de cajueiros (IBGE, 2017).

37 Das pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias, 835 têm laços de parentesco com o produtor e 164 não têm, dessas, 23 estão ocupadas permanentemente, 126 pessoas ocupadas temporariamente e 15 são parceiros (IBGE, 2017).

municípios do Alto Oeste Potiguar. No período de 2002 a 2017, o PIB nominal cresceu 372%, com taxa de crescimento médio de 10,78% (IBGE, 2020).

No plano econômico, os dados evidenciam uma estrutura fortemente dependente do setor público. Em 2017, o Valor Adicionado Bruto (VAB) total foi de R\$ 52.865.940,00, com elevada concentração na Administração Pública (67,5%), enquanto os setores produtivos apresentaram participação reduzida (3,9% no setor agropecuário, 7,2% na indústria e 21,4% nos serviços). Esse padrão indica baixa capacidade endógena de geração de renda, configurando um ambiente em que PP's assumem papel central na dinamização econômica local.

O mercado de trabalho formal³⁸ reforça esse diagnóstico: em 2018, 73,21% dos vínculos estavam concentrados no setor de serviços, com participação marginal da agropecuária (0,30%), evidenciando a dissociação entre a relevância social do setor rural e sua baixa expressão na economia formal. Esse quadro sugere a coexistência de uma base produtiva agrícola relevante do ponto de vista social, mas fragilizada economicamente (baixíssima capacidade de geração de trabalho no mercado formal) (Ministério da Economia, 2020).

No plano social, os indicadores revelam um quadro de vulnerabilidade persistente. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) evoluiu de 0,294 em 1991 para 0,578 em 2010, permanecendo na faixa de baixo desenvolvimento humano. A dimensão renda apresenta a menor evolução, enquanto a desigualdade, medida pelo índice de Gini³⁹, embora tenha reduzido de 0,682 para 0,512 no período, ainda indica elevada concentração (PNUD, 2013).

A incidência de pobreza permanece significativa⁴⁰. Em 2010, 43,02% da população vivia com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00, totalizando 2.952 pessoas (IBGE, 2010). Dados do Cadastro Único (2019) apontam 2.251 famílias inscritas, correspondendo a 5.613 pessoas, com predominância⁴¹ de famílias em situação de extrema pobreza (1.519 com renda *per capita* de até R\$ 85,00). Esse cenário

38 Indicava apenas 336 pessoas empregadas no mercado formal. A distribuição também indicava a existência de 13,10% trabalhando no setor da Indústria, 3,27% na Construção Civil, 10,12% no setor de Comércio (Ministério da Economia, 2020).

39 O Índice de Gini mede a desigualdade social de um país, estado ou município. Sua medição pode variar de 0 (quando não há desigualdade) a 1 (com desigualdade máxima); portanto, quanto menor é o valor numérico do coeficiente de Gini, menos desigual é o país ou localidade.

40 Em 2000, o município tinha 70,72% de sua população vivendo com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00 (IBGE, 2000).

41 Distribuição por nível de renda familiar: a) até R\$ 85,00 por pessoa: 1.519 famílias; b) entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa: 18 famílias; c) entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo por pessoa: 288 famílias; d) acima de meio salário mínimo por pessoa: 426 famílias (Ministério da Cidadania, 2020).

evidencia a centralidade das políticas de transferência de renda e de segurança alimentar para a reprodução social das famílias (Ministério da Cidadania, 2020).

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) reforça esse quadro, passando de 0,606 em 2000 para 0,465 em 2010, ainda classificado como alto. A dimensão “Renda e Trabalho” apresentou a maior evolução⁴², mas permanece como elemento crítico, enquanto a infraestrutura urbana apresentou pouca variação, indicando limitações estruturais persistentes (IPEA, 2020).

A estrutura produtiva rural apresenta características típicas da agricultura familiar no semiárido brasileiro. Em 2006, havia 579 estabelecimentos rurais, dos quais 484 eram classificados como agricultura familiar, indicando forte predominância desse segmento. Em 2017, observa-se redução para 349 estabelecimentos, acompanhada da diminuição dos rebanhos e retração das atividades produtivas, com impacto direto sobre os postos de trabalho, que passaram de 1.214 para 999 pessoas ocupadas na agricultura (IBGE, 2006; 2017).

Essa retração produtiva, associada a baixos níveis de assistência técnica (apenas 7,2% dos produtores declararam acesso) e reduzido acesso ao crédito (23,8%), evidencia limitações estruturais importantes, como baixa capacidade de investimento, vulnerabilidade produtiva e dependência de condições climáticas adversas. Ademais, o uso significativo de agrotóxicos (68,8%), em contexto de baixa assistência técnica, indica riscos adicionais à sustentabilidade produtiva e à saúde dos produtores (IBGE, 2017).

No que se refere à agricultura familiar, dados do Cadastro Único indicam a existência de 767 famílias de agricultores familiares no município em 2020, evidenciando um contingente expressivo, potencialmente elegível para políticas como o PAA (Ministério da Cidadania, 2020). No entanto, a redução do número de estabelecimentos e a baixa inserção em mercados formais sugerem dificuldades estruturais para a reprodução econômica do segmento.

Dessa forma, a caracterização do município revela um contexto marcado por: (I) elevada dependência do setor público; (II) fragilidade produtiva da agricultura familiar; (III) baixa diversificação econômica; e (IV) elevados níveis de vulnerabilidade social. Esses elementos configuram um ambiente em que PP's como o PAA assumem dupla

42 Passou de 0,830, em 2000, para 0,513 em 2010. Já a dimensão Infraestrutura Urbana foi a que apresentou a menor variação, passando de 0,309, em 2000, para 0,305 em 2010 (IPEA, 2020).

função: de um lado, como mecanismo de geração de renda e estímulo produtivo; de outro, como instrumento de mitigação da insegurança alimentar.

Ao mesmo tempo, tais características impõem limites estruturais à efetividade dessas políticas, especialmente no que se refere à sua capacidade de promover transformações duradouras na economia local. Nesse sentido, a análise dos efeitos do PAA deve ser compreendida à luz dessas condicionantes territoriais, que influenciam tanto sua operacionalização quanto seus resultados, constituindo base fundamental para a avaliação apresentada na seção seguinte.

2.6 Resultados e discussão

A execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Antônio Martins-RN, em 2017, permite avaliar seus efeitos a partir de uma abordagem multidimensional, conforme delineado na metodologia, considerando as dimensões produtiva, social, institucional e territorial. Tal avaliação é realizada à luz das condições estruturais previamente identificadas, marcadas por fragilidade produtiva, elevada vulnerabilidade social e forte dependência do setor público (2.5).

No período analisado, o município foi contemplado com dois projetos na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), iniciados em dezembro de 2017, com previsão de execução era de 12 meses, abrangendo 30 famílias de agricultores familiares: 15 vinculadas à Associação dos Produtores Rurais do Sítio Trinchiera (APRUST) e 15 à Associação Comunitária de Desenvolvimento Social, Cultural e Artístico de Antônio Martins (ACODESAM). Observa-se alta participação feminina nas duas associações, com 86,67% e 93,33% de mulheres, respectivamente, indicando um importante viés de inclusão de gênero no acesso à política pública. O detalhamento está apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Antônio Martins-RN: projetos do PAA – Modalidade Compra com Doação Simultânea (2017)

Associação	CNPJ	Valor Formalizado R\$	Valor Executado R\$	Situação
Associação dos Produtores Rurais do Sítio Trinchiera (APRUST)	11.165.935/0001-44	99.996,00	99.212,40	Encerrado em 06/06/2019
Associação Comunitária de Desenvolvimento Social, Cultural e Artístico de Antônio Martins	17.618.742/0001-88	99.999,73	99.907,93	Encerrado em 18/04/2019

(ACODESAM)				
Total (R\$)	-	199.995,73	199.120,33	-

Fonte: CONAB (2020).

O montante total formalizado foi de R\$ 199.995,73, com execução de R\$ 199.120,33, resultando em uma cota média anual de aproximadamente R\$ 6.666,00 por família fornecedora. Tal valor, embora relativamente modesto, representou um complemento de renda em um contexto de baixa dinamização econômica local, evidenciando a importância do programa na dimensão produtiva.

Sob a ótica produtiva, o PAA cumpriu parcialmente seu objetivo de fomentar a agricultura familiar, ao proporcionar um canal institucional de comercialização, reduzindo a dependência de mercados informais e instáveis. Antes da inserção no programa, os produtores comercializavam seus excedentes principalmente na feira livre ou por venda direta, práticas marcadas por elevada incerteza e recorrente desperdício de produção (Pesquisa de campo, 2018).

A participação no PAA trouxe maior previsibilidade à produção, uma vez que os agricultores passaram a conhecer previamente os volumes demandados, possibilitando um melhor planejamento produtivo e certa estabilidade na geração de renda.

No entanto, essa inserção mostrou-se limitada e estruturalmente frágil. O alcance do programa foi restrito a apenas 30 famílias, em um universo significativamente maior de agricultores familiares no município, o que evidencia baixa capacidade de difusão dos efeitos econômicos. Além disso, a dependência exclusiva do mercado institucional, sem articulação com outros canais de comercialização, reforça a vulnerabilidade dos produtores diante da descontinuidade das políticas.

Esse quadro revela que, embora o PAA funcione como mecanismo de inclusão produtiva, sua capacidade de promover transformação estrutural na economia local é limitada, operando mais como complemento de renda do que como vetor de dinamização econômica consistente.

Na dimensão social, o programa apresentou efeitos positivos, ainda que restritos. A seleção dos beneficiários consumidores foi realizada com base no Cadastro Único, priorizando famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, especialmente aquelas com crianças menores de cinco anos acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (Pesquisa de campo, 2018). Os alimentos adquiridos foram destinados a entidades locais (Fundação Francisca Cavalcante de Sá e Instituto

Pacto de Desenvolvimento Social) que passaram a atender cerca de 320 famílias cada, totalizando aproximadamente 640 famílias beneficiadas (Pesquisa de campo, 2018).

Os alimentos adquiridos foram destinados a entidades locais (Fundação Francisca Cavalcante de Sá e Instituto Pacto de Desenvolvimento Social) que passaram a atender cerca de 320 famílias cada, totalizando aproximadamente 640 famílias beneficiadas (Pesquisa de campo, 2018).

Considerando que o município possuía 2.163 famílias em situação de insegurança alimentar⁴³ (5.729 pessoas), com base no Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional - MapaINSAN (2016), o alcance do programa foi de aproximadamente 29,60% das famílias elegíveis⁴⁴ (Ministério da Cidadania, 2020).

Esse dado evidencia uma contradição central: embora o PAA tenha contribuído para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada⁴⁵ (DHAA), sua cobertura foi insuficiente para atender à totalidade da demanda social existente. Dessa forma, o programa atuou mais como mecanismo mitigador da insegurança alimentar municipal do que como solução estruturante para o problema.

A análise institucional revela que a utilização do programa foi operacionalmente eficiente no curto prazo, com elevado nível de execução dos recursos e cumprimento dos cronogramas de entrega. A logística de funcionamento, baseada em entregas quinzenais e na articulação com associações locais, demonstrou capacidade organizativa e envolvimento dos atores locais (Pesquisa de campo, 2018).

Contudo, a principal fragilidade institucional identificada refere-se à ausência de continuidade e previsibilidade das ações. A pesquisa de campo evidenciou forte insegurança por parte dos agricultores quanto à manutenção dos projetos nos anos subsequentes, gerando incertezas sobre investimentos produtivos e comprometendo a confiança no programa (Pesquisa de campo, 2018).

43 De acordo com o Ministério da Cidadania (2020), os municípios foram classificados em três níveis de vulnerabilidade: muito alta, alta e média vulnerabilidade em desnutrição. Para o estudo, foram considerados apenas os municípios com déficit de altura para idade igual ou superior à média para o Brasil em 2016, ou seja, 10,1%. Municípios com 14% de média de déficit de altura para idade foram classificados em “média vulnerabilidade”; os com média de 22,3%, em “alta vulnerabilidade”; e os com média de 38%, em “muito alta vulnerabilidade”.

44 Antônio Martins-RN se encontrava no grupo de municípios com média vulnerabilidade de desnutrição, com déficit de altura para a idade de 17% e déficit de peso para a idade de 6,7% (Ministério da Cidadania, 2020).

45 Esse direito significa que as pessoas contempladas pelo atendimento devem superar a fome e a desnutrição, por meio do acesso a alimentos saudáveis e seguros.

Os dados posteriores⁴⁶ reforçam essa instabilidade: em 2018⁴⁷, houve redução do montante de recursos (R\$ 79.999,97), e em 2019⁴⁸, observou-se queda significativa na execução financeira dos projetos.

Essa descontinuidade, observada no contexto pesquisado, comprometeu a efetividade do PAA enquanto política estruturante, transformando-o em uma intervenção episódica, que se mostrou incapaz de consolidar mercados institucionais, de forma duradoura, para as Associações Comunitárias pioneiras.

A análise territorial evidenciou que os efeitos do PAA foram fortemente condicionados pelas características estruturais do município. A execução do programa ocorreu em um contexto de estiagem prolongada (2012–2017), que impôs restrições à produção e exigiu esforços adicionais dos agricultores (Pesquisa de campo, 2018). Nesse sentido, a baixa disponibilidade hídrica demandou investimentos para irrigar plantações (Figura 10) e garantir as entregas estabelecidas no cronograma.

Figura 10 – Antônio Martins-RN: horta localizada no município



Fonte: Acervo dos autores (2018).

Além disso, limitações institucionais locais, como a inexistência do Selo de Inspeção Municipal (SIM), impediram a comercialização de produtos de origem animal, restringindo a diversificação produtiva e reduzindo o potencial de geração de renda (Pesquisa de campo, 2018).

Outro aspecto relevante refere-se às exigências sanitárias para produtos processados, que implicaram custos adicionais para os produtores, muitas vezes sem

46 Nesse sentido, constatou-se que os temores das associações pioneiras, ACODESAM e APRUST, sobre a descontinuidade das ações se concretizaram.

47 Foi realizado um projeto pelo Associação de Desenvolvimento Comunitária Rural Sustentável de Barbosa, Lagoa e Salva Terra (ADECORBLAST), com montante formalizado de R\$ 79.999,97 e executado de R\$ 79.977,76 (CONAB, 2020).

48 Foram formalizados dois projetos: um pela Associação dos Produtores Rurais do Sítio Trinchreira, com montante de R\$ 79.999,42e execução até junho de 2020 de R\$ 9.057,76; e outro projeto pela Associação Comunitária de Desenvolvimento Social, Cultural e Artístico de Antônio Martins, com montante de R\$ 79.999,03e execução até junho de 2020 de R\$ 14.225,95 (CONAB, 2020).

garantia de retorno, dada a incerteza quanto à continuidade do programa (Pesquisa de campo, 2018).

Esses elementos evidenciam que a efetividade do PAA depende não apenas de seu desenho institucional, mas também da capacidade local de suporte técnico, da infraestrutura e da articulação com outras PP's, aspectos ainda incipientes no município.

A partir da análise integrada das dimensões, observa-se que o PAA em Antônio Martins-RN apresentou efetividade parcial. O programa foi capaz de: (I) gerar renda complementar para agricultores familiares; (II) criar um canal institucional de comercialização; e (III) contribuir para a segurança alimentar de parte da população vulnerável.

Entretanto, seus efeitos foram limitados por: (I) baixa cobertura social e produtiva; (II) descontinuidade das ações; (III) dependência de recursos públicos; (IV) fragilidade institucional local; e (V) restrições estruturais do território.

O resultado é um efeito paradoxal: o PAA mostra-se relevante como política de inclusão produtiva e social, mas insuficiente como instrumento de transformação estrutural da economia local. Assim, sua atuação tende a reforçar a lógica de mitigação da pobreza, sem alterar, de forma significativa, os determinantes estruturais da vulnerabilidade socioeconômica.

2.7 Considerações finais

O presente capítulo teve como objetivo analisar a operacionalização e os efeitos do PAA no município de Antônio Martins-RN, a partir de uma abordagem multidimensional, considerando suas implicações produtivas, sociais, institucionais e territoriais. Partiu-se do problema de compreender em que medida a territorialização de uma PP voltada à agricultura familiar, em contextos marcados por fragilidade estrutural, é capaz de produzir efeitos efetivos na dinamização econômica local e no enfrentamento da insegurança alimentar.

A análise realizada (estudo de caso) permite afirmar que o PAA apresenta efetividade parcial, com resultados positivos, porém estruturalmente limitados.

Na dimensão produtiva, o programa contribuiu para a geração de renda e para a inserção dos agricultores familiares em um canal institucional de comercialização, reduzindo a dependência de mercados informais e instáveis.

Na dimensão social, promoveu o acesso a alimentos para parcelas da população em situação de vulnerabilidade, contribuindo para mitigar a insegurança alimentar.

No plano institucional, evidenciou capacidade de execução local, com elevado nível de operacionalização dos recursos (projetos pioneiros) e articulação entre associações e entidades beneficiárias.

Entretanto, esses efeitos positivos convivem com limitações significativas. A baixa cobertura do programa (tanto em relação ao número de agricultores familiares atendidos quanto ao contingente populacional em situação de insegurança alimentar) revela sua incapacidade de atuar de forma abrangente.

Além disso, a descontinuidade das ações, a instabilidade no fluxo de recursos e a ausência de previsibilidade comprometem a consolidação do PAA como política estruturante, no caso estudado.

A insegurança dos produtores quanto à continuidade dos projetos, evidenciada na pesquisa de campo, indica que o programa não foi capaz de estabelecer bases sólidas para a reprodução econômica da agricultura familiar no médio e longo prazo.

Do ponto de vista territorial, os resultados do PAA foram fortemente condicionados pelas características estruturais do município, marcado por baixa diversificação produtiva, elevada dependência do setor público e limitações institucionais. Elementos como a ausência de infraestrutura sanitária adequada (Selo de Inspeção Municipal), a restrição ao acesso à assistência técnica e a vulnerabilidade climática (evidenciada pelo longo período de estiagem entre 2012 e 2017) impuseram constrangimentos adicionais à efetividade da política.

Nesse contexto, o PAA operou mais como mecanismo de mitigação de vulnerabilidades do que como instrumento capaz de promover transformações estruturais na economia local.

Essa constatação é reforçada pela própria trajetória recente do programa em âmbito nacional. A tendência de redução dos desembolsos após 2012, associada à intensificação da crise econômica e às mudanças na orientação das PP's, contribuiu para o enfraquecimento de iniciativas com forte conteúdo social, como o PAA. Esse cenário evidencia a dependência dessas políticas em relação às condições fiscais e às prioridades governamentais, colocando em questão sua sustentabilidade no longo prazo.

Dessa forma, o caso de Antônio Martins-RN revelou um resultado paradoxal: o PAA se mostrou relevante como instrumento de inclusão produtiva e social, mas insuficiente como vetor de desenvolvimento local. Sua atuação tendeu a reforçar a lógica de compensação e mitigação das desigualdades, sem alterar substancialmente os condicionantes estruturais da pobreza e da vulnerabilidade socioeconômica.

No que se refere às limitações da pesquisa, destacam-se: (I) o recorte temporal restrito, centrado na execução dos projetos de 2017, o que limita a análise dos efeitos de longo prazo; (II) a ausência de dados sistemáticos comparativos com outros municípios, restringindo a generalização dos resultados; e (III) a dificuldade de mensuração mais precisa dos impactos indiretos do programa sobre a economia local, especialmente no que se refere aos encadeamentos produtivos e aos efeitos multiplicadores.

Diante dessas limitações, sugere-se como agenda de pesquisa futura: (I) a realização de estudos longitudinais que permitam avaliar a sustentabilidade dos efeitos do PAA ao longo do tempo, no contexto das cidades pequenas do Semiárido; (II) análises comparativas entre municípios com diferentes níveis de execução do programa, de modo a identificar padrões territoriais; (III) investigações sobre a articulação do PAA com outras políticas públicas, como o PRONAF e o PNAE, visando compreender sinergias e limitações institucionais; e (IV) o aprofundamento da análise dos efeitos territoriais, especialmente no que se refere à formação de circuitos econômicos locais e à redução das desigualdades regionais.

Em síntese, a evidência empírica analisada sugere que PP's como o PAA possuem potencial relevante, mas sua efetividade depende de condições institucionais, econômicas e territoriais mais amplas. Sem a articulação com estratégias estruturantes de desenvolvimento e sem a garantia de continuidade e estabilidade, tais políticas tendem a operar em uma lógica compensatória, com impactos positivos, porém limitados, sobre a dinâmica socioeconômica dos territórios periféricos.

Referências

ABREU, Raphael Lorenzeto de. **Mapa de Antônio Martins-RN e municípios limítrofes**. 2017. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ant%C3%B4nio_Martins#/media/Ficheiro:Brazil_Rio_Grande_do_Norte_Antonio_Martins_location_map.svg. Acesso em: 27 jun. 2018.

AÇÃO DA CIDADANIA. **Nossa história**. 2020. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.com.br/nossa-historia>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; BORSATTO, Ricardo Serra; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: reflexões a partir de estudos de casos no estado de São Paulo. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, n. 38, 2013.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília-DF: SAF/MDA, 2015. Disponível em: <http://atividaderural.com.br/artigos/568ba26e514e2.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Programa Aquisição de Alimentos**. Manual Operativo Modalidade Compra com Doação Simultânea operação por meio de Termo de Adesão. Brasília-DF: MDS, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Grupo Gestor do PAA. Relatório Descritivo**. Balanço de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA 2003 a 2010. Brasília-DF: MDS, 2010. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em 01 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n. 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em 01 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em 01 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em 01 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em 01 jun. 2020.

CAVALCANTI, Natália Thaynã Farias; MARJOTTA-MAISTRO, Marta Cristina; MONTEBELLO, Adriana Estela Sanjuan. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma avaliação por regiões brasileiras no período de 2011-2014. **REVISTA NERA**, n. 40, p. 225-245, 2017.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Cartilha do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. – Brasília-DF: CONAB, 2012. Disponível em:

https://www.conab.gov.br/images/arquivos/agricultura_familiar/Cartilha_PAA.pdf. Acesso em 01 jun. 2020.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Compêndio de Estudos Conab**, v. 13 (2016-). – Brasília-DF: CONAB, 2018. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab>. Acesso em 01 jun. 2020.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Compêndio de Estudos Conab**, v. 20 (2016-). – Brasília-DF: CONAB, 2019. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab>. Acesso em 01 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). I Conferência Nacional de Segurança Alimentar Relatório final. 1995. Brasília-DF: CONSEA, 1995. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 12, 2018.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Inclusão produtiva em seu município**. – Brasília-DF: EMBRAPA, 2020. Disponível em: <http://mapas.cnpm.embrapa.br/mds/?layers=5>. Acesso em: 05 jun. 2020.

EMPRESAS brasileiras. **Dados por municípios**. Antônio Martins-RN. 2020. Disponível em: <https://www.empresometro.com.br/>. Acesso em: 05 jun. 2020.

FÉLIX, José Adalberto de Souza. **Análise do programa de aquisição de alimentos na modalidade compra doação simultânea, executado pela Emater no Rio Grande do Norte (2015-2017)**. 2017. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração), Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN: UFRN, 2017. Disponível em: https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/6346/1/Jos%c3%a9ASF_Monografia.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO/ONU). 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/news/archive/news-by-date/2015/pt/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2012%20Tese-Catia-Grisa.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; DI SABBATO, Alberto; VIDAL, Maria de Fátima. **Agricultura familiar no Nordeste**: uma análise comparativa entre dois censos agropecuários. Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), 2011.

HESPAHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**, p. 469-483, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo 2010**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/antonio-martins/pesquisa/23/27652?detalhes=true>. Acesso em: 27 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama de Antônio Martins-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/antonio-martins/panorama>. Acesso em: 27 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto municipal. Antônio Martins-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE [vários anos]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/antonio-martins/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 27 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário. Antônio Martins-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/antonio-martins/pesquisa/24/76693>. Acesso em: 27 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário. Antônio Martins-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2006. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/antonio-martins/pesquisa/24/76693?ano=2006>. Acesso em: 27 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico. Antônio Martins-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE [vários anos]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 09 jun. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Conselho Nacional Segurança Alimentar e Nutricional**. – Rio de Janeiro-RJ: IPEA, [s/d.]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/133-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/269-conselho-nacional-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 02 jun. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Antônio Martins-RN.** – Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2020. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 19 maio 2020.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferrera de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, v. 29, n. 2, p. 159-176, 2008.

LIMA, Leandro de Castro; BRASIL, Lorene K. Barbosa; LOCATEL, Celso Donizete. A dimensão geográfica de políticas públicas: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Política Nacional de Economia Solidária (ECOSOL) no Rio Grande do Norte. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 34, 2018.

MATTEI, Lauro. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM**, v. 7, p. 33-44, 2007.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Brasília-DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>. Acesso em: 05 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Relatório Municipal de Informações de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN nos Municípios. Antônio Martins-RN.** Brasília-DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/grupo.php?id_grupo=209. Acesso em: 05 jun. 2020.

MOURA, Rafaela Sonally Cunha; BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. Análise das Políticas Públicas em Rafael Fernandes/RN na perspectiva do Desenvolvimento Sustentável. **Revista GeoNordeste**, n. 2, p. 209-229, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Perfil do município de Antônio Martins-RN.** – Rio de Janeiro-RJ: PNUD, 2013. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/antonio-martins_rn. Acesso em: 10 dez. 2019.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RIBEIRO, Dinalva Donizete; DIAS, Mariza Souza. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar: o PAA e o PNPB. **Mercator**, v. 12, n. 27, p. 81 A 91-81 A 91, 2013.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo *et al.* Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 4, p. 661-678, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão n. 1953. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

SILVA, Cleide Regina Ferreira da; SILVA, Márcia Regina Farias da; NUNES, Emanuel Márcio. Operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) no Território Açú-Mossoró (RN). **Revista Extendere**, v. 5, n. 2, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2020.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VIANA, Carlos Azevedo dos Santos; VIEGAS, Gustavo Lund. PAA: evolução das operações. *In*: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Agricultura e Abastecimento Alimentar**: Políticas Públicas e Mercado Agrícola. Brasília-DF: CONAB, p. 146-154, 2009.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, v. 25, n. 2/3, p. 37-47, 1995.

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O caso de Rafael Fernandes–RN

Boanerges de Freitas Barreto Filho

3.1 Introdução

O aprofundamento das transformações socioeconômicas e ambientais nas últimas décadas tem ampliado o debate sobre a centralidade das Políticas Públicas (PP's) como instrumentos fundamentais para o enfrentamento de problemas coletivos complexos. Nesse contexto, os avanços teóricos e metodológicos em diferentes áreas do conhecimento têm contribuído para o desenvolvimento de abordagens analíticas voltadas à compreensão dos processos de formulação, implementação e avaliação dessas políticas, reconhecendo sua natureza multifacetada, marcada pela atuação de múltiplos atores e pela diversidade de instrumentos e estratégias de intervenção.

Paralelamente, a intensificação de problemas decorrentes do crescimento populacional, da urbanização acelerada e da pressão sobre os recursos naturais tem colocado em evidência os limites do modelo de desenvolvimento baseado exclusivamente na expansão econômica. Esse cenário impulsionou a emergência e consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS), entendido como uma perspectiva que busca compatibilizar crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental, incorporando a noção de limites ecológicos e responsabilidade intergeracional (Cavalcanti, 1999).

A incorporação da agenda ambiental ao campo das PP's representa, portanto, uma inflexão importante no padrão de intervenção estatal, especialmente a partir das discussões promovidas em fóruns internacionais, como aqueles vinculados ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A partir desse movimento, as políticas passaram a incorporar, ao menos em nível discursivo e normativo, preocupações com a sustentabilidade, refletindo avanços no campo teórico e na construção de modelos que integram dimensões econômicas, sociais e ambientais, além de estabelecer compromissos éticos com as gerações futuras (Cavalcanti, 1999).

Entretanto, apesar da consolidação desse referencial teórico e da existência de experiências bem-sucedidas em determinados contextos, observa-se uma lacuna entre a formulação e a implementação das políticas, sobretudo em escalas subnacionais. No caso brasileiro, é recorrente a incorporação formal da agenda ambiental nos

instrumentos de planejamento e nas diretrizes institucionais, sem que isso se traduza, de fato, em ações concretas e efetivas. Tal descompasso sugere que, em muitos casos, a adesão ao discurso da sustentabilidade atende mais às exigências legais e normativas do que a um compromisso substantivo com a transformação das práticas de gestão pública.

Diante desse cenário, coloca-se como problema de pesquisa a necessidade de compreender em que medida as PP's, no âmbito municipal, incorporam efetivamente os princípios do DS ao longo de suas diferentes fases, e como esses princípios se materializam (ou não) nos processos de formulação, implementação e avaliação das ações governamentais de Rafael Fernandes-RN.

A relevância do estudo reside na possibilidade de contribuir para o debate sobre a efetividade das PP's em contextos locais, especialmente em municípios de pequeno porte, onde limitações institucionais, técnicas e financeiras tendem a impactar diretamente a capacidade de execução das políticas. Ao analisar o caso de Rafael Fernandes-RN, o trabalho busca evidenciar as dinâmicas concretas de operacionalização das políticas e os desafios associados à institucionalização da sustentabilidade no nível local.

Nesse sentido, o objetivo do capítulo é analisar as fases das PP's existentes no município de Rafael Fernandes-RN, com ênfase naquelas relacionadas à promoção do DS, utilizando como referencial analítico o modelo do Ciclo de Políticas Públicas (CPP). Esse modelo, estruturado em estágios como formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação, permite examinar de forma sistemática os processos político-administrativos, os mecanismos de ação e o papel dos diferentes atores envolvidos na produção das políticas (Caldas, 2008; Rua, 2009; Secchi; Souza, 2015).

Além desta introdução (3.1), o capítulo está organizado em sete seções. A seção 3.2 apresenta os procedimentos metodológicos adotados. A seção 3.3 discute os conceitos de PP's e o modelo do Ciclo de Políticas Públicas. A seção 3.4 aborda a evolução histórica do conceito de DS. A seção 3.5 analisa a inserção do DS na agenda governamental e sua institucionalização nas PP's. A seção 3.6 apresenta a caracterização socioeconômica do município de Rafael Fernandes-RN. Na sequência, a seção 3.7 expõe os resultados e a discussão e, por fim, a seção 3.8 apresenta as considerações finais.

3.2 Metodologia

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza aplicada, de abordagem qualitativa e caráter descritivo-analítico, estruturada a partir de um estudo de caso único, tendo como unidade empírica o município de Rafael Fernandes-RN.

A investigação fundamenta-se no referencial teórico-metodológico do Ciclo de Políticas Públicas (CPP), que compreende as fases de formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Caldas, 2008), permitindo a análise sistemática dos processos político-administrativos envolvidos na produção das políticas públicas.

O CPP é adotado como modelo analítico central por possibilitar a decomposição das políticas em etapas interdependentes, favorecendo a identificação dos atores envolvidos, dos instrumentos mobilizados e das estratégias adotadas em cada fase do processo decisório (Rua, 2009; Secchi; Souza, 2015). Assim, o modelo não é utilizado apenas como esquema descritivo, mas como ferramenta interpretativa para apreender as dinâmicas institucionais e os mecanismos de operacionalização das políticas no contexto local.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa baseia-se em levantamento bibliográfico e documental. A revisão bibliográfica abrange autores clássicos e contemporâneos das áreas de PP's e DS, com o objetivo de construir o arcabouço teórico necessário à análise.

O levantamento documental concentrou-se em fontes oficiais do município de Rafael Fernandes-RN, com destaque para a Lei Orgânica Municipal (LOM), legislações complementares (Código de Postura e Código de Saneamento) e os instrumentos de planejamento e orçamento público, especialmente os Planos Plurianuais (PPA) referentes aos períodos de 2006–2009 e 2010–2013.

A escolha dos PPA's como corpus empírico justifica-se por seu caráter estruturante no planejamento governamental, uma vez que esses documentos expressam as diretrizes, objetivos e metas da administração pública em médio prazo, orientando a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Dessa forma, os PPA's constituem-se como material privilegiado para análise da institucionalização das PP's e da incorporação da temática do DS no âmbito municipal.

A operacionalização do modelo do CPP foi realizada por meio da construção de categorias analíticas correspondentes a cada uma de suas fases. A formação da agenda

foi analisada a partir dos mecanismos formais de participação e da definição de prioridades, incluindo o programa de governo e as audiências públicas. A formulação e a tomada de decisão foram examinadas com base na definição de ações, programas e alocação de recursos nos instrumentos orçamentários. A implementação foi analisada a partir da execução orçamentária e da materialização das ações públicas. Por fim, a avaliação foi conduzida por meio da análise de indicadores socioeconômicos e institucionais, bem como da verificação da coerência entre objetivos previstos e resultados observados.

No que se refere à dimensão do DS, a análise orientou-se pela identificação de elementos associados às dimensões econômica, social e ambiental nas PP's municipais e no ordenamento jurídico local.

Para tanto, foram utilizados indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o Índice de Gini, o Índice Social de Desenvolvimento Municipal (ISDM) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), além de outras informações relevantes para a caracterização do cenário local.

A análise também considerou o grau de institucionalização do DS no município, a partir do exame da base normativa e da articulação entre planejamento, estrutura administrativa e execução das políticas públicas. Tal abordagem permite avaliar não apenas a presença formal da sustentabilidade nos instrumentos legais, mas, sobretudo, sua efetiva incorporação nos processos decisórios e na implementação das ações governamentais.

Por fim, destaca-se que a avaliação de PP's em escala local⁴⁹ constitui ferramenta relevante para compreender os padrões de desenvolvimento em curso, permitindo identificar a coerência entre objetivos, instrumentos e resultados, bem como os limites e potencialidades das intervenções estatais (Tavares, 2005).

3.3 Referencial teórico sobre políticas públicas

De acordo com Souza (2006, p. 23-4), os demiurgos da área de PP's foram: H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. A autora salienta que:

49 [...] a avaliação de políticas públicas em âmbito local possibilita, por exemplo, a reflexão sobre qual padrão de desenvolvimento vem sendo implementado em determinada localidade ou município, a partir da obtenção de informações que indiquem quais são os objetivos da política pública em questão; como tem sido, ou foi, implementada; quem é, e como vem sendo beneficiada a população-alvo dos programas e projetos públicos que ancoram o modelo de desenvolvimento em curso (Tavares, 2005, p. 128).

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

Lindblom (1959; 1979) [...] propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

A partir dos trabalhos iniciais, Souza (2006, p. 24), indica que o conceito mais conhecido sobre PP foi formulado por H. Laswell e implica “[...] responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”

De acordo com Frey (2000, p. 216), “a literatura sobre ‘*policy analysis*’ diferencia três dimensões da política”, [a saber]: ‘*policy*’, ‘*politics*’ e ‘*polity*’” e explica que: “tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘*polity*’ (I) para – denominar as instituições políticas, ‘*politics*’ para os processos políticos e, por fim, ‘*policy*’ para os conteúdos da política.

Mais detalhadamente:

(I) [...] a dimensão institucional ‘*polity*’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (Frey, 2000, p. 216).

(II) [...] no quadro da dimensão processual ‘*politics*’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (Frey, 2000, p. 216-7).

(III) [...] a dimensão material ‘*policy*’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (Frey, 2000, p. 217).

Para Secchi (2013, p. 1), em língua inglesa, têm-se duas grafias para diferenciar o emprego do termo política: *politics* e *policy*. O termo *politics* tem, na concepção de Bobbio, o sentido de “atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”, assumindo a conotação de que a política seja uma atividade de competição para a conquista e o exercício do poder.

Höfling (2001, p. 30) sustenta que:

Para melhor compreensão e avaliação das políticas públicas sociais implementadas por um governo, é fundamental a compreensão da concepção

de Estado e de política social que sustentam tais ações e programas de intervenção.

Segundo Secchi (2013, p. 1), quando se utiliza o termo *policy*, remete-se à política em um sentido mais concreto e “tem relação com orientações para a decisão e ação”, estando o termo Política Pública (*public policy*) relacionada à concepção do segundo tipo (*policy*).

Neste aspecto, as “Políticas públicas [*public policy*] tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Uma PP “[...] pode ser entendida como uma diretriz ou conjunto de diretrizes voltadas para o enfrentamento de um problema público [e] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.” (Secchi, Souza, 2015, p. 77).

Assim, o motivo para estabelecer uma PP é a forma de tratar ou de resolver um problema considerado coletivamente relevante (Secchi, 2013, p. 1-2).

Para Souza e Secchi (2015, p. 77-8):

A política pública é uma entidade abstrata, que se materializa por instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis nas diversas áreas de atuação pública: saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança e tantas outras.

Diante de um problema público, os governantes podem implementar soluções estruturadas por meio de uma PP, escolhendo os instrumentos mais adequados para o enfrentamento da situação. Para tanto, faz-se necessário conhecimento da realidade, capacidade técnica para elaborar as medidas, competência para decidir, meios e instrumentos disponíveis para executar as ações e capacidade de avaliar/ajustar as intervenções (Secchi, 2013).

Rua (2009, p. 1), salienta a importância de distinguir decisão política de PP, indicando que: “Embora, uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.”

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (Rua, 2009, p. 1).

A decisão política pode levar em consideração os *inputs* e os *withinputs*. Os *inputs* constituem as demandas provenientes do meio externo: mídia, sociedade etc.

(Easton, s/d., *apud* Rua, 1997, p. 2). Já os *withinputs* constituem as “Demandas originadas no interior do próprio sistema político: dos agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas, etc.) dos parlamentares, dos governadores de estado, do judiciário” (Rua, 1997, p. 2-3).

Observa-se que as demandas podem ser originárias do próprio sistema político e também do meio externo e versar sobre uma ampla gama de reivindicações. De acordo com Rua (1997, p. 2):

[...] por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc.

Podendo versar sobre um amplo conjunto de reivindicações e sofrer influências de fatores variados (políticos, ideológicos, culturais, religiosos etc.), reconhece-se que o estabelecimento de uma PP é algo complexo e requer capacidade técnica para elaborá-la, executá-la e avaliá-la, além de capacidade governamental para tomada de decisões, gerenciá-la e executá-la da forma mais eficiente⁵⁰ possível.

De acordo com Rua (2009), pode-se lidar com a complexidade através do recorte das PP's em etapas sequenciais.

Esse processo de formulação de políticas (*policy-making process*) é também conhecido como Ciclo de Políticas Públicas-CPP (*policy cycle*), consistindo em “[...] um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (Secchi, 2013, p. 43).

Souza (2002) apresenta um mapeamento de modelos explicativos de PP's: a tipologia elaborada por Theodor Lowi (1964; 1972); o Incrementalismo desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992); o modelo *garbage can* ou "lata de lixo", desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972); o modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993); o modelo do "equilíbrio interrompido" (*punctuated equilibrium*) elaborado por Baumgartner e Jones (1993); os modelos influenciados pelo "novo gerencialismo público" e pelo ajuste fiscal; e o ciclo da política pública.

⁵⁰ Sobre eficiência organizacional ver Souza e Secchi (2015, p. 85).

Na concepção do CPP,

[...] a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Esse ciclo é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política (Rua, 2009, p. 37).

De acordo com Caldas (2008), o CPP apresenta cinco fases principais:

PRIMEIRA FASE – Formação da Agenda (Seleção das Prioridades);
SEGUNDA FASE – Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas);
TERCEIRA FASE – Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações);
QUARTA FASE – Implementação (ou Execução das Ações);
QUINTA FASE – Avaliação (Caldas, 2008, p. 10).

Para Caldas (2008), a sociedade tem muitos problemas, e os agentes públicos não conseguem atender a todas as demandas, principalmente, em decorrência da escassez de recursos. Assim, estabelecem uma lista com as prioridades, consistindo no estágio da Formação da Agenda.

A Formulação de Políticas é a fase em que se definem as linhas de atuação, na qual é necessária a participação da burocracia estatal para indicar os recursos disponíveis e que podem ser mobilizados (Caldas, 2008).

O Processo de Tomada de Decisão envolve a escolha das ações e dos recursos, devendo considerar as opiniões divergentes e tentar maximizar o alcance da intervenção (Caldas, 2008).

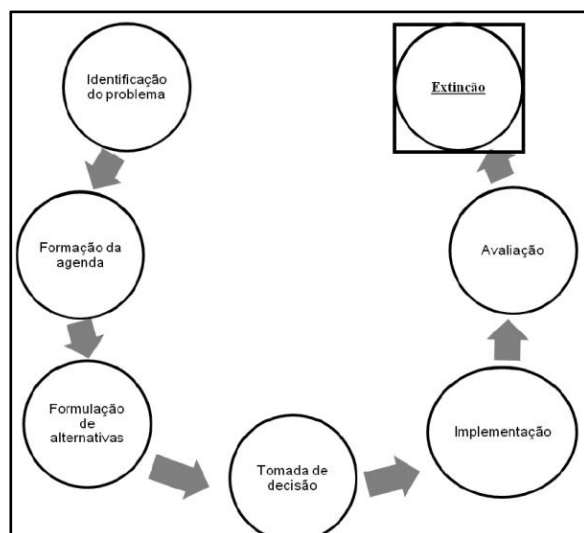
A implementação é o momento em que se executam os atos, requerendo o envolvimento da burocracia estatal e capacidade gerencial (Caldas, 2008).

Por fim, tem-se a fase da Avaliação, que pode ser realizada em todos os momentos do CPP, “contribuindo para o sucesso da ação governamental e para a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados” (Caldas, 2008, p. 18).

Para Souza (2002, p. 8), o CPP é composto por seis estágios: “O ciclo da política pública se constitui dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”

De acordo com Souza e Secchi (2015, p. 78), o CPP é composto por sete estágios (Figura 1).

Figura 1 – Estágios do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Souza e Secchi (2015, p. 78).

A proposta de Souza e Secchi (2015) proporciona um modelo avaliativo mais completo para os elaboradores/decisores, mas optou-se neste trabalho por um modelo avaliativo⁵¹ com cinco estágios: Formação da Agenda, Formulação de Alternativas, Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação, compatibilizando-se com a proposta de Caldas (2008).

A aplicabilidade do CPP, segundo Souza (2006, p. 29-30), dá ênfase ao estágio de definição da agenda, buscando esclarecer as questões determinantes para a inclusão (ou não) na agenda política, sendo oferecidos três tipos de respostas:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. [...] A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Sabe-se que o debate sobre DS ganhou notoriedade no pós-Segunda Guerra Mundial, primeiro nos países mais desenvolvidos, motivado por preocupações relacionadas à necessidade de preservar o meio ambiente e, mais próximo do final do

⁵¹ Para verificar a fase da Identificação do Problema, ver Sacchi (2013); para a Extinção, consultar Souza e Sacchi (2015). Para uma abordagem teórica do processo de formulação de PP's, consultar Capella (2006).

milênio, também ganhou espaço na agenda política de países em desenvolvimento, como ocorreu no Brasil.

A representatividade da temática pode ser percebida, no aspecto normativo, pela destinação de um capítulo específico ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988 e, principalmente, pela emergência do militantismo ambiental no Brasil, assim como pelos estudos relacionados à temática do DS⁵².

3.4 Desenvolvimento sustentável: fundamentos

A concepção de DS impulsionou vários debates, acentuando-se no período da Guerra Fria e, ao longo do último quartel do século XX, consolidou-se como um “imperativo global que chegou para ficar” (Veiga, 2005, p. 187).

Para Viola (1992), no final do século XX, a ordem mundial foi marcada por duas tendências estruturais, a saber:

(I) o processo de globalização que reposicionava o papel dos Estados nacionais frente ao poder do mercado internacional e à financeirização crescente da economia e;

(II) a intensificação dos problemas socioambientais globais, com destaque para as mudanças climáticas, a destruição dos biomas e a consequente perda da biodiversidade, a crescente pressão demográfica sobre os recursos naturais, especialmente nos países pobres, entre outros problemas relativos à degradação ambiental, que, em última instância, pressionariam para o estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) como uma autoridade supranacional.

Viola (1992, p. 7) indica que as preocupações com a destruição do meio ambiente se intensificaram a partir de meados da década de 1960 com a “‘revolução ambiental’ estadunidense”, que se espalhou, nas décadas seguintes, por diversos países desenvolvidos e por áreas da periferia a partir da década de 1980.

Segundo Viola (1992, p. 7), em 1970 existiam apenas 12 agências ambientais nacionais, passando para mais de 190 em 1990, evidenciando o aumento das preocupações com o meio ambiente e os impactos socioambientais decorrentes da exploração econômica.

Buarque (2002), recuperando o percurso histórico dos momentos mais emblemáticos relacionados às preocupações com o meio ambiente, aponta que o Relatório do Clube de Roma, publicado em 1972, formulou a proposta do congelamento

⁵² Viola (1992) apresenta um panorama do movimento ambientalista no mundo e contextualiza o caso brasileiro.

do crescimento econômico e demográfico para assegurar a estabilidade ecológica. Assumindo um tom neomalthusiano foi bastante criticado por não estabelecer ritmos diferenciados para que os países pobres tivessem mais tempo para se adequarem ao congelamento, isso porque o acatamento da tese seria o mesmo que condenar os pobres à eterna pobreza.

O Relatório sinalizava para um cenário sombrio e motivou a elaboração da proposta radical de paralisar o crescimento econômico e demográfico como a alternativa mais adequada para evitar o colapso, uma vez que os limites do planeta seriam atingidos em um horizonte de 100 anos (Oliveira, 2012).

Furtado (1998, p. 11) sintetiza a tese do colapso expressa no Relatório:

A novidade está em que o sistema pôde ser fechado em escala planetária, numa primeira aproximação, no que se refere aos recursos não-renováveis. Uma vez fechado o sistema, os autores do estudo formularam-se a seguinte questão: que acontecerá se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chegar efetivamente a concretizar-se, isto é, se as atuais formas de vida dos povos ricos chegarem efetivamente a universalizar-se? A resposta a essa pergunta é clara, sem ambigüidades: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seria de tal ordem (ou alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso.

Segundo Montibeller Filho (1993, p. 132), no ano seguinte, em 1973, o conceito de ecodesenvolvimento foi usado pelo canadense Maurice Strong, e definido por Sachs como o:

[...] desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio.

Para Brüseke (1995, p. 16), o canadense Strong utilizou o termo ecodesenvolvimento para “caracterizar uma concepção alternativa de política do desenvolvimento”, e foi Sachs quem formulou os seis princípios básicos do ecodesenvolvimento, quais sejam: (I) satisfação das necessidades básicas; (II) preocupação com as gerações futuras; (III) participação da população envolvida; (IV) cuidado dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; (V) preparação de um sistema social que garantisse emprego, segurança social e respeito a outras culturas; (VI) programas de educação.

Em 1987⁵³, o Relatório de Brundtland, conhecido também como “Nosso Futuro Comum”, é reconhecido por ser um documento mais realista no tratamento dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global, destacando as relações imbricadas entre economia, tecnologia, sociedade e política, além de enfatizar o necessário comprometimento ético intergeracional (Brüseke, 1995).

O Relatório assim definiu:

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas (Relatório Brundtland, 1987 *apud* ONU, s/d).

Reconheceu a importância do compromisso ético intergeracional: “[...] o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (ONU, s/d).

De acordo com Montibeller Filho (1993, p. 135), tratava-se de um novo paradigma de desenvolvimento, orientado pelos princípios de:

[...] integrar conservação da natureza e desenvolvimento; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; perseguir equidade e justiça social; buscar a autodeterminação social e da diversidade cultural; e, manter a integridade ecológica.

Em 1992, no Rio de Janeiro, foi realizada a Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento e Meio Ambiente (também denominada Rio-92, ECO-92 e Cúpula da Terra), sendo um dos mais importantes acontecimentos políticos do final do século XX. O evento consagrou a proposta de DS e aprovou a Agenda 21, que conclamava ao comprometimento das nações com as gerações futuras (Buarque, 2002).

Nestes termos: “A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.” (Brasil, s.d. [a]).

O documento final foi aprovado e assinado por 179 países participantes da Rio-92 e estabeleceu que os países deveriam elaborar Agendas 21 Nacionais, em que os temas tratados deveriam servir como parâmetros para os processos de planejamento em diferentes níveis setoriais e espaciais.

53 Brüseke (1995), aponta ainda a Declaração de Cocoyok de 1974 e o Relatório Dag-Hammar skjöld de 1975 como momentos importantes do debate internacional sobre caminhos alternativos para o desenvolvimento, anteriores ao Relatório Brundtland de 1987.

A orientação expressa foi para que cada país implementasse:

[...] uma Agenda 21 local tendo como base de ação a construção, operacionalização e manutenção da infra-estrutura econômica, social e ambiental local, estabelecendo políticas ambientais locais e prestando assistência na implementação de políticas ambientais nacionais (Brasil, s/d [b], n/p).

Assim, a Agenda 21 deveria constituir-se em um instrumento de planejamento para a construção de sociedades mais sustentáveis, buscando conciliar medidas de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (Brasil, s/d. [b]).

Em junho de 1997, em Nova York, ocorreu uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU para a revisão e avaliação da implementação da Agenda 21, ficando conhecida como Rio+5, contribuindo também para criar um ambiente político propício à aprovação do Protocolo de Kyoto (Radar Rio+20, 2011).

Ainda no mesmo ano, em dezembro, foi realizada a 3ª Conferência⁵⁴ em Kyoto, no Japão, onde foi elaborado o Relatório de Kyoto, que só passou a vigorar a partir de fevereiro de 2005: “Adotado em dezembro de 1997, o Protocolo de Kyoto passa[ria] a vigorar [em Fevereiro de 2005], obrigando os países industrializados a cortar em 5% suas emissões de gases-estufa em relação aos níveis de 1990.” (Radar Rio+20, 2011, p. 14).

O Protocolo definiu metas obrigatórias de redução nas emissões de gases contribuintes para o “efeito estufa” para 38 países industrializados e a União Europeia (Radar Rio+20, 2011, p. 15).

Em agosto de 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+10, na qual foi aprovado um plano para implementar os compromissos da Rio-92.

De acordo com Sequinel (2002, p. 12):

O objetivo principal da Conferência seria rever as metas propostas pela Agenda 21 e direcionar as realizações às áreas que requerem um esforço adicional para sua implementação, assim como refletir sobre outros acordos e tratados da Rio-92. Essa nova Conferência Mundial levaria à definição de um plano de ação global, capaz de conciliar as necessidades legítimas de

54 De acordo com Godoy e Pamplona (2007, p. 335): “A primeira reunião da Conferência das Partes (COP 1) foi realizada entre março e abril de 1995 em Berlim, na qual foram definidas as modalidades, regras e diretrizes, além das atividades adicionais, que deveriam ser realizadas pelos países para alcançar as reduções nas emissões dos gases de efeito estufa.” E ainda que: “A 2ª Conferência (COP 2) foi realizada em julho de 1996, em Genebra. Durante a reunião, foi apresentado o Segundo Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança de Clima (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC).”

desenvolvimento econômico e social da humanidade, com a obrigação de manter o planeta habitável para as gerações futuras.

Em 2012, por proposta apresentada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2007 e aprovada pela ONU em 2009, foi realizada no Rio de Janeiro, em Junho de 2012, a Rio+20, que resultou numa grande frustração, uma vez que o evento ficou envolto num cenário de grave crise econômica e despertando pouco interesse (Guimarães, Fontoura, 2012).

Ainda de acordo com Guimarães e Fontoura (2012, p. 25):

[...] a Rio +20 previa o pouco ousado objetivo de que os governos somente renovassem os compromissos políticos com o desenvolvimento sustentável firmados anteriormente nas principais cúpulas sobre o tema, de forma a avaliar o progresso, identificar lacunas na implementação das decisões adotadas e estabelecer novos compromissos [...]. Em meio à recessão econômica global e mediante a constatação de que pouco se avançou no que tange ao desenvolvimento sustentável nas últimas décadas [...], a conferência iniciou no dia 13 de junho de 2012 e, com o passar dos dias, provocou um elevado descrédito por parte da sociedade civil, dos meios de comunicação e da comunidade científica [...].

Após os poucos avanços alcançados em Johannesburgo, 2002, e Rio de Janeiro, 2012, ocorreu, em 2015, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, na sede da ONU em Nova York, cujo evento definiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo como meta finalizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2030 e recebendo a denominação de Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Roma, 2019).

De acordo com Roma (2019, p. 33), os ODM são compostos por oito objetivos globais, que abrangiam:

[...] ações específicas de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente, além de medidas para o estabelecimento de uma parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Evidentemente que as inúmeras conferências internacionais, que ocorreram ao longo das últimas décadas⁵⁵, produziram efeitos positivos, em que pese a sensação de que se poderia ter avançado muito mais. Registre-se que se reconhece o DS como um processo, inclusive de convencimento dos diversos atores e, também por isso, o componente ético assume papel relevante.

55 Um guia para todas as conferências realizadas pela ONU encontra-se disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>.

Aliás, como defende Buarque (2002, p. 60), o DS é a “resposta aos problemas e desigualdades sociais do planeta” e como uma concepção alternativa de desenvolvimento capaz de conciliar também a exploração econômica dos recursos naturais com a preservação ambiental.

Embora o paradigma do DS ofereça um caminho alternativo para o desenvolvimento é conveniente lembrar que:

A confiança de que o crescimento econômico medido em termos do aumento do PIB (*per capita*) seja uma boa medida de desenvolvimento reflete e exemplifica o domínio do mainstream em Economia em todos os três níveis: epistemológico/metodológico, teórico e pragmático/político. Quando confrontado com a necessidade de um Desenvolvimento Sustentável, por exemplo, ou com a persistência (ou mesmo o acirramento) do abismo econômico entre Norte e Sul, os limites do paradigma dominante se acentuam (Fernandez, 2011, p. 109).

Mais recentemente, os compromissos globais para a promoção do DS foram sistematizados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e pressupõem o atendimento dos ODM:

(1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) Universalizar a educação primária; (3) Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; (4) Reduzir a mortalidade na infância; (5) Melhorar a saúde materna; (6) Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; (7) Assegurar a sustentabilidade ambiental; (8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (Roma, 2019).

A agenda para promoção do DS sinaliza que o novo paradigma consegue mobilizar os agentes políticos representativos da maioria dos países do planeta, mas ainda encontra muita resistência para se estabelecer como paradigma dominante.

Se a sobriedade exige reconhecer que o tempo está realmente se esgotando após o fracasso da Rio+20, a ética da sustentabilidade impõe lembrar que as gerações futuras não nos perdoarão se agirmos como a orquestra do Titanic nos momentos finais antes do naufrágio. Já não é o momento de debater a ciência, a governança, as instituições ou os atores necessários para promover as mudanças necessárias. Por mais que ainda exista muito por conhecer, o mundo já está cansado de saber quais são os desafios mais urgentes, os responsáveis e as maneiras de superá-los (Guimarães, Fontoura, 2012, p. 33).

Mesmo que ainda aquém das expectativas dos adeptos do DS, percebe-se que algumas iniciativas governamentais, com apoio de segmentos cada vez mais expressivos da sociedade, indicam a assimilação de princípios do DS na formulação/execução de PP's, inclusive nas esferas subnacionais.

3.5 Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável

A preocupação com a elaboração de PP's, visando à incorporação do DS, requer, antes de qualquer coisa, apreender a realidade complexa e a própria ideia de DS.

Para Cavalcanti (1999, p. 30): "[...] política de governo para a sustentabilidade significa uma orientação das ações públicas motivadas pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos”.

A adoção dos princípios do DS na formulação de PP's envolve o reconhecimento, por parte dos decisores e legitimados pela maioria da sociedade, de que a depleção dos recursos naturais, nos moldes eminentemente economicistas, resultará no colapso da própria raça humana.

Segundo Fernandez (2011, p. 116-7) essa redefinição de orientação paradigmática requer:

[A reinserção da] Economia no âmbito socioambiental do qual faz parte e, com isso, recuperar o ideal de ciência novamente voltado para atender aos objetivos humanos (presente e futuros), como a disciplina foi originariamente desenvolvida para fazer, e não aos objetivos do mercado – como tem ocorrido cada vez mais intensamente nas últimas décadas. A redefinição do objeto de estudo da Economia, entretanto, é apenas a primeira parte do projeto. A segunda levanta questões vitais em relação à metodologia tradicional que é usada para explicar o mundo econômico.

Fernandez (2011, p. 117) destaca que a mudança metodológica é possível mediante a redefinição do “desenvolvimento”, afastando-se do viés economicista, pelo enfoque do DS, estabelecendo-se uma “concepção ‘ampliada’ de racionalidade científica”.

Em suma, requer-se uma perspectiva metodológica que supere a “ideologia economicista hegemônica” e incorpore:

- 1) a importância da manutenção da biodiversidade, não entendida aqui em seu sentido antropocêntrico e utilitarista, direto ou indireto, na medida em que serve à utilização (atual ou potencial) pelo homem, mas sim em consonância com os princípios ecológicos mais fundamentais, de manutenção da resiliência ecossistêmica em escala global.
- 2) [o] tratamento da questão valorativa da equidade, em busca da superação progressiva das assimetrias sociais – também em escala global.

Nestes termos, o DS pode ser entendido como: “a qualificação ou restrição do crescimento econômico, harmonizando o avanço material com a preservação da sociedade natural, proporcionando, assim, a qualidade do meio ambiente, a qualidade de vida e o nível do produto social” (Cavalcanti, 1999, p. 30).

Todt (2006, p. 47) lembra que as PP's necessitam da participação da sociedade, pois, não se alcança o objetivo da sustentabilidade sem consenso. Segundo o referido autor, cabe à política voltada à sustentabilidade: “a) Assegurar a adequada estruturação do estoque de capital; b) Promover a renovação da natureza; c) Adequar os padrões de consumo, mediante a educação e a mudança institucional.”

Assim, vislumbra-se que alguns elementos são indispensáveis para a formulação das PP's, como a obtenção de informações e dados, a fim de se proceder ao adequado ajuste da utilização dos fatores existentes, respeitando a renovação natural e/ou redirecionando os eventos econômicos e as atividades que destroem o meio ambiente, bem como, estimulando as atividades que preservam o ecossistema (Cavalcanti, 1999).

Deixa evidente o comprometimento ético e a responsabilidade:

[...] ou seja: nosso dever e responsabilidade com relação à natureza, à vida e ao futuro das próximas gerações sobre a Terra. Esta responsabilidade não se restringe à esfera do sujeito individual; seu verdadeiro destinatário é a *práxis* coletiva. A preocupação primordial [...] diz respeito aos efeitos remotos, cumulativos e irreversíveis das ações da sociedade tecno-científica-industrial sobre a natureza e sobre o próprio homem (Jonas, 1979, *apud* Fernandez, 2011, p. 118-9).

Acredita-se que o paradigma do DS como eixo determinante para a formulação/execução/avaliação de PP's não restringe a perspectiva analítica ao viés economicista, mas a direciona para envolver a eficiência econômica, a preservação ambiental e a equidade social, mediadas pela participação dos cidadãos.

O debate contemporâneo sobre o DS transcendeu a esfera das intenções diplomáticas para se consolidar como um desafio central da gestão pública, especialmente no nível municipal. A institucionalização da sustentabilidade nas PP's não se limita à criação isolada de legislações ambientais, mas envolve uma reconfiguração profunda de como o Estado planeja, executa e avalia suas ações transversais. No contexto brasileiro e internacional, observa-se que o município é o local onde as tensões entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental se materializam com maior intensidade, exigindo que os princípios do DS permeiem todas as fases do ciclo das políticas governamentais (Silva, 2020; Ferreira, 2000).

Autores contemporâneos têm se debruçado sobre o fenômeno da Integração de Políticas Ambientais (*Environmental Policy Integration* - EPI), investigando em que medida a sustentabilidade deixa de ser uma "política de setor" para se tornar uma

diretriz meta-política que orienta a administração pública como um todo (Runhaar *et al.*, 2020; Terra, 2021).

A institucionalização do DS fundamenta-se tecnicamente no conceito de EPI, definido como a incorporação de objetivos ambientais em setores não ambientais, tais como transporte, energia, habitação e agricultura (Runhaar *et al.*, 2020). Esse processo visa superar a fragmentação institucional e a incoerência entre as agendas de desenvolvimento e de proteção ecológica.

De acordo com perspectivas teóricas consolidadas, a EPI pode ser interpretada tanto como um princípio normativo de "prioridade de princípio", em que o meio ambiente deve ser considerado de forma privilegiada em relação a outros interesses setoriais, quanto como um processo procedimental de reestruturação do sistema político (Runhaar *et al.*, 2020; Persson, 2004).

A transição para modelos de desenvolvimento sustentável exige o que a ciência política denomina "lógica da adequação", na qual as ações dos gestores públicos são moldadas por regras e normas institucionalizadas que definem o comportamento apropriado dentro de uma organização (Häikiö, 2014). Quando a sustentabilidade é integrada a essa lógica, ela passa a fazer parte da infraestrutura cognitiva dos burocratas, influenciando a tomada de decisão cotidiana.

Contudo, autores como Nilsson e Persson (2003) e Browne e Rutherford (2016) alertam que a EPI é conceitualmente "elástica e vaga", o que pode levar a interpretações variadas e, por vezes, a uma implementação superficial que não altera as estruturas de poder existentes.

A evolução do conceito de sustentabilidade nas políticas públicas também é acompanhada pela emergência de "infraestruturas epistêmicas". No contexto da Agenda 2030, a quantificação da governança por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) criou novos sistemas de cálculo e monitoramento que vinculam o desempenho local a metas globais (Tichenor *et al.*, 2022).

Essas infraestruturas não apenas produzem dados, como também moldam as prioridades políticas ao estabelecer o que deve ser medido e, conseqüentemente, o que passa a ser valorizado na gestão pública municipal (Confederação Nacional de Municípios - CNM, 2017).

No âmbito municipal, a fase de formulação é o momento em que os princípios do DS são formalmente internalizados nos instrumentos de planejamento. No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001) estabelece as bases jurídicas para que

a política urbana ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o direito à terra, à moradia, ao saneamento e ao transporte sustentável (Silva, 2020).

O Plano Diretor emerge como o principal instrumento dessa fase, sendo a ferramenta obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes articularem o crescimento urbano à preservação ambiental (Gomes; Valle, 2024).

A literatura aponta que a eficácia da formulação depende da "liderança para a sustentabilidade", que envolve a mobilização de recursos técnicos e a capacidade de engajar cidadãos e stakeholders em uma visão de longo prazo. Administrações⁵⁶ bem-sucedidas na fase de formulação conseguem superar a dispersão de perspectivas públicas e as restrições organizacionais por meio da construção de consensos em torno do bem comum (Wang; Van Wart; Lebrede, 2014).

Além do Plano Diretor, outros instrumentos de médio prazo desempenham papéis cruciais na materialização do DS durante a formulação. O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são os veículos que permitem que as diretrizes estratégicas sejam traduzidas em alocação de recursos financeiros. Em João Pessoa, a inclusão de diretrizes orçamentárias específicas para a Agricultura Urbana (AU) na LDO demonstra como a sustentabilidade pode ser transversalizada para setores como segurança alimentar e geração de renda, saindo do campo puramente ecológico para o socioeconômico (Silva, 2020).

No entanto, a formulação muitas vezes sofre com a "precariedade do planejamento", quando planos tecnicamente sofisticados falham por não considerar as limitações reais de recursos ou a falta de alinhamento com os interesses políticos locais. A literatura contemporânea enfatiza que o planejamento para a sustentabilidade deve ser fundamentalmente político, exigindo negociações constantes entre o poder executivo, o legislativo e a sociedade civil, para que as metas não fiquem restritas ao plano formal e avancem para a execução (CNM, 2017; Gomes; Valle, 2024).

A fase de implementação é frequentemente citada como o "elo perdido" da sustentabilidade nas políticas municipais. Enquanto a formulação em nível municipal avança na adoção de conceitos modernos, a execução prática enfrenta barreiras estruturais que impedem a materialização dos princípios do DS. Autores que utilizam o

⁵⁶ Um exemplo prático dessa institucionalização avançada é observado em Belo Horizonte, onde o Novo Plano Diretor de 2019 estabeleceu a Agenda 2030 como referência central para o planejamento municipal, integrando metas de resiliência climática e infraestrutura verde diretamente no texto legal (Terra, 2021).

modelo de Wu, Ramesh e Howlett identificam três categorias de obstáculos: políticos, analíticos e operacionais (Oliveira *et al.*, 2025).

As barreiras políticas são caracterizadas pela existência de múltiplos "pontos de veto" e pela interferência de setores privados que podem ser prejudicados por regulações sustentáveis. Em estudos de caso sobre mobilidade urbana, observou-se que empresas de transporte público exercem pressão sobre o processo decisório, muitas vezes sabotando a implementação de faixas exclusivas ou de sistemas de transporte não motorizados que priorizariam o interesse coletivo e ambiental (Oliveira *et al.*, 2025).

Além disso, a oposição burocrática interna em secretarias tradicionais pode retardar a execução de projetos transversais por falta de incentivos ou conflitos de prioridades (Oliveira *et al.*, 2025).

A implementação também falha devido a deficiências na capacidade analítica da gestão municipal. O uso de dados defasados e a ausência de atualizações legislativas constantes impedem que as políticas acompanhem a dinâmica urbana (Oliveira *et al.*, 2025).

Do lado operacional, a falta de um orçamento específico e constante, aliada à fragilidade na coordenação entre municípios vizinhos em regiões metropolitanas, inviabiliza projetos de grande escala, como a gestão compartilhada de resíduos ou de bacias hidrográficas (Ferreira, 2000; Oliveira *et al.*, 2025).

Pesquisas recentes indicam que o "poder transformador" de um plano de sustentabilidade é maior quando nos momentos iniciais (recém-criado), mas esse efeito tende a diminuir ao longo do tempo se não houver mecanismos institucionais que garantam sua manutenção (Chen; Zhang, 2025).

Para sustentar a ação a longo prazo, é necessário investir em "trabalho institucional" que integre a sustentabilidade às práticas rotineiras de todos os setores da gestão, além de promover treinamento do pessoal quanto às novas práticas (Sinervo *et al.*, 2024).

Governos locais que obtêm melhores resultados são aqueles que dedicam staff específico para a agenda ambiental e promovem a coordenação interdepartamental contínua (Chen; Zhang, 2025).

A institucionalização efetiva do DS exige processos de avaliação que permitam mensurar o impacto real das políticas. A "Avaliação com Base na Sustentabilidade" (ABS) propõe um percurso interdisciplinar e integrador que verifica se a política promove a solidariedade intergeracional e a ecoeficiência, baseando-se no princípio da

precaução. Diferentemente de uma avaliação tradicional de resultados financeiros, a ABS busca entender se o desenho da política contribui para a superação de desigualdades e a minimização de danos à natureza (Chacon; Nascimento, 2020).

No contexto brasileiro, instrumentos como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), aplicado pelos Tribunais de Contas, têm sido fundamentais para induzir os gestores a cumprirem as metas da Agenda 2030. O IEG-M funciona como uma auditoria de desempenho que expõe a defasagem entre as normas gerais e a efetividade da gestão micro municipal, pressionando por maior transparência e alocação eficiente de recursos (Bandeira *et al.*, 2023).

Uma das ferramentas mais inovadoras para o monitoramento local é a Mandala de Desempenho Municipal da CNM (Quadro 1).

Quadro 1 – Mandala: Dimensões, indicadores e foco de avaliação

Dimensão da Mandala	Quantidade de Indicadores	Foco da Avaliação
Social	Variável (Mortalidade, Escolaridade)	Bem-estar da população e acesso a serviços básicos de saúde e educação.
Ambiental	Variável (Esgoto, Resíduos, Água)	Qualidade do saneamento, destinação de lixo e conservação de recursos naturais.
Econômica	Variável (Produção, Turismo)	Vitalidade financeira do município ligada a práticas produtivas sustentáveis.
Institucional	Variável (Transparência, Capacidade)	Força da gestão municipal em implementar políticas de forma transparente.

Fonte: CNM (2020).

Desenvolvida em parceria com o PNUD, a Mandala utiliza um gráfico do tipo radar para fornecer uma linha de base sobre a localização dos ODS em quatro dimensões estratégicas (CNM, 2017).

O uso do sistema de cores (verde, amarelo, vermelho) facilita a identificação imediata de lacunas de sustentabilidade, permitindo que o gestor atue em áreas críticas antes que o desempenho geral do município seja comprometido (CNM, 2017).

Estudos mostram que embutir a sustentabilidade nos processos de avaliação de desempenho dos servidores e nas rotinas de prestação de contas é o mecanismo mais eficaz para avançar em ações de equidade e responsabilidade ambiental (Chen; Zhang, 2025).

A complexidade dos problemas ambientais urbanos exige a transição de modelos burocráticos rígidos para o que se chama de "administração colaborativa" (Berceanu; Nicolescu, 2024).

Esse modelo reconhece que o governo local não é o único detentor do saber e deve atuar como um orquestrador entre múltiplos atores, incluindo ONGs, setor privado e academia (Silva, 2020).

A institucionalização da coprodução de conhecimento permite que as políticas públicas sejam informadas por pesquisas científicas de ponta e por saberes locais, aumentando a legitimidade e a eficácia das intervenções (Berceanu; Nicolescu, 2024; Käyhkö *et al.*, 2025).

Nesse cenário, a educação desempenha um papel transformador, não apenas como uma política setorial, mas como uma ferramenta para moldar valores sustentáveis e fomentar uma atitude ética em relação ao meio ambiente em todos os níveis da administração. A integração da sustentabilidade nos currículos de formação de gestores e em programas de capacitação técnica é essencial para que o "saber técnico" dos servidores municipais esteja alinhado com as agendas globais de resiliência e justiça climática.

Nesse cenário, a educação desempenha um papel transformador, não apenas como uma política setorial, mas como uma ferramenta para moldar valores sustentáveis e fomentar uma atitude ética em relação ao meio ambiente em todos os níveis da administração (Leuenberger, 2006).

A integração da sustentabilidade nos currículos de formação de gestores e em programas de capacitação técnica é essencial para que o "saber técnico" dos servidores municipais esteja alinhado com as agendas globais de resiliência e justiça climática (Leuenberger, 2006; Terra, 2021).

Um aspecto sombrio da institucionalização da sustentabilidade, tratado por autores críticos, é o uso do DS como uma estratégia puramente retórica. Em muitos municípios, a sustentabilidade é empregada como uma narrativa de conformidade para atrair investimentos ou melhorar a imagem internacional, sem que as bases estruturais da gestão sejam alteradas (Plumecocq, 2014; Abello-Romero *et al.*, 2025). Esse fenômeno é visível no conceito de "vitrine urbana", onde grandes projetos ou megaeventos (como a COP 30 em Belém) são promovidos sob a égide do desenvolvimento sustentável, enquanto as comunidades periféricas continuam sofrendo com a falta de saneamento básico e vulnerabilidade climática (Dias; Alencar, 2025).

A distância entre a retórica e a prática é alimentada por uma visão de desenvolvimento voltada apenas ao crescimento econômico e à competitividade, em detrimento da melhoria da qualidade de vida geral (Silva, 2020).

A análise de autores como Perelman (2002) *apud* Plumecocq (2014) sugere que a eficácia de uma política de DS depende da legitimidade de seus fundamentos retóricos. Caso os valores compartilhados pela população não sejam incorporados ao discurso oficial, a política falha em gerar as mudanças de comportamento necessárias na sociedade (Plumecocq, 2014).

O desafio das cidades contemporâneas é, portanto, transpassar a lógica do espetáculo urbano para garantir que a sustentabilidade se materialize em direitos fundamentais e inclusão social (Gomes; Valle, 2024).

A materialização do DS, portanto, não é um destino final, mas um processo contínuo de adaptação e aprendizado institucional. Ao equilibrar a eficiência técnica com a equidade social e a preservação ecológica, os municípios podem deixar de ser apenas os palcos das crises ambientais para se tornarem os laboratórios das soluções para um futuro resiliente (Silva, 2020; Gomes; Valle, 2024).

A integração sistêmica dessas diretrizes em todas as fases da gestão (formulação política, implementação burocrática e avaliação rigorosa) parece ser a via mais adequada para que a sustentabilidade deixe de ser uma promessa retórica e passe a ser a base estruturante da vida urbana no século XXI.

3.6 Caracterização do município de Rafael Fernandes-RN

O município de Rafael Fernandes-RN pode ser considerado de pequeno porte populacional⁵⁷, com 4.692 pessoas e de baixa densidade demográfica, com 59,98 hab./km², em 2010. O município vem apresentando um pequeno crescimento populacional, com predomínio de habitantes na área urbana⁵⁸, e expansão da taxa de urbanização de 45,89%, em 1991, passando para 51,94%, em 2000, atingindo 57,74%, em 2010. A taxa de crescimento populacional⁵⁹ de cerca de 1% ao ano, manteve-se no período de 2000 a 2010 (IBGE, 1991; 2000; 2010).

A economia (Tabela 1) do município apresenta uma modesta participação do setor agropecuário, quase não dispõe de indústrias, e o Produto Interno Bruto (PIB) é

⁵⁷ A estimativa populacional para 2019 era de 5.098 pessoas (IBGE, 2020).

⁵⁸ De acordo com o IBGE (2010), em 2010, o município tinha 42,26% de sua população morando na área rural.

⁵⁹ O município apresentou taxa de crescimento anual de 2,73%, entre 1991 e 2000, e 1% entre 2000 e 2010 (IBGE, 2000; 2010).

altamente dependente do setor público⁶⁰; ou seja, a economia exibe características similares às existentes na maioria dos municípios do interior do Nordeste.

Tabela 1 – Rafael Fernandes-RN: Dinâmica econômica – Comparativo 2006 x 2017 – Dados selecionados

Ano	Indicador	(%)
	Nº estabelecimentos da agricultura	
2017	348	-5,44
2006	368	
	VAB total (R\$) x 1.000	
2017	38.887,78	+85,05
2010	21.015,00	
	VAB Setor Agropecuário (R\$) x 1.000	
2017	4.347,31	+43,95
2010	3.020,00	
	VAB Indústria (R\$) x 1.000	
2017	1.408,45	+87,04
2010	753,00	
	VAB Serviços (R\$) x 1.000	
2017	10.668,73	+159,58
2010	4.110,00	
	VAB Administração Pública (R\$) x 1.000	
2017	22.463,29	+71,06
2010	13.132,00	
	Produto Interno Bruto (PIB) (R\$) x 1.000	
2017	40.512,37	+77,36
2010	22.842,00	
	PIB <i>per capita</i> (R\$)	
2017	7.920,31	+62,69
2010	4.868,28	
	Salário médio mensal dos trabalhadores formais	
2017	1,5	
	Pessoal ocupado	
2017	230	
	População ocupada	
2017	4,5%	
	Percentual da população com rendimento nominal mensal <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo	
2010	45,2%	

Fonte: IBGE (2006; 2010; 2020).

Considerando o período de 2010 a 2017, em termos nominais, o Setor de Serviços apresentou o maior crescimento, quase 160%, seguido pela Indústria, pela Administração Pública e pelo Setor Agropecuário, que cresceu apenas 44%.

Em 2010, com Valor Adicionado Bruto (VAB) total de R\$ 21.015.000,00, a Administração Pública respondia por 62,49% do VAB. Em 2017, com VAB total de R\$ 38.887.780,00, a Administração Pública respondia por 57,76% do VAB,

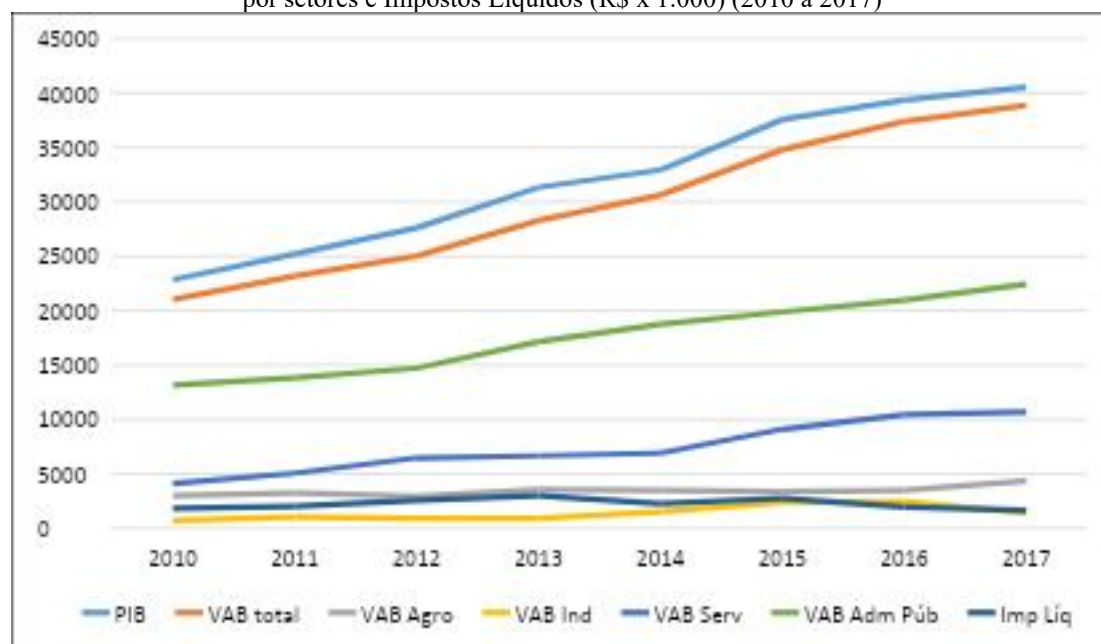
⁶⁰ Rafael Fernandes/RN, em 2017, ocupava o 132º lugar no PIB do estado, representando apenas 0,06% do PIB do estadual.

apresentando uma pequena redução no período, mas ainda assim mantendo elevada participação na composição do VAB. Em 2017, o setor com menor participação no VAB foi a Indústria, contribuindo com apenas 3,62%.

Em relação ao PIB *per capita*, a título de comparação, o PIB *per capita* estadual foi de R\$ 18.333,19 em 2017, significando que o PIB *per capita* rafaélense de R\$ 7.920,31 correspondia a apenas 43,20% do estadual. Contudo, observa-se um incremento de 62,69% no PIB *per capita* de 2010 para 2017⁶¹. Chama atenção também o baixo percentual da população ocupada, 4,5%, e que 45,2% da população tem rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário mínimo (IBGE, 2020).

Quando se considera a evolução da economia municipal numa série temporal mais detalhada do período de 2010 a 2017 (Gráfico 1), observa-se a tendência de crescimento do PIB e do VAB total e por setores, evidenciando-se que, a partir de 2012, o VAB da Administração Pública (VAB Adm. Púb.) e, a partir de 2014, o VAB do Setor de Serviços (VAB Serv.) apresentam tendência de crescimento mais acentuada em relação aos demais setores.

Gráfico 1 – Rafael Fernandes-RN: Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB) total e por setores e Impostos Líquidos (R\$ x 1.000) (2010 a 2017)



Fonte: IBGE (2020).

A economia municipal, no aspecto meramente quantitativo, tem apresentado uma tendência de crescimento, mesmo nos momentos de turbulência econômica e no

61 O incremento do PIB *per capita* tende a impactar positivamente o IDHM.

cenário político conturbado a partir de 2013, tendo como prováveis determinantes os setores de Serviços e da Administração Pública.

Neste aspecto, observa-se que o crescimento não se refletiu em uma mudança significativa do perfil econômico municipal. Pelo contrário, infelizmente, parece indicar a ampliação da dependência em relação ao Poder Público e ao Setor de Serviços, composto por pequenos negócios.

Percebe-se que a economia municipal é dependente do setor público (57,76%), pois a agricultura é pouco dinâmica, basicamente de subsistência, e o setor industrial, assim como os demais empreendimentos privados, apresenta condições modestíssimas de geração de empregos⁶².

Tal arranjo econômico gera poucas oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal do setor privado, recaindo sobre o Poder Público a responsabilidade pela geração de vagas no setor formal, predominando a criação de ocupações no setor informal e em outras formas precárias de inserção no mercado de trabalho, como diaristas.

Convém reconhecer que a dinâmica econômica dependente, quase que exclusivamente, do Poder Público⁶³ não é eficiente, especialmente porque a minguada estrutura produtiva não consegue gerar divisas suficientes para o custeio da máquina pública municipal, dependendo-se, para tanto, de repasses das esferas supranacionais.

Dada a relevância da Administração Pública, constatou-se que, de acordo com o Índice da Federação da Indústria do Rio de Janeiro de Gestão Fiscal (IFGF⁶⁴), o município estava entre os 10 melhores resultados do RN, apresentando um IFGF⁶⁵ de 0,6447.

Desagregando-se o resultado, observa-se que o melhor desempenho foi do indicador de Gastos com Pessoal, com 0,8512, seguido pelo Índice do Custo de Vida, com 0,8182; Liquidez, com 0,7576; Investimentos, com 0,7099;

62 Em 2018, das 186 pessoas empregadas no mercado formal, 2,15% trabalhavam no Setor da Indústria, 10,75% no Comércio e 87,10% em Serviços (Ministério da Economia, 2020).

63 *A priori*, não se pode desconsiderar completamente a possibilidade de que, a partir de um impulso inicial dado pelo Poder Público, sejam criados os mecanismos necessários para promover o DS.

64 O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) é uma ferramenta de controle social que tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação dos recursos. É composto pelos seguintes indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida (IFGF, 2012).

65 O índice varia entre 0 e 1; quanto maior, melhor é a gestão fiscal do município. Cada município é classificado com os conceitos A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos), B (Boa Gestão, entre 0,6001 e 0,8), C (Gestão em Dificuldade, entre 0,4001 e 0,6) ou D (Gestão Crítica, inferiores a 0,4 pontos) (IFGF, 2012).

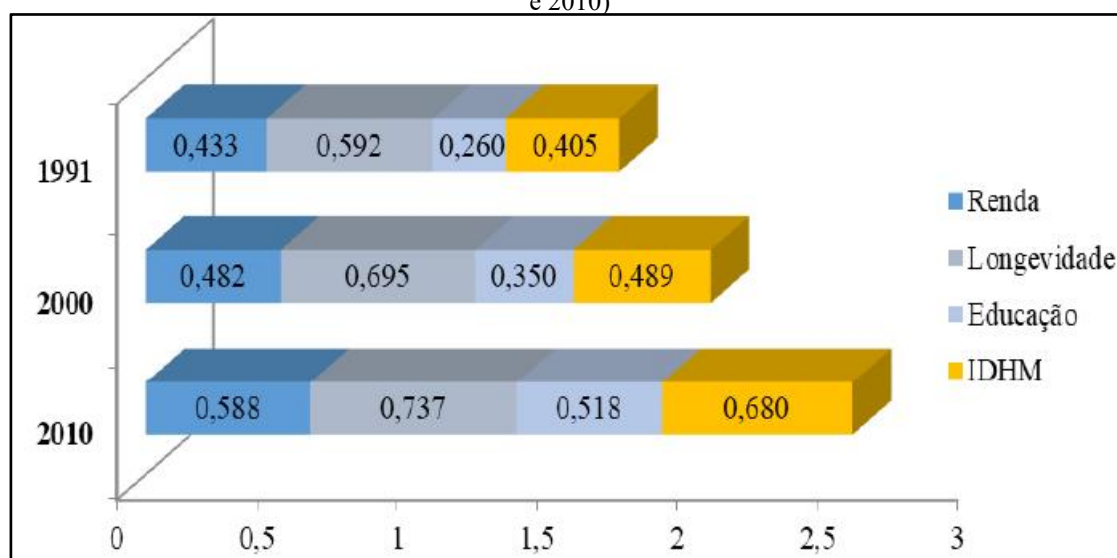
e o pior desempenho foi do indicador de Receita Própria, com apenas 0,1831, demonstrando a baixa capacidade de arrecadação de recursos próprios (IFGF, 2012).

Em relação aos aspectos sociais, Rafael Fernandes-RN, enquadra-se no perfil de parte dos municípios brasileirosem que há problemas na oferta de serviços básicos de saneamento e demais serviços responsáveis por garantir um padrão mínimo de bem-estar social, como educação e saúde, resultando em níveis elevados de vulnerabilidade social, por exemplo, com uma incidência de pobreza que alcançou 74,09% da população em 2003 (IBGE, 2003).

Saliente-se que a insuficiência de serviços básicos e de equipamentos públicos não se confunde com a ausência de melhorias. Na verdade, observa-se uma tendência, em geral, de melhorias nas condições de vida da população rafaélense.

O Gráfico 2 apresenta o IDHM total e seus componentes de Rafael Fernandes-RN para os anos de 1991, 2000 e 2010.

Gráfico 2 – Rafael Fernandes-RN: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013).

Os dados mostram (Gráfico 2) progressos em todos os componentes ao longo do tempo, sendo a dimensão da Longevidade a que mais contribuiu para o IDHM nos três anos considerados. Os indicadores de educação melhoraram significativamente, quase dobrando entre 1991 e 2010, assim como ocorreu a expansão da renda *per capita* (Tabela 2). Mesmo assim, o município encontra-se abaixo da média nacional e também estadual, ocupando apenas a 76ª posição no ranking do Rio Grande do Norte.

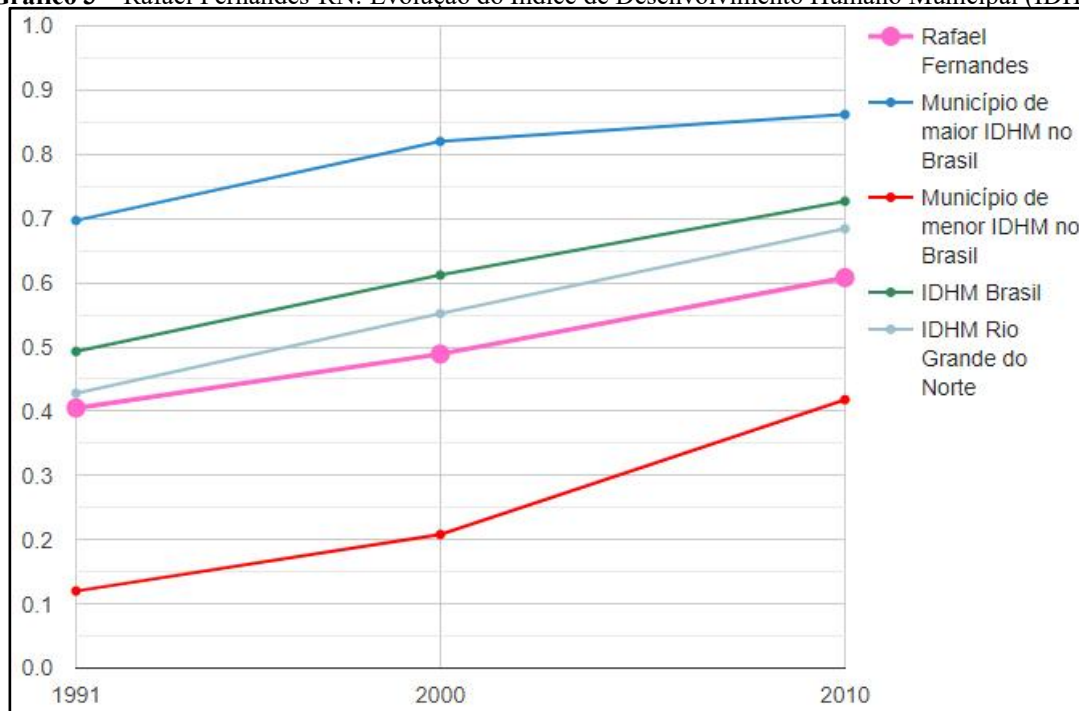
Tabela 2 – Rafael Fernandes-RN: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e seus componentes - (1991-2010)

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,260	0,350	0,518
% de 18 anos ou mais com Ensino Fundamental completo	14,93	22,67	36,93
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	65,24	80,46	90,80
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental	33,08	44,84	75,41
% de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo	24,66	32,30	43,36
% de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo	14,43	15,83	35,71
IDHM Longevidade	0,592	0,695	0,737
Esperança de vida ao nascer (em anos)	60,54	66,72	69,24
IDHM Renda	0,433	0,482	0,588
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	118,31	160,72	311,04

Fonte: PNUD (2013).

O Gráfico 3 permite evidenciar a evolução ao longo do período e fazer comparações com o IDHM do Brasil, do RN e com os municípios de maior e de menor IDHM do país.

Gráfico 3 – Rafael Fernandes-RN: Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)



Fonte: PNUD (2013).

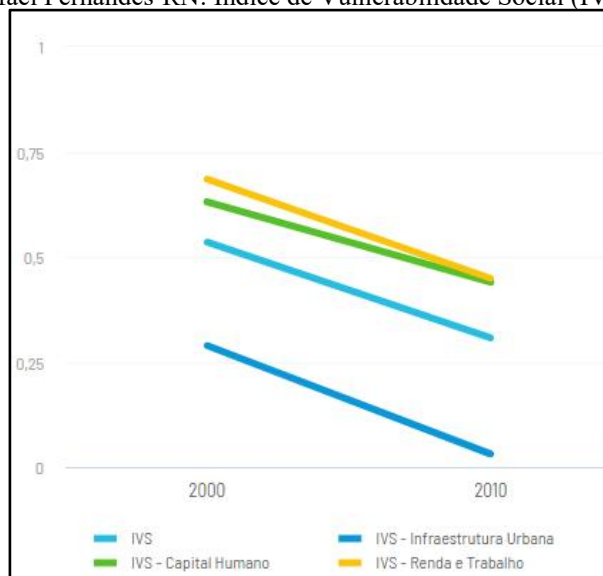
Verifica-se que o desempenho geral do IDHM de Rafael Fernandes-RN ficou abaixo do índice alcançado pelo RN e pelo país. Ademais, apresentou taxa de crescimento menor do que a do estado. De acordo com o PNUD (2013, n/p):

De 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,405, em 1991, para 0,608, em 2010, enquanto o IDHM [do Rio Grande do Norte] passou de 0,428 para 0,684. Isso implica em uma taxa de crescimento de 50,12% para o município e 59% para a UF; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 65,88% para o município e 53,85% para a UF. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,258), seguida por Renda e por Longevidade. Na UF [Rio Grande do Norte], por sua vez, a dimensão cujo índice mais

cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda.

O município apresentava um Índice de Vulnerabilidade Social (IVS⁶⁶), em 2000, de 0,535, que passou para 0,307 em 2010 (Gráfico 4). Com essa evolução, o município alcançou o nível de vulnerabilidade média (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2020).

Gráfico 4 – Rafael Fernandes-RN: Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) (2000 e 2010)



Fonte: IPEA (2020).

De acordo com o IPEA (2020), desmembrando-se o IVS nas suas três dimensões básicas – Infraestrutura, Capital Humano e Renda e Trabalho – constata-se que a dimensão infraestrutura urbana apresentou a maior evolução, passando de 0,289, em 2000, para 0,031 em 2010.

A dimensão capital humano foi a que apresentou a menor variação, passando de 0,631, em 2000, para 0,440 em 2010. Já a dimensão Renda e Trabalho passou de 0,685, em 2000, para 0,449 em 2010.

O município de Rafael Fernandes-RN também melhorou a situação em relação aos dados sobre pobreza e indigência, embora se reconheça que a situação do último levantamento ainda seja indesejada (Tabela 3).

Tabela 3 – Rafael Fernandes-RN: Pobreza e Indigência (1991, 2000 e 2010)

	Proporção de pessoas acima	Proporção de pessoas entre	Proporção de pessoas
--	----------------------------	----------------------------	----------------------

66 O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) possui três dimensões: IVS Infraestrutura Urbana; IVS Capital Humano; e IVS Renda e Trabalho. Essas dimensões correspondem a um conjunto de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicam como está o padrão de vida das famílias. O IVS varia de 0 a 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação (IPEA, 2020).

Ano	da linha de pobreza (%)	a linha da indigência e pobreza (%)	abaixo da linha de indigência (%)
1991	25,52	16,8	57,68
2000	39,56	22,22	38,22
2010	69,53	19,41	11,06

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010).

Os dados da Tabela 3 indicam que, em 2000, o município tinha 60,44% de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza⁶⁷, ou seja, vivendo com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00, percentual que foi reduzido para 30,47% em 2010. Mesmo apresentando uma redução de 49,58% no período, ainda havia 1.430 pessoas nessa condição de pobreza em 2010. Salienta-se ainda a baixa renda *per capita*: de R\$ 118,31 em 1991, passando para R\$ 160,72 em 2000 e de R\$ 311,04 em 2010 (IBGE, 1991; 2000; 2010).

A Tabela 4 apresenta os dados relativos aos níveis de desigualdade social existentes em Rafael Fernandes-RN, com base nos dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Tabela 4 – Rafael Fernandes-RN: Evolução dos níveis de desigualdade social (1991, 2000 e 2010)

Ano	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres (%)	Percentual da renda apropriada pelo extrato intermediário 20-80 (%)	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos (%)
1991	1,07	35,16	63,77
2000	1,41	43,28	55,31
2010	3,95	48,41	49,64

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010).

Os dados da Tabela 4 apontam que houve uma diminuição nos níveis de desigualdade social no período. Observa-se que a participação dos 20% mais pobres da população na renda — isto é, o percentual da riqueza produzida no município que ficou com esses 20% mais pobres — passou de 1,07%, em 1991, para 3,95%, em 2010. Em 1991, os 20% mais ricos ficaram com 63,77% da riqueza, percentual que caiu para 49,64% em 2010, ou 12,56 vezes superior ao dos 20% mais pobres.

⁶⁷ Para estimar a proporção de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, somou-se a renda de todas as pessoas do domicílio e dividiu-se o total dividido pelo número de moradores, considerando-se abaixo da linha da pobreza aqueles com renda *per capita* até R\$ 140,00. No caso da indigência, o valor era inferior a R\$ 70,00.

O Índice de Gini⁶⁸ foi de 0,546, em 1991, passando para 0,549, em 2000, e para 0,457, em 2010, quando a redução da indigência e da pobreza se refletiu na melhora do índice de Gini (PNUD, 2013). Entretanto, os dados (Tabela 5) demonstram que a concentração de renda, embora declinante, ainda é muito significativa.

Tabela 5 – Rafael Fernandes-RN: Porcentagem da renda apropriada por estratos da população - (1991-2010)

Indicadores	1991	2000	2010
20% mais pobres	1,07	1,41	3,95
40% mais pobres	6,37	8,41	13,28
60% mais pobres	15,94	21,34	28,08
80% mais pobres	36,23	44,69	50,36
20% mais ricos	63,77	55,31	49,64

Fonte: PNUD (2013).

Observa-se, na Tabela 5, que o somatório dos 80% mais pobres da população rafaélense supera o percentual de renda apropriado pelos 20% mais ricos apenas em 2010. As pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social têm direito a programas sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF).

No município de Rafael Fernandes-RN, em janeiro de 2004, havia 401 famílias beneficiárias, passando para 805 famílias em agosto de 2019 (maior número no período de janeiro de 2004 a maio de 2020), e, em maio de 2020, contando com 756. No exercício de 2019, o montante anual repassado para as famílias beneficiárias foi de R\$ 2.328.951,00 (Brasil, 2020).

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) apura um importante indicador referente ao desenvolvimento social municipal: o Índice Social de Desenvolvimento Municipal (ISDM) (Tabela 6).

Tabela 6 – Rafael Fernandes-RN: Evolução do Índice Social de Desenvolvimento Municipal (ISDM) (2000-2010)

Indicadores	2000	2010
ISDM	3,55	4,14
Habituação	3,37	4,00
Renda	3,45	4,38
Trabalho	4,88	4,72
Saúde e Segurança	4,81	5,34
Educação	3,71	3,22

Fonte: Souza *et al.* (2012).

68 O Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza, portanto, quanto menor é o valor numérico do coeficiente de Gini, menos desigual é a localidade (PNUD, 2013).

O ISDM, que abrange cinco dimensões⁶⁹: Habitação, Renda, Trabalho, Saúde e Segurança, e Educação. No município, o ISDM total foi de 3,55 em 2000, passando para 4,14 em 2010.

Mais detalhadamente, os dados municipais, por dimensões. Na dimensão da (I) Habitação⁷⁰, passou de 3,37 em 2000 para 4,00 em 2010; na dimensão da (II) Renda, de 3,45 em 2000 para 4,38 em 2010; (III) Trabalho⁷¹, de 4,88 em 2000 para 4,72 em 2010; em (IV) Saúde e Segurança⁷², de 4,81 em 2000 para 5,34 em 2010; por fim, na dimensão da (V) Educação⁷³, de 3,71 em 2000 para 3,22 em 2010 (Souza *et al.*, 2012).

A situação de Rafael Fernandes-RN, pelo ISDM geral, melhorou. As dimensões que contribuíram positivamente foram: Habitação, Renda e Saúde e Segurança, porém isso foi contrabalançado pela piora das dimensões de Trabalho e Educação.

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), passou de 0,4665, em 2000, para 0,6398, em 2010. Além disso, os indicadores de educação, saúde e emprego e renda, apresentaram melhorias ao longo do período, destacando-se avanços graduais, como os ocorridos em todos os indicadores no biênio 2009-2010 (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Rafael Fernandes-RN: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (2000; 2005-2010)

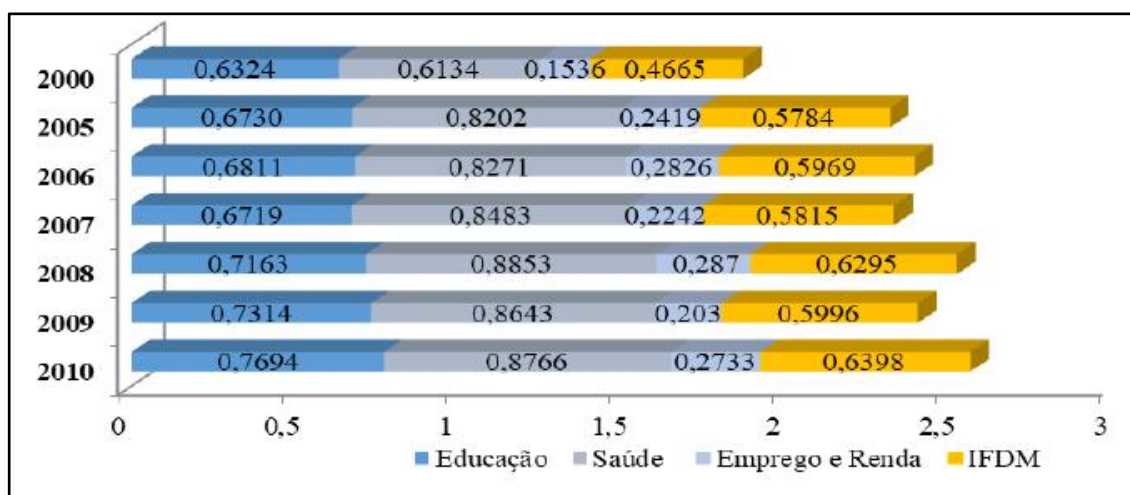
69 O ISDM é construído de modo a indicar que, quanto maior o seu valor, maior o nível de desenvolvimento social do município. Ele é obtido como a média simples dos indicadores de cada dimensão, que são estabelecidos numa escala de 0 a 10; portanto, o ISDM também varia nessa escala (Souza *et al.*, 2012).

70 Esse índice merece maior atenção porque considera indicadores diretamente influenciados pela ação do Poder Público municipal; por exemplo, na área de habitação, melhoraram os índices de domicílios com acesso à coleta de lixo, energia elétrica, água canalizada e esgoto sanitário.

71 A taxa de formalização entre os empregados caiu um pouco no período 2000-2010.

72 Os indicadores de Saúde apresentaram crescimento na taxa de mortalidade infantil, aumento na taxa de mortalidade por doenças com causas evitáveis na população de 5 a 74 anos e crescimento na taxa de nascidos vivos com baixo peso. Em compensação, reduziram-se a mortalidade por doenças evitáveis em menores de cinco anos e a proporção de adolescentes de (10 a 19 anos) que tiveram filhos.

73 O indicador geral da dimensão Educação piorou, mas, na Educação Infantil e Fundamental, de responsabilidade direta da gestão municipal, ocorreu, de maneira geral, uma melhoria dos indicadores.



Fonte: FIRJAN (2013).

Em Rafael Fernandes-RN, os dados relativos ao componente social melhoraram, e o objetivo de erradicação da pobreza apresentou resultados positivos no período. Sabe-se que, nos municípios do Semiárido, a principal PP de transferência de renda é o PBF; portanto, é bastante razoável considerar que o programa contribuiu para o êxito, ainda que parcial, do objetivo.

Convém considerar que não foi desprezível também, provavelmente, a valorização real do salário mínimo, principalmente a partir de 2008, uma vez que os benefícios⁷⁴ pagos pela Previdência Social se constituem em importante fonte de renda familiar, como o BPC e a Previdência Rural.

A caracterização socioeconômica do município de Rafael Fernandes-RN e o levantamento de indicadores e dados, de diversas fontes, demonstram algumas conquistas e avanços, bem como, a persistência e recorrência de problemas econômicos e sociais, que devem demandar permanente esforço das autoridades governamentais para o estabelecimento de estratégias mitigadoras desses problemas.

Dentre as possibilidades de intervenção, ganha destaque a capacidade de instituir, implementar e avaliar/ajustar as PP's, considerando-se as especificidades e reconhecendo o DS como um processo dinâmico e multidimensional.

Neste aspecto, a gestão municipal e a sociedade local devem instituir parcerias, e cabe ao Poder Público local assegurar a participação social nos diversos estágios do CPP.

⁷⁴ De acordo com o IBGE (2010), 1.326 pessoas do município declararam ter, pelo menos, um tipo de deficiência, correspondendo a 28,26% da sua população. Em 2010, 64,08% das pessoas do município com 15 anos ou mais e alguma deficiência recebiam mensalmente até 1 salário mínimo.

Evidenciando que existem limitações decorrentes das imposições normativas oriundas do Estado e da União, observa-se que os municípios têm autonomia para gerir os recursos sob sua competência, bem como dispõem de prerrogativas, dispostas nas Leis Orgânicas Municipais (LOM) para criar e executar PP's.

3.7 Resultados e discussão

O quadro geral das informações reunidas nas diversas fontes consultadas permite indicar avanços e melhorias em parte dos indicadores socioeconômicos do município, embora se verifique que a situação geral ainda exige muitos progressos.

Também é importante reafirmar a impossibilidade de se isolar os efeitos positivos e negativos gerados pelas ações desenvolvidas pelos governos estadual e federal. Por outro lado, constatou-se que o município avançou na aprovação de leis e regulamentos importantes para viabilizar a captação de recursos e melhorar o cenário econômico, conforme se depreende do crescimento do PIB total, do PIB *per capita* e da renda per capita, mas sem conseguir promover alterações representativas na estrutura produtiva, perceptíveis pelas modestas participações da agropecuária e da indústria no VAB, bem como pela dependência do setor de serviços e, principalmente, da administração pública.

A dimensão social avançou, mas partindo de um patamar muito baixo; por isso, as conquistas ainda não foram suficientes para superar a vulnerabilidade social, destacando-se também as dificuldades em áreas estratégicas, como a educação e a geração de postos de trabalho de maior qualidade.

Em relação ao componente ambiental e à promoção do DS, apurou-se que a Lei Orgânica Municipal (LOM) estabeleceu diretrizes para que o município busque, mediante a cooperação com os demais entes da federação, realizar e planejar ações visando a promoção do DS.

Os artigos 106 e 107 definem que a elaboração das PP's deve se orientar pelas premissas do DS, especialmente incentivando a participação popular e demonstrando preocupação com a identificação e avaliação das necessidades da comunidade em todos os aspectos.

Boa parte da legislação municipal foi instituída para contemplar preocupações com o bem-estar da população, especialmente para garantir a preservação ambiental e

estabelecer normas que possibilitam o fortalecimento das potencialidades existentes em Rafael Fernandes-RN.

Nessa perspectiva, têm grande importância o Código de Postura, o Código Sanitário e a Agenda 21 Local, que reafirmam as obrigações do município nos aspectos socioambientais.

A legislação municipal disciplina a higienização dos espaços públicos, estabelece as normas para o tratamento do lixo, para o uso da água e sobre a poluição, além de outras determinações sanitárias e ambientais, obrigando-se o Poder Público a considerá-las no processo de elaboração e execução das PP's.

Evidentemente, as demandas da sociedade superam a capacidade de mobilização de recursos do município e, a partir dessa circunstância, a priorização das ações e programas com maior possibilidade de execução assume caráter estratégico.

O PPA passou pela seleção das prioridades, na qual o Poder Executivo, responsável direto pela elaboração, após a realização das Audiências Públicas, estabeleceu as ações possíveis de serem levadas a cabo diante da restrição orçamentária existente.

Seguindo o trâmite esperado, a lei que estabelece o PPA foi encaminhada para debate e aprovação pelo Poder Legislativo. O processo legislativo obedeceu ao estabelecido no Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores e, após ser discutido e aprovado, foi encaminhado ao prefeito para sanção. A publicação no Diário Oficial legitimou o plano e encerrou o processo de elaboração e de tomada de decisão.

A formação da agenda, com as demandas provenientes da sociedade; a seleção e hierarquização das prioridades, respeitando a capacidade de captação de recursos; e a legitimação do processo decisório, a partir dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo, encerraram-se com a publicação da lei que institui o PPA.

Tanto o PPA para o quadriênio 2006-2009, como o PPA para 2010-2013 foram analisados, assim como as quatro LDO's e LOA's de cada quadriênio, como elementos indicativos da fase de implementação.

Em cada ano analisado, verificou-se que a realização das sessões para aprovação das leis facultou a participação popular. Os momentos de debate legislativo serviram para os ajustes e aperfeiçoamentos dos planos, tentando compatibilizá-los com as possibilidades de captação de recursos federais e estaduais.

Em referência à incorporação da temática da sustentabilidade ambiental, constatou-se que o município apresentou ações planejadas em diferentes setores

administrativos. Por outro lado, verificou-se que, no organograma da Prefeitura, não existia uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Os quadros subsequentes apresentam diversas ações estabelecidas nos PPA's referentes aos períodos de 2006 a 2009 e 2010 a 2013, apontando a priorização de várias ações das secretarias responsáveis pela Agricultura, Obras e Urbanismo, e Saúde e Saneamento.

O Quadro 2 apresenta o rol de ações direcionadas à zona rural, que deveriam ser executadas no quadriênio de 2006-2009.

Quadro 2 – Rafael Fernandes-RN: Programas contidos no Plano Plurianual (PPA) (2006-2009) a cargo da Secretaria Municipal de Agricultura

SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA
Construção e cisternas
Construção de barragens de pequeno porte
Limpeza de barreiros
Perfuração, instalação de poços artesianos com dessalinizadores
Construção de cacimbões

Fonte: Prefeitura Municipal de Rafael Fernandes-RN (2005).

As ações relacionadas ao Setor Agropecuário (PPA 2006/2009) indicam sintonia com o estabelecimento de tecnologias alternativas compatíveis com a ideia de convivência com a seca e de prover infraestrutura hídrica para a produção agropecuária e, principalmente, para melhorar as condições de vida da população rural.

O Quadro 3 apresenta o rol de ações direcionadas à zona urbana e que deveriam ser executadas no quadriênio de 2006 a 2009.

Quadro 3 – Rafael Fernandes-RN: Programas contidos no Plano Plurianual (PPA) (2006-2009) a cargo da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANISMO
Construção de uma adutora
Construção e reforma do açougue e abatedouro público
Construção de bueiro, galeria e calçamento
Construção, recuperação e urbanização de praças
Construção do aterro sanitário
Construção parque municipal
Manutenção do sistema águas e esgotos
Manutenção de praças, canteiros e arborização de vias públicas

Fonte: Prefeitura Municipal de Rafael Fernandes-RN (2005).

As ações relacionadas no Quadro 3 indicam que os formuladores e decisores reconheciam dificuldades para garantir a oferta hídrica e colocaram como prioridade a construção de uma adutora. Também arrolaram a construção de um aterro sanitário e de um parque municipal; a primeira medida já apontava a obrigatoriedade, emanada de legislação federal, da eliminação dos lixões, e a segunda sugere a preocupação com a preservação e/ou a possibilidade de instituir uma área destinada à atração turística.

O Quadro 4 aponta quatro ações relacionadas à área de saneamento e à manutenção de programas do Governo Federal.

Quadro 4 – Rafael Fernandes-RN: Programas contidos no Plano Plurianual (PPA) (2006-2009) a cargo da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SANEAMENTO
Construção de sistema de esgoto sanitário
Construção de unidades sanitárias
Manutenção do Programa de Vigilância Sanitária
Manutenção do Programa de Endemias

Fonte: Prefeitura Municipal de Rafael Fernandes-RN (2005).

As ações prioritárias indicavam a manutenção das atividades da Vigilância Sanitária Municipal, cujo funcionamento tem implicações na garantia de condições sanitárias adequadas para a população, bem como que o Programa de Combate às Endemias assegura o controle de vetores transmissores de doenças, como a dengue. Verificou-se também que o município se preocupava com a insuficiência de banheiros nas moradias mais precárias e com a ausência de um sistema de esgotamento sanitário.

Os Quadros 3 e 4 demonstram que o município, em meados da primeira década do século XXI, ainda enfrentava problemas sérios na área de saneamento básico: oferta hídrica insuficiente para abastecimento urbano, cuja intervenção proposta era a construção de adutora; ausência de sistema de esgotamento sanitário; e ausência de aterro sanitário.

O Quadro 5 apresenta o rol de ações que deveriam ser executadas no quadriênio de 2010 a 2013 pela Secretaria Municipal de Agricultura, sinalizando uma mudança expressiva no foco de atuação da pasta.

Quadro 5 – Rafael Fernandes-RN: Programas contidos no Plano Plurianual (PPA) (2010-2013) a cargo da Secretaria Municipal de Agricultura

SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA
Programa corte de terra para todos - fomento ao trabalho e incentivo à produção agrícola
Construção e ou reforma do matadouro municipal - oferecendo boas condições de trabalho, com total higienização e limpeza para os seus usuários e para o meio ambiente
Reforma ou ampliação do mercado - apoio ao agricultor local para revenda de sua colheita

Fonte: Prefeitura Municipal de Rafael Fernandes-RN (2009).

Observa-se um foco eminentemente produtivista nas ações listadas no Quadro 5, com a priorização de intervenções para assegurar a produção e a comercialização de produtos agropecuários.

O Quadro 6 apresenta as ações priorizadas para a área de Obras e Urbanismo.

Quadro 6 – Rafael Fernandes-RN: Programas contidos no Plano Plurianual (PPA) (2010-2013) a cargo da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANISMO
--

Implementação do serviço de limpeza pública - ampliar e adequar o sistema de limpeza pública
Construção e reconstrução de pavimentação nas zonas urbanas e rural - pavimentar ruas e avenidas, oferecendo condições de trafegar
Jardinagem e arborização de Vias, Praças e Canteiros - com a jardinagem e arborização de logradouros públicos, daremos melhores condições de embelezamento
Construção da destinação final do lixo - definir e construir uma área apropriada objetivando a destinação final do lixo coletado

Fonte: Prefeitura Municipal de Rafael Fernandes-RN (2009).

Reitera-se a prioridade de construir uma área apropriada para destinação do lixo, evidenciando-se a manutenção do problema da deposição de lixo a céu aberto e os inúmeros problemas relacionados a essa prática, destacadamente os impactos ambientais negativos.

Ademais, a questão do abastecimento urbano não foi abordada, indicando a incapacidade da gestão municipal em enfrentar o problema, ou, provavelmente, o desconhecimento sobre o benefício da operação do Subsistema da Adutora do Alto Oeste, que capta água na Barragem de Pau dos Ferros e atende 13 cidades, inclusive Rafael Fernandes-RN.

O Quadro 7 apresenta as ações priorizadas para a área de saúde e saneamento.

Quadro 7 – Rafael Fernandes-RN: Programas contidos no Plano Plurianual (PPA) (2010-2013) a cargo da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SANEAMENTO
Implantação e descentralização do programa de vigilância sanitária - com a implantação da vigilância e com os recursos oriundos do programa irão fiscalizar farmácias, restaurantes, bares, mercado, matadouro, e similares, onde coibiremos a má higienização desses locais
Construção do sistema de saneamento básico - com a ampliação e construção de saneamento básico, inclusive com as estações e bacias de estabilização, retiramos os esgotos a céu aberto presentes nas ruas da periferia, e trataremos em estações finais
Construção de um aterro sanitário - construindo um aterro sanitário por meio de Convênio com a União ou Estado o Município passa a se enquadrar no atendimento às políticas de proteção ambiental e sanitária exigidos pelos ministérios da Saúde e Meio Ambiente
Perfuração e instalação de poços tubulares - com a perfuração e instalação de poços, iremos garantir água para as famílias rurais desassistidas

Fonte: Prefeitura Municipal de Rafael Fernandes-RN (2009).

Observa-se, no Quadro 7, a reinserção da proposta de construção de aterro sanitário, sinalizando a preocupação com esse problema, bem como reafirmando uma intenção de melhorar a infraestrutura de saneamento básico nas áreas urbanas, com a implantação do sistema de esgotamento sanitário, e rural, através da perfuração de poços.

Pode-se afirmar que as três primeiras etapas do CPP — Formação da Agenda, Formulação de Políticas e Tomada de Decisão — foram, relativamente bem aplicadas pela gestão municipal. Em relação à implementação das ações, aponta-se a subestimação dos recursos orçados para a realização de determinados investimentos.

O Quadro 8 aponta algumas dotações orçamentárias⁷⁵, notadamente insuficientes, para a execução do que se pretendia, exemplificadas pela construção de passagens molhadas com R\$ 44 mil e pela perfuração e instalação de poços com R\$ 16,5 mil, ambos em 2012, montantes corrigidos no Orçamento de 2013.

Quadro 8 – Rafael Fernandes-RN: Programas contidos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para os exercícios 2012 e 2013

SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA		
PROJETOS	Ano	
	2012	2013
	Total (R\$)	Total (R\$)
Corte de terras de pequenos agricultores	154.000,00	177.100,00
Construção de cisternas	27.500,00	31.625,00
Construção de passagens molhadas	44.000,00	500.000,00
Construção de barragens de pequeno porte	27.500,00	31.625,00
Limpeza de barreiros	22.000,00	25.300,00
Perfuração de instalação de poços artesianos com dessalinizador	16.500,00	150.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANISMO		
PROJETOS	Total (R\$)	Total (R\$)
Drenagem e pavimentação das ruas urbanas	400.000,00	500.000,00
Construção e recuperação, urbanização de praças	50.600,00	58.190,00
Limpeza e conservação prédios públicos	42.900,00	49.335,00
Manutenção praças, canteiros, arborização vias públicas	40.700,00	46.805,00
Construção de adutora	360.000,00	350.000,00
Construção e reforma açougue e abatedouro público	75.350,00	-
Manutenção dos serviços de limpeza urbana	377.300,00	433.895,00
Construção do sistema do saneamento básico urbano	3.800.000,00	600.000,00
Construção do aterro sanitário	400.000,00	460.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SANEAMENTO		
PROJETOS	Total (R\$)	Total (R\$)
Construção de unidades sanitárias	55.000,00	150.000,00
Manutenção atividade secretaria municipal saúde e saneamento	1.162.150,00	1.568.147,50
Manutenção do programa de endemias	70.000,00	80.500,00
Manutenção do programa vigilância sanitária	8.800,00	10.120,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Rafael Fernandes-RN (2011 e 2012).

As ações estabelecidas para a Secretaria Municipal da Agricultura tinham como propósito melhorar o desempenho da agricultura, cuja prática causa degradação do solo por ser arcaica e mal organizada. Buscou-se também preservar a água de boa qualidade e em abundância, por meio da perfuração de poços e da construção de cisternas e barragens.

As ações da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo tinham como propósitos a higienização de ruas, praças, prédios públicos, açougues e abatedouros públicos, por meio de construções e recuperações de obras, destacando-se também a construção do aterro sanitário e do sistema de saneamento básico.

⁷⁵ Reconheça-se que a existência da dotação nos orçamentos de diversas prefeituras de pequeno porte, como é o caso de Rafael Fernandes-RN, pode sugerir apenas a tentativa de captação de convênios e, em caso de êxito, ocorreria o reforço da dotação existente.

As ações da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento tinham como propósitos: a construção de unidades sanitárias e a manutenção de programas importantes para a preservação da saúde humana e ambiental.

Em relação aos resultados, apurou-se a redução do percentual da população de moradores urbanos que tinham acesso à rede geral de água com canalização em pelo menos um cômodo.

De acordo com dados do IBGE (1991; 2000; 2010): em 1991 o acesso à rede geral contemplava 86,13% dos moradores urbanos, passando para 63,07% em 2000 e alcançando 71,25% em 2010.

Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA, 2015, n.p.), em 2015, o município de Rafael Fernandes-RN encontrava-se na situação em que o sistema de abastecimento precisava de ampliação:

Em 2015, os resultados da avaliação da oferta e demanda do abastecimento urbano de água indicaram que, dos 5.570 municípios brasileiros, 44,99% tinham abastecimento satisfatório; 45,80% precisam de ampliação do sistema de abastecimento e 8,47% precisam de novo manancial.

No [Rio Grande do Norte], 40,72% tinham abastecimento satisfatório; 44,91% precisam de ampliação do sistema de abastecimento e 13,77% precisam de novo manancial.

Os dados referentes ao tratamento adequado de esgoto indicavam que, em 1991, não havia moradores urbanos com acesso à rede de esgoto (rede geral ou fossa séptica); em 2000, o percentual foi de 0,59%; e, em 2010, passou para 24,07% em 2010 (IBGE, 1991; 2000; 2010).

Em relação à coleta de lixo, verificou-se que, em 1991, 45,65% dos moradores urbanos contavam com o serviço de coleta de resíduos, passando para 89,29%, em 2000 e, em 2010, este percentual aumentou para 98,08% (IBGE, 1991; 2000; 2010).

De acordo com dados do Ministério da Saúde (2020), no município, entre 2001 e 2016, ocorreram 1.923 casos de doenças transmitidas por mosquitos, sendo um caso confirmado de malária e 1.922 notificações de dengue.

Reconhece-se que os problemas socioeconômicos e ambientais existentes ainda requerem ações significativas por parte do Poder Público, mas é um alento verificar que o município de Rafael Fernandes-RN já institucionalizou a necessidade de se buscar o DS.

Evidentemente, o município vivencia apenas o início do processo e ainda é necessário percorrer um longo caminho para que o DS se torne uma realidade para os rafaélenses.

O percurso requer perseverança das autoridades, dos gestores, atenção e participação ativa da sociedade e, é claro, que a institucionalização, ou mesmo a melhoria verificada nos diversos indicadores reunidos, ainda não é suficiente.

Percebe-se que os mecanismos de implementação das ações e mesmo o cumprimento da legislação existente ainda não estão plenamente amadurecidos.

A implementação depende fundamentalmente da captação de recursos dos governos estadual e federal, visto que a base econômica municipal não apresenta condições de fornecer recursos próprios no montante necessário para a realização dos investimentos requeridos.

Observa-se também que a Administração Municipal busca captar recursos à medida que as oportunidades se apresentam, como foi o caso da aquisição ou doação de equipamentos pesados por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC-Máquinas) do Governo Federal.

Evidencia-se que o processo de monitoramento e avaliação dos resultados, a partir das ações executadas, ainda não foi devidamente internalizado pela administração municipal.

Na verdade, dado o caráter ainda pouco proativo na captação de recursos, aproveita-se o que está à disposição, e essa forma de atuação tende a comprometer o processo de planejamento, principalmente, a fase de avaliação dos resultados alcançados.

Assim, ao se conseguir algum recurso, parte-se imediatamente para uma nova empreitada, sem necessariamente, ocorrer uma avaliação criteriosa do que já foi implantado e dos resultados alcançados.

3.8 Considerações finais

Em relação aos aspectos econômicos, tem-se um setor agropecuário pouco desenvolvido, com predomínio de estabelecimentos agrícolas familiares que praticam a agricultura de subsistência; um setor industrial pouco expressivo, cuja participação no VAB⁷⁶ diminuiu; e um setor de serviços, com predomínio de pequenos estabelecimentos comerciais e forte dependência da administração pública.

A trajetória de melhorias sociais parece indiscutível; entretanto, não se pode perder de vista que a situação ainda está longe do ideal, assim como que a melhoria coincide com a ampliação das Políticas de Transferência Direta de Renda para os

⁷⁶ A participação da Indústria no VAB passou de 7%, em 2002, para 3,62% em 2017 (IBGE, 2002; 2020).

cidadãos, como o PBF, institucionalizadas e mantidas pelo governo federal, e com a Política de Valorização do Salário Mínimo, que beneficiou os aposentados, pensionistas e os trabalhadores formais.

Sabe-se que as PP's permitem que a Administração Municipal execute ações para atender às demandas da população por serviços e equipamentos públicos. Nessa perspectiva, os indicadores podem e devem ser usados para subsidiar o prosseguimento (ou não) das PP's implantadas, buscando-se a solução dos problemas públicos prioritários e contemplando o atendimento dos interesses da sociedade, sem descuidar dos aspectos normativos e legais. Nesse aspecto, pode-se considerar a institucionalização do DS na proposição das políticas, programas, projetos e ações da Administração Municipal em Rafael Fernandes-RN um avanço importante.

A exposição de fatores produtivos, socioeconômicos e ambientais, tornou possível esboçar o perfil de Rafael Fernandes-RN, e todos os aspectos considerados têm relação com o DS municipal.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) exibiu um acréscimo a partir dos componentes Renda, Longevidade e Educação, mas o município ainda registra um número significativo de pessoas em condição de pobreza, enfrentando uma enorme desigualdade gerada pela ineficiente distribuição de renda no município. A proporção de pobres persiste mesmo com o aumento do número de pessoas ocupadas e de empresas locais, demonstrando que o município tem um mercado de trabalho limitado e incapaz de absorver a demanda por empregos.

As diretrizes voltadas ao DS de Rafael Fernandes-RN constam na Lei Orgânica Municipal e também são descritas no Código de Postura, bem como, nos planos de ação a curto, médio e longo prazo. Os PPA's e demais leis orçamentárias apresentam planos, programas e projetos que buscam o DS, embora se reconheça o caráter pouco proativo nas estratégias de captação de recursos.

O município de Rafael Fernandes-RN foi descrito a partir de diversos indicadores, que contemplaram aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Foram identificados alguns fatores relevantes que expressam os resultados das ações implementadas pelo Executivo Municipal, cujos reflexos podem estimular o DS municipal, embora se evidencie que o processo ainda é bastante incipiente, descuidando-se, inclusive, da criação de uma secretaria específica para cuidar das questões ambientais. Também há necessidade de aprimorar a gestão pública municipal

para elaborar planejamentos e estratégias que sejam capazes de considerar as particularidades locais, especialmente as associadas à convivência com a seca.

Com base no aparato teórico do CPP, constatou-se que os procedimentos de Formação da Agenda, Formulação de Políticas e Processo de Tomada de Decisão foram observados; entretanto, o processo de Implementação e, principalmente, de Monitoramento e Avaliação ainda deixa a desejar, evidenciando a dicotomia entre planejamento e execução. Embora se observem ferramentas de planejamento (programas, planos e projetos) no PPA, na LDO e na LOA, em muitos casos elas não foram efetivamente executadas ou devidamente avaliadas.

Ao concluir, é necessário enfatizar a necessidade de aprofundar os debates e as pesquisas sobre as perspectivas que se apresentam para que os pequenos municípios do Semiárido trilhem o caminho do DS.

A exiguidade de recursos naturais, humanos e financeiros parece barreira intransponível para a mitigação das desigualdades socioeconômicas e ambientais que ainda predominam no cenário, mas basta olhar com maior atenção para encontrar mudanças, ainda muito sutis, porém potencialmente animadoras. Afinal, o DS é um processo, uma longa caminhada que requer os primeiros passos. Rafael Fernandes-RN parece ter iniciado essa jornada, ainda que timidamente.

Referências

ABELLO-ROMERO, Juan *et al.* Between discourse and practice: Strategic decision-making and the governance of sustainability in Chilean State Universities. **Sustainability**, v. 17, n. 16, p. 7366, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas Brasil. Abastecimento urbano de água. Rafael Fernandes-RN.** – Brasília-DF: ANA, 2015. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=11&mapa=diag>. Acesso em: 18 maio 2020.

BANDEIRA, Nelson Flavio Brito *et al.* Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Brasileiros Segundo o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M). **Cadernos**, v. 1, n. 11, p. 29-47, ago. 2023.

BERCEANU, Ionuț Bogdan; NICOLESCU, Cristina Elena. Collaborative Public Administration - A Dimension of Sustainable Development: Exploratory Study on Local Authorities in Romania. **Administrative Sciences**, v. 14, n. 2, p. 30, 2024.

BEZERRA, Fabiano César Petrovich. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988: um olhar sobre os Princípios Constitucionais Ambientais. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 1, n. 2, 2 out. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Global**. – Brasília-DF: Ministério do Meio Ambiente, s/d. [a]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Local**. – Brasília-DF: Ministério do Meio Ambiente, s/d. [b]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Programa Bolsa Família. – Brasília-DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 18 maio 2020.

BROWNE, Geoffrey R.; RUTHERFURD, Ian D. The case for “environment in all policies”: Lessons from the “health in all policies” approach in public health. **Environmental health perspectives**, v. 125, n. 2, p. 149, 2016. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5289911/pdf/EHP294.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza**: estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/dipes-fundaj/uploads/20121129023744/cavalcanti1.pdf#page=15>. Acesso em: 18 maio 2024.

BUARQUE, Sérgio Cavalcanti. **Construindo o Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte-MG: SEBRAE-MG, 2008. 48 p. Disponível em <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)**, n. 61. São Paulo: ANPOCS, 2006.

CAVALCANTI, Clovis (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 2 ed. Recife-PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

CHACON, Suely Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do. Para além do (pré) conceito e do discurso: proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. **REVISTA AVAL**, v. 4, n. 18, Jul./Dez., p. 62-87, 2020.

CHEN, Yifan; ZHANG, Fengxiu. Advancing Social Equity in Local Government Sustainability Actions: An Institutional Perspective. **The American Review of Public Administration**, p. 02750740251400752, 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Gestão**

2017-2020. – Brasília-DF: CNM, 2017. <https://www.local2030.org/library/332/Guia-para-a-Integracao-dos-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentvel-nos-Municipios-Brasileiros.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; ALENCAR, Evander Dayan de Mattos. Direito à cidade na sede da COP 30: entre a retórica e a prática da sustentabilidade urbana em Belém do Pará. **LUMEN ET VIRTUS**, v. 16, n. 52, p. e8324-e8324, 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. – Rio de Janeiro-RJ: FIRJAN, 2012. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. – Rio de Janeiro-RJ: FIRJAN, 2013. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FERNANDEZ, Brena Paula Magno. Ecodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável e economia ecológica: em que sentido representam alternativas ao paradigma de desenvolvimento tradicional?. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 23, 2011.

FERREIRA, Leila da Costa. Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas. **Ambiente & Sociedade**, n. 6-7, p. 15-30, 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GODOY, Sara Gurfinkel Marques de; PAMPLONA, João Batista. O Protocolo de Kyoto e os países em desenvolvimento. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 18, n. 2 (32), 2007.

GOMES, Ana Paula Salej; VALLE, Maria Izabel Marques do. Planos diretores e seus desafios: Sustentabilidade, inclusão e articulação com a gestão municipal. **Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, v. 3, n. 2, 2024.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+ 20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, p. 19-39, 2012.

HÄIKIÖ, Liisa. Institutionalization of sustainable development in decision-making and everyday life practices: A critical view on the Finnish case. **Sustainability**, v. 6, n. 9, p. 5639-5654, 2014.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário. Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2006. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/rafael-fernandes/pesquisa/24/76693?ano=2006>. Acesso em: 19 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico. Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE [vários anos]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 19 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário. Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/rafael-fernandes/pesquisa/24/76693>. Acesso em: 19 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios. Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE [vários anos]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/rafael-fernandes/pesquisa/38/46996?ano=2010>. Acesso em: 19 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios. Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/rafael-fernandes/pesquisa/38/46996?ano=2017>. Acesso em: 19 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Canais cidades@. Rio Grande do Norte. Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE [vários anos]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/rafael-fernandes/panorama>. Acesso em: 23 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Regionais. Rio Grande do Norte. Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pesquisa/10060/60147?ano=2017>. Acesso em: 19 maio 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Rafael Fernandes-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2020. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 19 maio 2024.

KÄYHKÖ, Janina *et al.* The emerging institutionalisation of knowledge co-production in sustainability research. **Ambio**, v. 54, n. 8, p. 1372-1385, 2025.

LEUENBERGER, Deniz. Sustainable development in public administration: a match with practice?. **Public works management & policy**, v. 10, n. 3, p. 195-201, 2006.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 2, p. 241-256, 1976.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Informações de Saúde. **DATASUS. Caderno do Estado do Rio Grande do Norte. Cadernos para cada município: Rafael Fernandes-RN.** – Brasília-DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/cadernos/rn.htm>. Acesso em: 19 maio 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria de Trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Rafael Fernandes-RN.** – Brasília-DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>. Acesso em: 19 maio 2023.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável; conceitos e princípios. **Textos de economia**, v. 4, n. 1, p. 131-142, 1993.

NILSSON, Måns; PERSSON, Åsa. Framework for analysing environmental policy integration. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 5, n. 4, p. 333-359, 2003.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os "Limites do Crescimento" 40 Anos Depois. **Revista Continentes**, n. 1, p. 72-96, jul. 2012. ISSN 2317-8825.

OLIVEIRA, Milena Pales Quaresma de *et al.* Barreiras à implementação de políticas públicas de mobilidade urbana: um estudo na grande Florianópolis. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília 76(3), p. 460-483, jul./set., 2025.

OLIVEIRA, Wilson José Ferreira de. Gênese e redefinições do militantismo ambientalista no Brasil. **Dados**, v. 51, n. 3, p. 751-777, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). A ONU e o meio ambiente. [s/d]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 18 maio 2024.

PERSSON, Åsa. Environmental Policy Integration: An Introduction. **PINTS–Policy Integration for Sustainability Background Paper**. Estocolmo: Stockholm Environment Institute, 2004. Disponível em: https://www.sei.org/mediamanager/documents/Publications/Policy-institutions/pints_intro.pdf. Acesso em: 26 mar 2026.

PLUMECOCQ, Gael. Rhetoric as a means for sustainable development policy. **Environmental Values**, v. 23, n. 5, p. 529-549, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. Lei n. 005/ 2013 – **Dispõe sobre o Código de Postura de Rafael Fernandes-RN e dá outras providências**. Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. Lei n. 0005/2008 – **Dispõe sobre o Código Sanitário Municipal**. Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. **Lei n. 006/2002 – Cria, no âmbito do Município Rafael Fernandes o Projeto Agenda 21 e seu desenvolvimento sustentável.** Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. **Lei Orçamentaria Anual de Rafael Fernandes-RN – Exercício 2012.** Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. **Lei Orçamentaria Anual de Rafael Fernandes-RN – Exercício 2013.** Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2012

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. **Lei Orgânica do Município de Rafael Fernandes-RN.** Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. **Plano Plurianual Anual 2006 - 2009.** Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RAFAEL FERNANDES-RN. **Plano Plurianual Anual 2010 - 2013.** Rafael Fernandes-RN: Prefeitura Municipal, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Perfil do município de Rafael Fernandes-RN. Rio de Janeiro: PNUD, 2013. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil_print/rafael-fernandes_rn. Acesso em: 10 dez. 2023.

RADAR RIO+20. **Por dentro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo: Radar-Rio, 2011. Disponível em: <http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/radar-rio-20-2012.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e cultura**, v. 71, n. 1, p. 33-39, 2019.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Florianópolis-SC: Departamento de Ciências da Administração (UFSC); Brasília-DF: CAPES/UAB, 2009, 130p. Disponível em: http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf. Acesso em: 17 jun. 2023.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil.** Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf. Acesso em: 17 maio 2024.

RUNHAAR, Hens *et al.* **Policy Integration.** In: BIERMANN, F.; KIM, R. E. (Eds.). *Architectures of Earth System Governance. Institutional Complexity and Structural*

Transformation. pp. 183 – 206. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/architectures-of-earth-system-governance/policy-integration/253013B74D5EB1DDE58FD82D1975291C>.
Acesso em: 27 mar. 2026.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável-Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise conjuntural**, v. 24, n. 11-12, p. 12-15, 2002.

SILVA, Alex Dias da. A construção de políticas públicas para a sustentabilidade urbana. **Revista Geográfica de América Central**, n. 65, p. 33-62, 2020.
SINERVO, Lotta-Maria *et al.* Fostering sustainability in local government: The institutional work perspective on the accounting–management nexus. **Financial accountability & management**, v. 40, n. 4, p. 592-612, 2024.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador-BA: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. Disponível em:
<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, André Portela de (Coord.) *et al.* **Indicador Social de Desenvolvimento dos Municípios – ISDM**. Sumário Executivo. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo. Centro de Microeconomia Aplicada – C-Micro/ Fundação Getúlio Vargas (FGV). 2012. Disponível em:
[https://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/file/Sum%C3%A1rio%20Executivo\(1\).pdf](https://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/file/Sum%C3%A1rio%20Executivo(1).pdf). Acesso em: 14 maio 2024.

TAVARES, Everkley Magno Freire. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **HOLOS**, v. 1, p. 120-129, 2005.

TERRA, Raíssa Cristina Pôssa. **O lugar do desenvolvimento sustentável nas políticas belorizontinas**. - 2021. 75 f. Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte-MG: Universidade Federal de Minas Gerais, 2021. Disponível em:
<https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/9a08b93c-1010-4f43-8236-941f4d6dbd04/content>. Acesso em: 05 jul. 2025.

TICHENOR, Marlee *et al.* Global public policy in a quantified world: Sustainable Development Goals as epistemic infrastructures. **Policy and Society**, v. 41, n. 4, p. 431-444, 2022.

TODT, Roberto. **Agenda 21 - Ferramenta para a elaboração de Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável**. Florianópolis-SC: Universidade Federal de Santa Catarina. 2006. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Adm293783>. Acesso em: 05 jul. 2023.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: O desafio do século XXI**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIOLA, Eduardo J. A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização. **São Paulo em perspectiva**, v. 6, n. 1, p. 2, 1992. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_02.pdf. Acesso em: 18 maio 2024.

WANG, Xiaohu; VAN WART, Montgomery; LEBREDO, Nick. Sustainability leadership in a local government context: The administrator's role in the process. **Public Performance & Management Review**, v. 37, n. 3, p. 339-364, 2014.

CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E INDICADORES SOCIAIS: Análise do Território do Alto Oeste

**Boanerges de Freitas Barreto Filho
Francisco do Ó de Lima Júnior**

4.1 Introdução

O debate sobre desenvolvimento, especialmente em regiões periféricas, tem sido marcado por uma crescente problematização das abordagens centradas exclusivamente no crescimento econômico.

A literatura contemporânea aponta que o aumento do produto ou da renda não se traduz necessariamente em melhorias nas condições de vida da população, sobretudo em contextos marcados por desigualdades estruturais, baixa diversificação produtiva e limitada capacidade de articulação institucional.

Nesse sentido, ganha centralidade a noção de desenvolvimento territorial, que enfatiza a articulação entre dimensões econômicas, sociais e institucionais, bem como o papel dos atores locais e das Políticas Públicas (PP's) na construção de trajetórias de desenvolvimento.

No Brasil, essa perspectiva foi incorporada, ainda que de forma parcial e heterogênea, na formulação de PP's voltadas à redução das desigualdades regionais e à potencialização do desenvolvimento territorial (DT), com destaque para a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008.

A proposta de atuação em escala territorial buscava superar a fragmentação das políticas setoriais, promovendo maior integração entre as ações governamentais e reconhecendo a especificidade dos territórios rurais, particularmente aqueles marcados por elevados índices de pobreza e vulnerabilidade social.

Apesar dos avanços institucionais associados a essa abordagem, permanece uma lacuna importante na literatura quanto à avaliação empírica dos resultados dessas políticas em escala territorial. Em particular, ainda são limitados os estudos que examinam, de forma articulada, a relação entre a base econômica dos municípios, os indicadores de desenvolvimento social e a configuração territorial definida por PP's como o PTC, especialmente em regiões do Semiárido.

É nesse contexto que se insere o presente capítulo, cujo problema de pesquisa consiste em compreender em que medida a configuração econômica e social dos

municípios integrantes do Território da Cidadania do Alto Oeste expressa padrões de DT, considerando suas assimetrias internas e os limites estruturais que condicionam a efetividade das PP's.

Dessa forma, o objetivo do capítulo é analisar a condição de DT dos municípios que compõem o Território da Cidadania do Alto Oeste, a partir da articulação entre indicadores econômicos — notadamente o Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita — e o Índice Social de Desenvolvimento dos Municípios (ISDM), buscando evidenciar padrões de concentração, desigualdade e fragilidade estrutural.

A relevância do estudo justifica-se pela necessidade de aprofundar o debate sobre desenvolvimento territorial em contextos periféricos, contribuindo para a compreensão dos limites e das potencialidades das PP's voltadas à redução das desigualdades regionais. Ao focalizar um território específico do Semiárido potiguar, o capítulo evidencia como dinâmicas econômicas e sociais se articulam em escala local, bem como os desafios enfrentados para consolidar trajetórias de desenvolvimento mais inclusivas e sustentáveis.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em sete seções. A seção 4.2 traz o detalhamento metodológico. A seção 4.3 discute os fundamentos teóricos do desenvolvimento e suas implicações para a análise territorial, em especial, a trajetória das PP's territoriais no Brasil, com ênfase no Programa Territórios da Cidadania. A seção 4.4 apresenta a caracterização socioeconômica do Território do Alto Oeste. A seção 4.5 apresenta e discute os resultados da análise empírica. Por fim, a seção 4.6 reúne as considerações finais do estudo.

4.2 Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza exploratório-descritiva, com abordagem quantitativa e suporte interpretativo, fundamentado na análise de dados secundários provenientes de fontes oficiais. O objetivo metodológico central consiste em construir uma leitura integrada do desenvolvimento territorial a partir da articulação entre indicadores econômicos e sociais, considerando as especificidades dos municípios que compõem o Território da Cidadania do Alto Oeste Potiguar.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especialmente relativos ao Produto Interno Bruto (PIB) municipal (PIB *per capita* e PIB total), e ao Índice Social

de Desenvolvimento Municipal (ISDM), que leva em consideração cinco eixos principais: Habitação, Renda, Trabalho, Saúde e Segurança e Educação e tendo como objetivo sintetizar em um único indicador vários aspectos referentes ao desenvolvimento municipal (Souza *et al.*, 2012).

O ISDM é construído de maneira a indicar que quanto maior o seu valor, maior o nível de desenvolvimento do município. Ele é obtido como uma média simples dos indicadores de cada dimensão, que são estabelecidos numa escala de 0 a 10, sendo que o ISDM também varia nessa escala (Souza *et al.*, 2012).

A dimensão Habitação tem seis indicadores, Renda tem dois, Trabalho possui três indicadores, Saúde e Segurança tem seis indicadores, e Educação, por sua vez, possui 11 indicadores (Souza *et al.*, 2012).

A opção por essas bases deve-se à sua abrangência, padronização metodológica e ampla utilização em estudos sobre desenvolvimento regional, o que assegura comparabilidade e consistência analítica.

Algumas diferenças existentes entre este trabalho e o realizado por Barreto Filho e Lima Júnior (2019) merecem esclarecimentos. Além do recorte geográfico distinto — região do Alto Oeste Potiguar (37 municípios) e Território da Cidadania do Alto Oeste (30 municípios) — este estudo focaliza a análise da condição de DT dos municípios integrantes do Território da Cidadania do Alto Oeste, considerando o Índice Social de Desenvolvimento Municipal (ISDM), que informa sobre as condições de desenvolvimento existentes nos 30 municípios que compõem o Território, além dos dados do PIB per capita e total para aferir a situação econômica.

O recorte territorial adotado corresponde aos 30 municípios integrantes do Território da Cidadania do Alto Oeste – RN, conforme delimitação estabelecida pelo Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído pelo Governo Federal em 2008. A escolha desse recorte justifica-se pelo fato de o território constituir uma unidade de planejamento de PP's, permitindo analisar, de forma articulada, as condições socioeconômicas de municípios inseridos em uma mesma estratégia de DT.

No que se refere ao recorte temporal, a análise utiliza o PIB municipal com ano-base 2006 e 2010, e o ISDM com ano-base 2010. Essa combinação decorre da disponibilidade e da consistência das bases de dados para o conjunto dos municípios analisados. Entende-se que essa estratégia permite captar, de forma adequada, a relação entre a base econômica e as condições sociais em um período de implementação dessa

política territorial, particularmente do PTC. Ainda assim, essa escolha impõe limitações analíticas.

A seleção dos indicadores segue uma lógica analítica específica. O PIB municipal (tanto em valores totais quanto *per capita*) é utilizado como proxy da base econômica local, permitindo avaliar o nível de geração de riqueza e a posição relativa dos municípios na estrutura produtiva regional. Já o ISDM é mobilizado como indicador sintético das condições sociais, incorporando dimensões como Habitação, Renda, Trabalho, Saúde e Segurança e Educação, possibilitando uma leitura mais abrangente do desenvolvimento.

A articulação entre esses indicadores permite superar, ainda que parcialmente, a dicotomia entre crescimento econômico e desenvolvimento social, ao possibilitar a análise de situações em que a geração de riqueza não se traduz em melhoria das condições de vida, bem como identificar municípios com baixo dinamismo econômico, mas com indicadores sociais relativamente mais elevados, ou vice-versa.

Com base nesses elementos, a análise estrutura-se a partir de um modelo analítico composto por três eixos inter-relacionados: (I) eixo econômico, que examina a estrutura produtiva dos municípios, com base no PIB total e no PIB *per capita*, identificando padrões de concentração, centralidade e desigualdade econômica no território; (II) eixo social, que analisa o desempenho dos municípios a partir do ISDM e de seus subcomponentes (emprego e renda, educação e saúde), permitindo avaliar as condições de bem-estar da população; (III) eixo territorial, que resulta da articulação dos dois eixos anteriores, buscando compreender em que medida as dinâmicas econômicas e sociais se distribuem no espaço, evidenciando assimetrias intra-territoriais, padrões de polarização e limites à consolidação do território como unidade integrada de desenvolvimento.

A operacionalização do modelo consiste, inicialmente, na análise descritiva dos indicadores, seguida da comparação entre municípios e da identificação de padrões territoriais. Em seguida, procede-se à interpretação integrada dos resultados, com o objetivo de avaliar se a configuração observada era compatível com a noção de DT, entendida como processo que envolve não apenas o crescimento econômico, mas também a melhoria das condições sociais e a redução das desigualdades.

Não obstante, a estratégia metodológica adotada apresenta limitações importantes. Em primeiro lugar, a utilização de indicadores agregados pode ocultar desigualdades internas aos municípios e não captar dimensões qualitativas do

desenvolvimento, como governança territorial, participação social e capacidade institucional. Por fim, a abordagem baseada exclusivamente em dados secundários não permite captar a dinâmica dos atores locais nem os processos institucionais que influenciam a efetividade das políticas territoriais.

Apesar dessas limitações, entende-se que o modelo analítico proposto permite uma aproximação consistente da realidade territorial, contribuindo para a identificação de padrões estruturais de desenvolvimento e para a reflexão crítica sobre os limites e potencialidades das PP's no Semiárido nordestino.

Também foi proposta a construção do Índice Sintético de DT com padronização estatística, integrando o crescimento real do PIB (2006–2010), o PIB *per capita* de 2010 e o ISDM de 2010. Os valores de ISDM utilizados correspondem à Tabela 5.

Para cada município, padronizaram-se as três variáveis pelo z-score:

$$z = \frac{x - \bar{x}}{\sigma}$$

Em seguida, construíram-se duas versões do índice:

$$DT_z = \frac{z_{PIB} + z_{PIB_{pc}} + z_{ISDM}}{3}$$

E uma versão por Análise de Componentes Principais (PCA), usando o primeiro componente principal das três variáveis padronizadas. O primeiro componente explicou 58,6% da variância conjunta, com cargas positivas para as três dimensões, o que confirma que pode ser interpretado como um gradiente sintético de DT.

As médias e desvios-padrão usados na padronização foram: (I) crescimento real do PIB: média de 14,95%, desvio-padrão de 10,47; (II) PIB *per capita* em 2010: média de R\$ 4.901,12, desvio-padrão de R\$ 767,03; (III) ISDM: média de 3,53, desvio-padrão de 0,53.

Interpretação: (I) $DT_z > 0$: município acima da média territorial composta; (II) $DT_z < 0$: município abaixo da média territorial composta.

O índice proposto tem caráter heurístico-analítico. Entende-se que é muito útil para o capítulo, mas convém registrar que: (I) os pesos no DT_z são iguais entre as três variáveis; (II) a versão por Análise de Componentes Principais (PCA) confirma a mesma estrutura geral; (III) o índice não substitui a interpretação substantiva dos casos, apenas a organiza de forma sintética.

Adicionalmente, procedeu-se à aplicação de PCA com as variáveis padronizadas (crescimento real do PIB, PIB *per capita* e ISDM), com o objetivo de verificar a robustez do índice sintético construído. O primeiro componente principal apresentou autovalor superior a 1 e explicou aproximadamente 58,6% da variância total, com cargas positivas e relativamente equilibradas entre as três variáveis, indicando que o componente sintetiza adequadamente o dinamismo territorial. Os resultados obtidos pela PCA mostraram elevada convergência com o índice baseado na média dos escores padronizados (z-score), não alterando substantivamente a hierarquia dos municípios, o que reforça a consistência metodológica da tipologia proposta.

4.3 Referencial teórico sobre Desenvolvimento Territorial (DT) e aplicações na avaliação de Políticas Públicas

4.3.1 Crescimento econômico, desenvolvimento e desigualdades estruturais

A distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento constitui ponto de partida fundamental para a análise das dinâmicas territoriais. Enquanto o crescimento refere-se à expansão quantitativa da produção, usualmente mensurada pelo PIB, o desenvolvimento envolve transformações qualitativas nas condições de vida da população, incorporando dimensões sociais, institucionais e espaciais.

Como argumenta Bresser-Pereira (2014), o desenvolvimento econômico⁷⁷ depende da geração de excedente, sendo esta condição necessária (ainda que não suficiente) para a elevação dos padrões de vida.

A centralidade do conceito de desenvolvimento na literatura é destacada por Siedenberg (2004, p. 13), ao afirmar que: “Para além dos diferentes significados e ênfases do conceito no decorrer da história, o desenvolvimento da humanidade pode ser constatado de forma incontestável nos inúmeros e enormes avanços sociais, econômicos, políticos e técnicos [...]”.

Todavia, a literatura contemporânea problematiza a associação direta entre crescimento e desenvolvimento. Bonente e Almeida Filho (2008) ressaltam que a centralidade do PIB *per capita* reflete a hegemonia do pensamento econômico dominante, mas não captura a complexidade das transformações sociais e territoriais.

⁷⁷ Segundo Bresser-Pereira (2014, p. 51): “O desenvolvimento econômico, também resultante de uma construção social, permanece atualmente a causa principal do desenvolvimento humano. [Decorrente dos seguintes argumentos]: a) homens e mulheres passam a maior parte de seu tempo trabalhando para obter maior segurança econômica e melhores padrões de vida; passam muito menos tempo lutando por objetivos políticos, sociais e ambientais. b) todos os outros objetivos políticos importantes que as sociedades modernas fixaram para si mesmas dependem da existência de um excedente econômico.”

Evidências empíricas, como as apresentadas por Porto e Macedo (2018), demonstram a persistência de desigualdades regionais mesmo em contextos de expansão econômica, reforçando a necessidade de abordagens multidimensionais.

No plano estrutural, Smith (1988) interpreta o desenvolvimento desigual como inerente ao capitalismo, estruturado pela dialética entre diferenciação territorial e homogeneização das condições de produção. Em perspectiva complementar, Harvey (2005) destaca os mecanismos de ajuste espaço-temporal e a acumulação por espoliação como estratégias de recomposição da acumulação capitalista.

No contexto brasileiro, Brandão (2004; 2008; 2012) enfatiza que as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) constituem traço distintivo do subdesenvolvimento, gerando fragmentação territorial, concentração espacial da riqueza e dificuldades na coordenação das políticas públicas. Essas heterogeneidades: (I) fragmentam o mercado interno; (II) reforçam a concentração em polos dinâmicos; (III) produzem seletividade territorial dos investimentos; (IV) perpetuam estruturas arcaicas de poder; (V) dificultam a construção de projetos nacionais coesos.

Brandão (2004; 2008; 2012) assinala que formular projetos de desenvolvimento exige não apenas "arranjar" propostas, mas o desafio muito mais difícil de "desarranjar" as coalizões conservadoras (o bloco histórico). Essas elites, compostas por frações do capital mercantil, rentista e latifundiário, utilizam o Estado para preservar privilégios e manter uma estrutura fundiária arcaica, bloqueando reformas redistributivas e a modernização social.

4.3.2 Território como categoria analítica: espaço, poder e uso

A compreensão do território⁷⁸ como categoria central do desenvolvimento implica reconhecer sua natureza multidimensional e relacional. Gottmann (2012) define o território como a interface entre espaço e política, articulando funções de abrigo e recurso. Raffestin (1993), por sua vez, enfatiza o território como produto da ação de um "ator sintagmático"⁷⁹, resultante da incorporação de trabalho, energia e informação ao espaço.

⁷⁸ Pode-se consultar Cazella, Bonnal e Maluf (2009) para aprofundar a análise do conceito de território.

⁷⁹ É o sujeito (indivíduo ou grupo) que, com objetivo claro, realiza um programa de ação para se apropriar de um espaço, transformando-o em território. É o ator que age de forma estruturada, estabelecendo redes e articulações para moldar o espaço físico ou simbólico (Raffestin, 1993).

No âmbito da geografia crítica, Santos (2005) introduz a noção de território usado, entendido como o “chão mais a identidade”, articulando materialidade e vida social. O autor distingue ainda: (I) verticalidades: vetores externos de modernização; e (II) horizontalidades: relações locais de solidariedade e reprodução social.

Essa leitura é complementada por Gomes, Steinberger e Barbosa (2013), que concebem o território como mediação entre passado, presente e futuro, e por Antas Jr. (2005) e Silveira (2011), que destacam o papel do território na conformação das relações sociais e dos objetos técnicos.

4.3.3 Desenvolvimento Territorial (DT): fundamentos teóricos e abordagens

A abordagem do DT emerge como resposta às limitações dos modelos centralizados e economicistas de desenvolvimento. Conforme Carrière e Cazella (2006, p. 23), o conceito pode ser entendido, com variações, como equivalente ao Desenvolvimento Local (DL), sendo possível distinguir dois paradigmas: (I) funcional: centralizado, industrial e estatal; (II) territorial: descentralizado, baseado em recursos locais e articulação rural-urbana.

Pecqueur (2005, p. 12) propõe uma redefinição conceitual ao enfatizar a dimensão territorial: “[...] designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos [...]”.

Nessa perspectiva, o território é entendido como construção social, e o desenvolvimento resulta da mobilização de recursos específicos e da coordenação entre atores. Hirschman (1986 *apud* Pecqueur, 2005, p. 11) reforça essa abordagem ao afirmar: “[...] importa menos encontrar as melhores combinações de recursos [...] do que fazer aparecer e mobilizar [...] recursos e capacidades escondidas [...]”.

O caráter processual e não determinístico do DT é enfatizado por Pecqueur (2005, p. 12): “O desenvolvimento territorial não pode ser implantado por decreto; permanece uma construção dos atores [...]”.

Carrière e Cazella (2006) complementam ao destacar que o território: (I) possui recursos específicos e intransferíveis; (II) é uma realidade social e histórica; (III) resulta de construção coletiva; (IV) depende do sistema de atores locais.

Santos (2005) introduz a categoria de território usado⁸⁰, que considera o “chão mais a identidade” como fundamento do trabalho e do exercício da vida. O autor

⁸⁰ Ver Ribeiro (2013).

diferencia as verticalidades (forças centrípetas, vetores de modernização externa) das horizontalidades (espaços de solidariedade e vida cotidiana).

4.3.4 Críticas ao localismo e condicionantes estruturais do desenvolvimento

Apesar da valorização da escala territorial, Brandão (2004; 2008; 2012) alerta para a banalização do conceito de desenvolvimento local. O autor critica a visão que atribui poder ilimitado ao local, ignorando condicionantes macroeconômicos e relações de poder externas.

Essa crítica evidencia que o DT: (I) não ocorre em vazio estrutural; (II) é condicionado por hierarquias espaciais e relações de poder; (III) exige o enfrentamento das coalizões conservadoras.

No contexto latino-americano, Berdegú, Christian e Favareto (2020) reforçam que o DT depende da articulação entre transformação produtiva e desenvolvimento institucional, destacando a centralidade da coordenação territorial.

4.3.5 Institucionalização do enfoque territorial nas Políticas Públicas brasileiras

No Brasil, o enfoque territorial ganha institucionalidade a partir dos anos 2000, com destaque para a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003, considerada marco fundamental (Wanderley, 2014).

Segundo Wanderley (2014, p. 85): “A abordagem do desenvolvimento territorial toma corpo no Brasil no final dos anos 1990 [...]”

O conceito de território adotado pela SDT (2005, p. 28) incorpora múltiplas dimensões: “[...] espaço físico [...] caracterizado por critérios multidimensionais [...] onde se pode distinguir [...] identidade e coesão [...]”.

Entre os principais instrumentos dessa abordagem destacam-se: (I) Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT⁸¹); (II) Programa Territórios da Cidadania (PTC); (III) Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); (IV) Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR).

O Programa Territórios da Cidadania (PTC), por exemplo, tinha como objetivo: “[...] promover e acelerar a superação da pobreza [...] por meio de estratégia de desenvolvimento territorial [...]” (França, 2012, p. 8 *apud* Wanderley, 2014, p. 95).

⁸¹ Estratégias contemporâneas que buscam reduzir desigualdades por meio da participação social e do fortalecimento do mercado interno, onde o Estado atua para criar oportunidades de investimento e inclusão produtiva. O PRONAT é identificado como uma política inserida nessa lógica (Rodrigues, 2016).

O PTC visava transformar o território em uma unidade de descentralização e autogestão das PP's, focando em metas como a inclusão digital, a aquisição de merenda escolar diretamente da agricultura familiar e a estruturação de cadeias produtivas locais, como a apicultura e a pesca, etc. (SDT, s/d.).

O PTDRS constitui a peça fundamental do planejamento estratégico na abordagem territorial. É o documento que materializa o diagnóstico do território, suas potencialidades, limitações e as metas acordadas coletivamente para um determinado horizonte temporal (SDT, s/d.).

Um exemplo contemporâneo é o Plano Territorial de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco, em sua segunda edição, que reflete 15 anos de acúmulo de conhecimento em gestão social e articulação de agentes. O plano organiza-se em eixos que buscam o empoderamento dos atores sociais e o fortalecimento de diferentes dimensões do desenvolvimento (SEPLAN-BA, 2018).

A PDBR integrou a abordagem territorial como base conceitual e elemento central de sua implementação, buscando superar a visão tradicional que associava o rural exclusivamente ao atraso ou apenas ao agronegócio de exportação (Barcellos, 2015; MDA, 2013).

A partir da PDBR, foi formulado o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), resultado das discussões ocorridas na 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS) em 2013 (Brasil, 2013). O PNDRSS estabeleceu diretrizes estratégicas e metas de curto, médio e longo prazo, até 2030, visando promover a soberania alimentar, a sustentabilidade ambiental e a redução das desigualdades regionais (MDA, 2013; Brasil, 2013; Fenner; Moura, 2025).

A institucionalização do DT pode ser observada pela evolução/involução da atuação estatal, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Evolução da trajetória do DT: institucionalização da atuação

Período	Marco político	Principal inovação	Limitações observadas
2003-2007	PRONAT	Criação dos Colegiados Territoriais e foco na gestão social.	Dificuldade de articulação intersetorial; clientelismo local.
2008-2015	PTC / PDBR	Integração interministerial e escala nacional; foco em territórios vulneráveis.	Barreiras burocráticas; descontinuidade administrativa pós-2016.

2016-2022	Resistência	Fortalecimento de redes sociotécnicas (ASA) e atuação de governos estaduais.	Redução de investimentos federais; agravamento da crise climática.
2023-2027	Retomada / III CNDRSS	Atualização do PNDRSS; foco em mudanças climáticas e transição energética.	Necessidade de governança adaptativa robusta; sucessão rural.

Fonte: elaboração dos autores (2026).

Contudo, avaliações indicam limites estruturais, como fragilidade institucional, baixa participação social e dificuldades de coordenação (Nunes *et al.*, 2015; Fernandes; Ortega; Jesus, 2018; Fernandes; Jesus, 2022).

4.3.6 Desenvolvimento territorial no Semiárido: mudança de paradigma

Historicamente, as intervenções estatais no Semiárido focavam em obras de grande porte, como barragens e açudes, seguindo a lógica do combate à seca, muitas vezes atendendo a interesses de elites agrárias locais e perpetuando o fenômeno conhecido como "indústria da seca" (Aguiar *et al.*, 2019).

Esse modelo ignorava as especificidades da agricultura familiar e a necessidade de tecnologias adaptadas ao ecossistema da Caatinga. A ruptura com essa lógica ocorreu de forma mais acentuada a partir da Declaração do Semiárido, em 1999, quando organizações da sociedade civil começaram a reivindicar o foco na convivência com as condições naturais da região (Santos *et al.*, 2023).

Esse novo paradigma fundamenta-se na ideia de que a seca é um fenômeno natural, cíclico e previsível, e que o desenvolvimento deve basear-se na gestão eficiente da água da chuva, na conservação da biodiversidade e no fortalecimento das comunidades rurais (Santos *et al.*, 2023).

Políticas territoriais, programas de compras institucionais e ações de erradicação da pobreza inovaram ao buscar a articulação entre diferentes esferas governamentais e a sociedade civil (SDT, s.d.).

Nesse contexto, a ocorrência de anos sucessivos de seca deixa de ser vista apenas como um desastre natural e passa a ser compreendida como um agravante da fragilidade de sistemas agrícolas desestruturados pela falta de políticas de suporte adequadas (Aguiar *et al.*, 2019).

Assim, a literatura recente destaca uma inflexão paradigmática nas PP's voltadas ao Semiárido, marcada pela transição do combate à seca para a convivência com o semiárido (Aguiar *et al.*, 2019; Santos *et al.*, 2023).

O DT emerge, nesse contexto, como a espinha dorsal de estratégias que buscam integrar a sustentabilidade ambiental, a inclusão produtiva da agricultura familiar e a governança descentralizada (Costa; Santos, 2025; Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, s.d.).

Esse novo paradigma: (I) reconhece a seca como fenômeno natural; (II) valoriza as tecnologias sociais; (III) enfatiza a gestão sustentável dos recursos; (IV) fortalece a agricultura familiar.

Programas como o PRONAT e o PTC incorporam essa lógica ao promoverem: (I) governança descentralizada; (II) articulação interinstitucional; (III) valorização das capacidades locais.

Entretanto, persistem desafios relacionados à coordenação institucional, à participação social efetiva e à continuidade das políticas (Costa; Santos, 2025; Razera *et al.*, 2024; Dias, 2024).

4.3.7 Avaliação de políticas públicas em perspectiva territorial

A avaliação de PP's evoluiu de abordagens descritivas para modelos analíticos integrados. O IPEA destaca a importância de considerar efeitos territoriais, como os *spillovers* do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que podem superar os impactos diretos locais (Mata; Freitas; Resende, 2019).

Experiências como o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) evidenciam: (I) impacto direto em saúde e segurança hídrica; (II) integração Estado–sociedade civil; (III) eficácia de tecnologias sociais (Andrade; Cordeiro Neto, 2016; Mata; Freitas; Resende, 2019).

No plano metodológico, Raynaut e Ferreira (2014, p. 391) propõem: “[...] estratégia de pesquisa que privilegia [...] níveis de apreensão da realidade [...] dimensão histórica [...] estratégias dos atores locais [...]”.

4.3.8 Evidências empíricas e desigualdades territoriais no Brasil e no AOP

Estudos empíricos reforçam a persistência de desigualdades territoriais: (I) Batella e Diniz (2006): diferenciação intra-rede urbana; (II) Lima *et al.* (2014): clusters espaciais de desenvolvimento; (III) Macedo *et al.* (2016): baixos níveis de sustentabilidade; (IV) Moura e Barreto Filho (2017): avanços limitados no DS; (V) Barreto Filho e Lima Júnior (2019): forte concentração econômica no AOP.

Esses resultados evidenciam que o dinamismo econômico regional tende a se concentrar em poucos centros, como no caso do território Alto Oeste, em Pau dos Ferros, reforçando padrões de desigualdade intra-territorial.

À luz do referencial apresentado, o DT é compreendido como resultado da articulação entre três dimensões interdependentes: (I) econômica, com geração e distribuição da riqueza; (II) social, com condições de bem-estar; (III) territorial, com distribuição espacial das dinâmicas.

Essa concepção orienta o modelo analítico adotado, estruturado em três eixos: (I) eixo econômico – estrutura produtiva e concentração; (II) eixo social – condições de vida (ISDM); (III) eixo territorial – padrões espaciais de desigualdade.

O DT, portanto, não se reduz ao crescimento econômico, mas expressa a capacidade de articular crescimento, inclusão e integração espacial.

Para finalizar a seção, compreende-se que o referencial teórico permite interpretar o Território da Cidadania Alto Oeste como um espaço marcado por desigualdades estruturais, em que o desenvolvimento depende da coordenação institucional, da mobilização dos atores e da superação das assimetrias históricas.

4.4 Desenvolvimento Territorial no “Território Alto Oeste – RN”

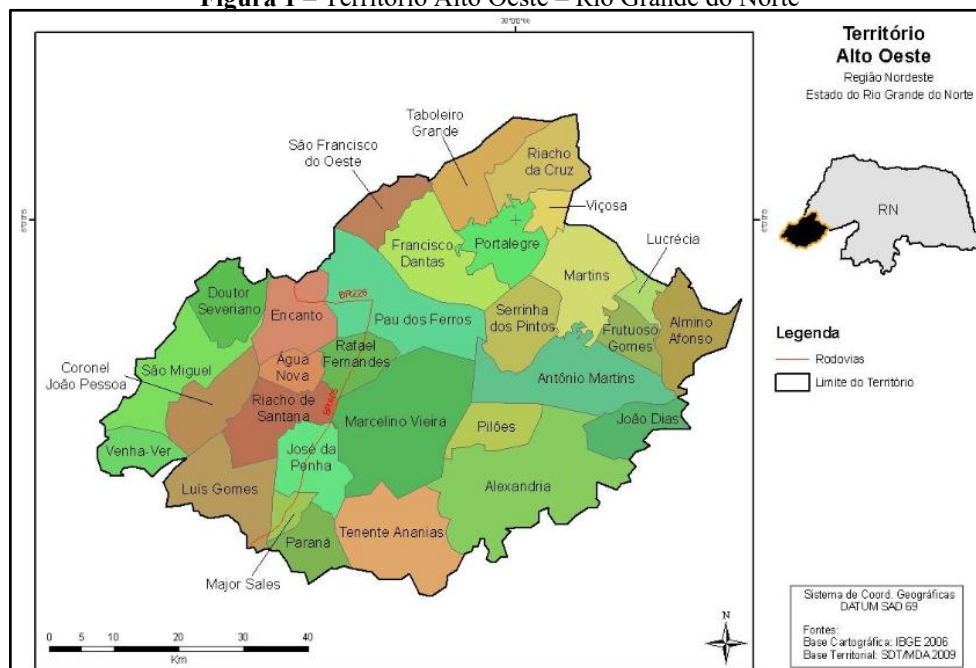
4.4.1 Caracterização territorial e estrutura demográfica

O Território Alto Oeste RN (Figura 1) era composto por 30 municípios⁸², abrangendo uma área de 4.115,10 km² e uma população total de 196.291 habitantes, dos quais 64,78% residiam em áreas urbanas e 35,22% em áreas rurais. O Índice de Desenvolvimento Humano médio do território⁸³ era de 0,64, indicando um padrão intermediário de desenvolvimento, porém ainda marcado por limitações estruturais relevantes (MDA/Sistema de Informações Territoriais, 2016; IBGE, 2013).

82 Alexandria-RN; Almino Afonso-RN; Antônio Martins-RN; Doutor Severiano-RN; Encanto-RN; Francisco Dantas-RN; Frutuoso Gomes-RN; José da Penha-RN; Lucrécia-RN; Luís Gomes-RN; Major Sales-RN; Marcelino Vieira-RN; Martins-RN; Paraná-RN; Pau dos Ferros-RN; Pilões-RN; Portalegre-RN; Rafael Fernandes-RN; Riacho da Cruz-RN; Riacho de Santana-RN; São Francisco do Oeste-RN; São Miguel-RN; Serrinha dos Pintos-RN; Taboleiro Grande-RN; Tenente Ananias-RN; Venha-Ver-RN; Água Nova-RN; Coronel João Pessoa-RN; João Dias-RN e Viçosa-RN.

83 Para subsidiar a análise, os dados referem-se ao período de implantação e funcionamento do PTC.

Figura 1 – Território Alto Oeste – Rio Grande do Norte



Fonte: MDA/Sistema de Informações Territoriais (2016).

Do ponto de vista territorial, a distribuição populacional revela uma configuração híbrida, na qual a urbanização não elimina a centralidade da ruralidade, especialmente no que se refere à reprodução socioeconômica vinculada à agricultura familiar. Essa característica reforça a pertinência da abordagem territorial, na medida em que evidencia a interdependência entre os espaços urbanos e rurais, conforme discutido no referencial teórico.

Adicionalmente, a densidade demográfica (47,93 hab./km²), inferior à média estadual, sugere um território relativamente disperso, o que implica desafios adicionais para a provisão de serviços públicos, a integração produtiva e a coordenação institucional (MDA/Sistema de Informações Territoriais, 2016; IBGE, 2013).

4.4.2 Estrutura socioeconômica e heterogeneidades intra-territoriais

A análise dos indicadores sociais evidencia um quadro de significativa heterogeneidade intra-territorial. A distribuição do IDH-M (2000) demonstra a coexistência de municípios em diferentes estágios de desenvolvimento, variando de níveis mais baixos (0,544–0,598) a patamares relativamente mais elevados (0,653–0,725), com destaque para Pau dos Ferros, Martins e Viçosa (Figura 2).

Essa heterogeneidade corrobora a interpretação de Brandão (2004; 2008; 2012), segundo a qual o desenvolvimento em economias periféricas ocorre de forma desigual e fragmentada, resultando em um mosaico territorial marcado por assimetrias estruturais.

No caso do Alto Oeste, essas assimetrias se expressam tanto na distribuição das condições de bem-estar quanto na capacidade diferenciada de inserção econômica dos municípios.

Figura 2 – Território Alto Oeste: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2000



Fonte: PTDRS (s/d, p. 17).

Ademais, a redução da população em idade produtiva entre 2000 e 2007 indica dinâmicas de migração e fragilidade econômica, associadas à limitada capacidade de retenção da força de trabalho, fenômeno recorrente em regiões semiáridas.

4.4.3 Agricultura familiar, base produtiva e capacidades institucionais

A estrutura produtiva do território apresenta forte presença da agricultura familiar, com 11.169 estabelecimentos e mais de 20.103 Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAP's), evidenciando a centralidade desse segmento na organização econômica regional (Tabela 1).

A Tabela 1 apresenta uma síntese dos montantes repassados aos municípios do Território através das PP's, além de informações como a disponibilidade de técnicos que prestam Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e a quantidade de

Declaração de Aptidão ao PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - (DAP).

Tabela 1 - Políticas Públicas: Repasses para os Municípios do Território do Alto Oeste / Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAP's) Emitidas / Número de Técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

Municípios	Quantidade de DAP - Pessoa Física	ATER - Número de Técnicos	Crédito Fundiário Valores	PRONAF - Valores(R\$) (2013 - 2014)	Programa Bolsa Família (Famílias Beneficiadas)	Programa Bolsa Família (Valor em R\$)
Água Nova	294	1	0,00	126.950,95	534	107.588,00
Alexandria	1328	5	334.825,09	1.146.547,47	2216	451.605,00
Almino Afonso	554	4	277.410,26	303.524,80	914	185.953,00
Antônio Martins	1464	13	277.652,27	685.035,26	1413	297.642,00
Coronel João Pessoa	814	6	228.480,00	338.050,37	758	144.505,00
Doutor Severiano	1322	13	223.130,00	524.238,40	1080	235.626,00
Encanto	973	4	222.062,00	336.212,04	803	167.193,00
Francisco Dantas	346	6	26.690,00	260.025,49	550	84.369,00
Frutuoso Gomes	764	2	21.467,00	402.188,40	778	128.238,00
João Dias	486	5	182.074,00	301.393,07	514	103.922,00
José da Penha	742	15	72.480,00	668.384,64	769	134.563,00
Lucrécia	518	4	36.000,00	213.581,04	611	107.537,00
Luís Gomes	1079	2	0,00	92.021,56	1666	392.555,00
Major Sales	387	1	0,00	132.815,56	501	95.302,00
Marcelino Vieira	848	3	684.442,80	605.469,73	1425	244.532,00
Martins	481	6	255.271,00	359.901,15	1209	205.199,00
Paraná	596	2	0,00	392.108,07	753	155.837,00
Pau dos Ferros	554	1	0,00	370.271,86	3322	502.958,00
Pilões	469	7	36.000,00	279.682,77	631	129.184,00
Portalegre	925	14	534.340,00	410.500,00	1107	172.316,00
Rafael Fernandes	434	3	21.590,00	481.981,14	713	156.176,00
Riacho da Cruz	298	1	135.000,00	144.695,50	541	95.305,00
Riacho de Santana	559	4	273.000,00	598.322,93	669	159.143,00
São Francisco do Oeste	286	4	102.500,00	179.768,21	595	119.266,00
São Miguel	1098	6	0,00	965.920,79	3892	925.540,00
Serrinha dos Pintos	742	12	91.700,00	909.930,40	911	208.189,00
Taboleiro Grande	232	3	263.751,91	179.693,55	360	52.027,00
Tenente Ananias	464	5	162.715,00	295.481,36	1677	266.003,00
Venha-Ver	815	4	94.000,00	384.793,81	718	167.394,00
Viçosa	231	6	115.360,00	56.000,00	339	56.937,00
Total	20103	162	4.671.941,33	12.145.490,32	31969	6.252.604,00

Fonte: elaboração dos autores a partir de Sistema de Informações Territoriais (MDA/SIT, 2016).

Contudo, a distribuição dos recursos e das capacidades institucionais revela importantes desigualdades: (I) concentração de DAP's em municípios específicos (Alexandria, Antônio Martins, São Miguel); (II) assimetria na disponibilidade de técnicos de ATER; (III) forte variação nos volumes de crédito fundiário e do PRONAF;

(IV) concentração de transferências do Programa Bolsa Família em centros mais dinâmicos.

Esses padrões indicam que, embora haja presença significativa de políticas públicas, sua distribuição territorial não é homogênea, o que limita a capacidade de induzir um desenvolvimento equilibrado. Tal evidência reforça a crítica à ideia de difusão automática do desenvolvimento, destacando a necessidade de considerar os mecanismos de concentração e seletividade territorial.

4.4.4 Políticas públicas e critérios de elegibilidade territorial

A constituição do Território Alto Oeste esteve associada à implementação de PP's de caráter territorial, com destaque para o PRONAT e o PTC. Os critérios de elegibilidade indicam a centralidade de variáveis como: (I) baixo IDH; (II) elevada presença de agricultura familiar⁸⁴; (III) população rural⁸⁵ significativa; (IV) número de beneficiários de programas de transferência de renda.

Esses critérios evidenciam que o território foi selecionado como espaço prioritário de intervenção estatal, em função de suas vulnerabilidades estruturais. No entanto, como apontado na literatura, a definição desses recortes territoriais não garante, por si só, a efetividade das políticas, especialmente diante de limitações institucionais e assimetrias de poder.

No diagnóstico⁸⁶ do PTDRS (s.d.), foram indicadas as seguintes atividades como sustentáculos da dinâmica econômica existente: agricultura irrigada (Perímetro Irrigado de Pau dos Ferros-RN); baixo nível tecnológico da agricultura praticada; dinâmica econômica calcada nas atividades da agricultura e da pecuária (produção de alimentos, a fruticultura de sequeiro e a agropecuária); transferências governamentais, destacando-se pagamentos a servidores públicos municipais, estadual e federal, aposentadorias, fundo de participação dos municípios e programas de transferência de renda como o PBF; turismo no Polo Serrano; artesanato e; setor de serviços.

84 De acordo com o PTDRS (s.d., p. 15): “[...] o Território do Alto Oeste Potiguar conta com uma população de 12.137 agricultores familiares que vivem da agricultura de subsistência e da pecuária, principalmente a bovina.”

85 Na época, foram identificadas as seguintes comunidades quilombolas reconhecidas até aquele momento: Pau dos Ferros (Alto São Benedito), Portalegre (Pega), Dr. Severiano Melo (Sítio), e Caraúbas (Caboclos da Cachoeira), além do IDH-M (Figura 2) referente ao ano de 2000 (PTDRS, s/d.).

86 A elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Oeste Potiguar contou com a realização de inúmeras oficinas e encontros, que envolveram 110 representações da sociedade dos trinta municípios, sendo 55 da sociedade civil e 55 representantes do governo (PTDRS, s.d.).

4.4.5 Formação socioespacial e trajetória histórica do território

A formação socioeconômica do Alto Oeste está diretamente vinculada ao processo de ocupação do sertão nordestino, estruturado a partir da pecuária extensiva. A ocupação seguiu os cursos d'água, especialmente o rio Apodi, configurando uma lógica territorial orientada tanto por condicionantes naturais quanto pela articulação com o sistema econômico colonial (IBGE, 2013).

O sistema de sesmarias e a expansão da pecuária consolidaram uma estrutura fundiária concentrada, cuja lógica se articulava à economia açucareira do litoral. Posteriormente, a cotonicultura desempenhou papel central na dinamização econômica regional, especialmente a partir do século XVIII, impulsionada por eventos internacionais como a Revolução Industrial e a Guerra de Secessão nos Estados Unidos (IBGE, 2013).

A atividade algodoeira promoveu: (I) monetização⁸⁷ da economia regional; (II) expansão das atividades comerciais e de serviços; (III) instalação de unidades de beneficiamento; (IV) fortalecimento das centralidades urbanas.

Todavia, a crise da cotonicultura (associada à concorrência internacional, à defasagem tecnológica e à praga do bicudo) resultou na desestruturação econômica regional, agravando fragilidades históricas.

4.4.6 Crise estrutural, reconfiguração econômica e papel do Estado

A derrocada da economia algodoeira, combinada à crise fiscal do Estado, intensificou os problemas socioeconômicos do território, evidenciando sua dependência das atividades primárias e a fragilidade de sua base produtiva.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 e o Plano Real representaram marcos importantes na reconfiguração econômica, ao promoverem: (I) maior descentralização fiscal; (II) ampliação das transferências intergovernamentais; e (III) estabilização monetária.

Essas transformações contribuíram para a expansão das PP's e para a dinamização parcial das economias locais, embora sem alterar substancialmente as estruturas produtivas e as desigualdades territoriais.

⁸⁷ No documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, a escassez relativa do fator terra (reflexo da concentração fundiária) e a menor acumulação de capitais foram consideradas as causas básicas do baixo nível de renda (baixa monetização do sistema) do Nordeste (Furtado *et al.*, 1959). De certa forma, esse quadro de escassez monetária foi amenizado pela atividade algodoeira.

A mensuração do desenvolvimento em escala territorial constitui um desafio metodológico relevante. Como destacam Lima, Caldarelli e Câmara (2014, p. 2): “A mensuração do nível de desenvolvimento de uma localidade é uma tarefa difícil [...]”. Nesse sentido, a utilização de indicadores sintéticos, como o ISDM, apresenta-se como estratégia adequada para captar múltiplas dimensões do desenvolvimento, especialmente aquelas relacionadas ao emprego, renda, educação e saúde.

Todavia, é fundamental reconhecer os limites desses indicadores, que, embora úteis para comparações espaciais, não capturam integralmente as dinâmicas territoriais, especialmente no que se refere à distribuição espacial do dinamismo econômico e às relações de poder subjacentes.

4.5 Resultados e discussão

A característica marcante das economias dos municípios potiguares com menos de 10 mil habitantes é a hipertrofia do Setor de Serviços, com destaque para a participação do Setor Público no PIB. A perda de participação do Setor Agropecuário tem se tornado uma constante. Acredita-se que as sucessivas secas, a baixa produtividade histórica associada às práticas agropecuárias arcaicas adotadas, a descapitalização dos agricultores familiares e a oferta crescente de alimentos produzidos pelo agronegócio, que chegam aos mais longínquos rincões são cada vez mais responsáveis pelas sucessivas quedas na produção destinada aos mercados locais e até para o autoconsumo.

Por fim, a quase total ausência de indústrias, com apenas algumas atividades extrativistas e outras praticamente artesanais, completa o quadro das economias dos municípios do Território do Alto Oeste.

A Tabela 2 apresenta os dados do PIB de todos os municípios que compõem o Território⁸⁸, referentes aos anos de 2006 e 2010.

Tabela 2 – Território Alto Oeste – Rio Grande do Norte: Produto Interno Bruto (PIB) Municipal – variação do crescimento – 2006 / 2010

Município	PIB 2006 nominal R\$ (x1.000)	PIB 2006 em preços de 2010 R\$ (x1.000)	PIB 2010 R\$ (x1.000)	Crescimento real (%)
-----------	-------------------------------------	---	--------------------------	-------------------------

⁸⁸ Para assegurar a comparabilidade temporal entre 2006 e 2010, os valores do PIB municipal de 2006 foram atualizados para preços de 2010, com base no deflator implícito do PIB acumulado no período. O fator de correção foi obtido pela composição multiplicativa das variações anuais do deflator entre 2007 e 2010 ($1,0644 \times 1,0878 \times 1,0731 \times 1,0842 = 1,3471$). Assim, os valores de 2006 foram multiplicados por 1,3471, para expressá-los em moeda de 2010. A taxa de crescimento real foi então estimada pela razão entre o PIB de 2010 e o PIB de 2006 atualizado para preços de 2010, menos 1, multiplicada por 100.

Água Nova	8.949,00	12.055,30	15.134,00	25,5%
Alexandria	44.242,00	59.598,90	61.503,00	3,2%
Almino Afonso	14.448,00	19.463,07	19.440,00	-0,1%
Antônio Martins	18.823,00	25.356,94	30.376,00	19,8%
Coronel João Pessoa	15.721,00	21.179,39	23.494,00	10,9%
Doutor Severiano	19.454,00	26.208,91	27.773,00	6,0%
Encanto	14.735,00	19.848,84	20.875,00	5,2%
Francisco Dantas	10.392,00	14.000,82	14.407,00	2,9%
Frutuoso Gomes	14.913,00	20.091,40	20.972,00	4,4%
João Dias	8.286,00	11.163,38	12.731,00	14,0%
José da Penha	18.057,00	24.327,63	28.207,00	15,9%
Lucrécia	11.608,00	15.638,19	18.867,00	20,6%
Luís Gomes	28.033,00	37.769,87	45.343,00	20,1%
Major Sales	9.699,00	13.066,05	15.954,00	22,1%
Marcelino Vieira	25.252,00	34.021,76	37.734,00	10,9%
Martins	26.555,00	35.777,54	40.542,00	13,3%
Paraná	11.107,00	14.962,02	18.006,00	20,3%
Pau dos Ferros	129.044,00	173.836,20	235.360,00	35,4%
Pilões	11.731,00	15.802,21	18.322,00	15,9%
Portalegre	19.812,00	26.688,63	36.710,00	37,6%
Rafael Fernandes	14.626,00	19.701,49	22.842,00	15,9%
Riacho da Cruz	8.734,00	11.766,08	14.423,00	22,6%
Riacho de Santana	13.949,00	18.791,39	21.010,00	11,8%
São Francisco do Oeste	11.449,00	15.423,30	18.421,00	19,4%
São Miguel	67.001,00	90.257,66	105.323,00	16,7%
Serrinha dos Pintos	14.344,00	19.321,63	21.971,00	13,7%
Taboleiro Grande	8.414,00	11.335,39	12.960,00	14,3%
Tenente Ananias	24.393,00	32.859,16	44.942,00	36,8%
Venha-Ver	13.004,00	17.518,50	16.470,00	-6,0%
Viçosa	6.758,00	9.104,58	9.051,00	-0,6%

Fonte: elaboração dos autores a partir de IBGE (2026).

Nota: série revisada, exceto PIB *per capita* (2006).

A atualização dos valores do Produto Interno Bruto (PIB) municipal de 2006 para preços constantes de 2010, mediante a aplicação do deflator implícito do PIB acumulado no período (2007–2010), permite uma leitura mais acurada da dinâmica econômica do Território da Cidadania do Alto Oeste, ao eliminar os efeitos inflacionários e evidenciar a variação real da produção.

A partir dessa padronização, a análise das taxas de crescimento real do PIB entre 2006 e 2010 revela um padrão de expansão generalizada, porém profundamente desigual, corroborando a hipótese de que o DT no Território manifesta-se de forma seletiva e concentrada.

A Tabela 3 apresenta dados sobre o PIB *per capita* territorial⁸⁹ e a variação do crescimento real para o período de 2006 a 2010.

89 Os valores do PIB *per capita* municipal de 2006 foram atualizados para preços constantes de 2010 com base no deflator implícito do PIB acumulado no período (1,3471). Esse procedimento elimina o efeito da inflação, assegurando a comparabilidade temporal e possibilitando a análise da evolução real das condições econômicas municipais.

Tabela 3 – Território Alto Oeste – Rio Grande do Norte: PIB *per capita* – variação do crescimento real– 2006 / 2010

Municípios	PIB <i>per capita</i> - 2006	PIB <i>per capita</i> 2006 em preços de 2010	PIB <i>per capita</i> - 2010	Crescimento real (%)
Agua Nova	3.194,00	4.302,37	5.071,59	17,9%
Alexandria	3.697,00	4.980,23	4.564,26	-8,4%
Almino Afonso	3.283,00	4.422,48	3.983,68	-9,9%
Antônio Martins	3.154,00	4.248,83	4.397,84	3,5%
Coronel Joao Pessoa	2.976,00	4.009,78	4.921,14	22,7%
Doutor Severiano	2.930,00	3.947,00	4.276,07	8,3%
Encanto	3.497,00	4.711,61	3.992,92	-15,3%
Francisco Dantas	3.816,00	5.140,53	5.012,99	-2,5%
Frutuoso Gomes	3.222,00	4.340,66	4.954,52	14,1%
Joao Dias	3.343,00	4.503,30	4.894,72	8,7%
Jose da Penha	3.253,00	4.382,96	4.806,98	9,7%
Lucrécia	3.329,00	4.484,36	5.193,22	15,8%
Luís Gomes	2.691,00	3.625,11	4.717,31	30,1%
Major Sales	3.392,00	4.569,36	4.511,96	-1,3%
Marcelino Vieira	3.256,00	4.386,93	4.565,55	4,1%
Martins	3.345,00	4.506,00	4.927,28	9,3%
Paraná	3.347,00	4.508,69	4.556,21	1,1%
Pau dos Ferros	4.556,00	6.137,79	8.486,62	38,3%
Pilões	3.201,00	4.312,32	5.306,25	23,0%
Portalegre	2.790,00	3.758,41	5.030,89	33,9%
Rafael Fernandes	3.371,00	4.539,18	4.868,28	7,3%
Riacho da Cruz	3.334,00	4.489,35	4.556,92	1,5%
Riacho de Santana	3.258,00	4.390,96	5.054,17	15,1%
São Francisco do Oeste	3.353,00	4.518,69	4.755,15	5,2%
São Miguel	3.008,00	4.051,76	4.753,06	17,3%
Serrinha dos Pintos	3.040,00	4.095,58	4.841,49	18,2%
Taboleiro Grande	4.118,00	5.546,21	5.593,32	0,8%
Tenente Ananias	3.047,00	4.104,99	4.534,56	10,5%
Venha-Ver	3.143,00	4.233,17	4.310,42	1,8%
Viçosa	4.372,00	5.889,26	5.594,21	-5,0%

Fonte: elaboração dos autores a partir de IBGE (2026).

Nota: série revisada, exceto PIB *per capita* (2006).

A análise do PIB *per capita* revela um padrão de crescimento econômico heterogêneo no Território da Cidadania Alto Oeste entre 2006 e 2010. Embora tenha ocorrido expansão do produto agregado em todos os municípios, o comportamento da renda média indica que esse crescimento não se traduziu de forma uniforme em melhora das condições econômicas da população. Em diversos municípios, observa-se estagnação ou mesmo retração do PIB *per capita*, evidenciando a persistência de desigualdades territoriais e limitações estruturais na difusão dos efeitos do crescimento econômico.

A atualização dos dados do PIB do Rio Grande do Norte (Tabela 4), a preços de 2010, evidencia a manutenção de uma estrutura produtiva fortemente concentrada no setor de serviços, que responde pela maior parcela da geração de valor no estado. A

indústria ocupa posição intermediária, enquanto a agropecuária apresenta participação relativamente reduzida.

Tabela 4 – Rio Grande do Norte: Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* – 2006 - 2010

Indicadores	PIB 2006	% do PIB 2006	PIB 2006 - Valor em preços de 2010	PIB 2010	% do PIB 2010	Crescimento real 2006- 2010 - %
PIB a preços de mercado (R\$ x1.000.000)	20.557	100	27.693,33	32.339	100	16,8%
Agropecuária (R\$ x1.000.000)	1.307	6,36	1.760,65	1.358	4,2	-22,9%
Indústria (R\$ x1.000.000)	5.238	25,48	7.055,11	6.953	21,5	-1,4%
Serviços (R\$ x1.000.000)	14.011	68,16	18.877,57	24.028	74,3	27,3%
Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$)	6.754,00	-	9.097,92	10 207,56	-	12,2%

Fonte: elaboração dos autores a partir de IBGE (2008; 2012).

Essa configuração estrutural constitui o contexto mais amplo no qual se insere o Território da Cidadania do Alto Oeste, cujas dinâmicas econômicas refletem, ainda que de forma atenuada, os padrões de concentração e especialização observados em escala estadual.

A análise do crescimento real do PIB do Rio Grande do Norte entre 2006 e 2010 evidencia um padrão de expansão econômica moderado, fortemente concentrado no setor de serviços, que apresentou crescimento de 27,3% no período. Em contrapartida, os setores agropecuário e industrial registraram desempenho negativo ou estagnado, indicando perda relativa de dinamismo produtivo.

O crescimento do PIB *per capita*, de 12,2%, revela uma melhora econômica limitada, sugerindo que a expansão do produto não se traduziu de forma proporcional em aumento da renda média da população. Esse padrão reforça a existência de uma estrutura econômica desequilibrada, marcada pela centralidade do setor terciário e pela fragilidade dos setores produtivos, o que contribui para a reprodução das desigualdades territoriais no interior do estado.

Nesse contexto, o dinamismo observado nos municípios do Alto Oeste Potiguar deve ser interpretado à luz dessas condicionantes estruturais, que limitam a difusão dos efeitos do crescimento e reforçam a heterogeneidade regional. A análise comparativa entre os dados estaduais e municipais evidencia que o dinamismo territorial ocorre de maneira desigual e subordinada, reforçando a persistência de assimetrias estruturais no interior do estado.

A análise comparativa entre o Rio Grande do Norte e o Território da Cidadania do Alto Oeste, baseada em valores reais (preços de 2010), evidencia a persistência de uma defasagem estrutural significativa e a ausência de convergência econômica no período de 2006 a 2010.

Em termos de PIB *per capita*, o estado apresentou elevação de R\$ 9.097,92 (2006, a preços de 2010) para R\$ 10.207,56 em 2010, correspondendo a um crescimento real de 12,2%. No mesmo período, a média territorial do AOP passou de aproximadamente R\$ 4,45 mil para R\$ 4,93 mil, representando um crescimento mais modesto e, sobretudo, insuficiente para reduzir a distância relativa em relação ao padrão estadual. Com efeito, a razão AOP/RN manteve-se praticamente estável (cerca de 49% em 2006 e 48% em 2010), indicando não apenas a manutenção da desigualdade interterritorial, mas também uma leve deterioração relativa.

A análise dos municípios do território com maior dinamismo reforça esse diagnóstico. Em 2006 (preços de 2010), Pau dos Ferros apresentava PIB *per capita* de R\$ 6.137,79, equivalente a aproximadamente 67,5% da média estadual. Em 2010, esse valor alcançou R\$ 8.486,62, elevando sua razão relativa para cerca de 83,1% do nível estadual, o que indica um movimento de aproximação seletiva. Contudo, esse processo não se generaliza para o conjunto do território: a maior parte dos municípios permanece abaixo de 50% da média estadual, evidenciando forte assimetria na capacidade de apropriação do crescimento econômico.

Ademais, a dispersão interna do território permanece elevada. Em 2010, os valores do PIB *per capita* variaram de aproximadamente R\$ 3,98 mil a R\$ 8,49 mil, configurando uma razão superior a 2:1 entre o maior e o menor nível de renda municipal. Essa amplitude revela um padrão de crescimento concentrado espacialmente, no qual poucos centros (notadamente aqueles com maior densidade funcional e capacidade de articulação regional) capturam parcela desproporcional do dinamismo econômico.

Esse comportamento deve ser interpretado à luz da estrutura produtiva estadual. Entre 2006 e 2010, o crescimento do PIB do Rio Grande do Norte (16,8%) foi fortemente ancorado no setor de serviços, que expandiu 27,3%, enquanto a agropecuária apresentou retração expressiva (-22,9%) e a indústria permaneceu praticamente estagnada (-1,4%). Tal configuração indica um padrão de crescimento setorialmente concentrado e de baixa capacidade de encadeamento produtivo, cujos efeitos difusores sobre territórios periféricos, como o Território Alto Oeste, tendem a ser limitados.

Nesse contexto, os resultados permitem afirmar que o dinamismo territorial no Alto Oeste manifesta-se de forma seletiva, concentrada e estruturalmente condicionada. O crescimento econômico observado no período, embora presente, não foi suficiente para alterar a posição relativa do território na economia estadual, tampouco para reduzir suas desigualdades internas. Ao contrário, os dados sugerem a reprodução de um padrão de desenvolvimento desigual e combinado, no qual coexistem polos de maior dinamismo e extensas áreas de baixa densidade econômica.

A articulação desses resultados com indicadores sociais, como o ISDM, tende a reforçar esse diagnóstico, ao evidenciar que a expansão do produto não se traduz, de forma automática, em melhoria generalizada das condições de vida, consolidando um quadro de fragilidade estrutural e de limitada difusão dos benefícios do crescimento no interior do território.

A Tabela 5 apresenta o ISDM para os municípios do Território do Alto Oeste, com os sub-índices de Habitação (H), Renda (R), Trabalho (T), Saúde (S) e Educação (E).

Tabela 5 – Municípios do Território Alto Oeste: Índice Social de Desenvolvimento Municipal (ISDM) (2010)

Município	ISDM	H	R	T	S	E
Água Nova	3,44	4,26	3,35	2,29	3,00	4,51
Alexandria	3,48	4,25	3,53	2,80	4,43	3,08
Almino Afonso	3,52	3,66	3,91	3,43	3,85	3,26
Antônio Martins	3,06	3,67	3,20	3,56	2,56	2,30
Coronel João Pessoa	2,94	3,49	3,31	2,79	2,27	2,77
Doutor Severiano	2,92	3,68	3,51	0,53	2,77	4,26
Encanto	4,04	3,67	4,21	3,15	8,76	4,16
Francisco Dantas	3,59	3,60	3,94	4,10	4,58	2,66
Frutuoso Gomes	3,10	3,90	3,74	3,22	1,41	3,23
João Dias	2,37	3,48	1,88	4,39	1,45	0,84
José da Penha	3,60	3,99	4,09	2,84	4,49	3,11
Lucrécia	4,32	5,35	3,73	3,65	4,69	4,54
Luís Gomes	3,23	3,63	2,93	3,34	4,15	3,75
Major Sales	3,60	4,25	3,77	2,56	4,14	3,72
Marcelino Vieira	3,31	3,78	3,44	3,56	3,45	2,78
Martins	4,08	3,74	3,84	4,06	8,36	4,19
Paraná	3,02	3,95	3,01	3,43	4,23	1,30
Pau dos Ferros	4,69	4,95	4,91	4,51	5,35	3,75
Pilões	3,53	4,12	3,52	4,05	3,51	2,61
Portalegre	3,36	3,24	3,65	3,86	2,43	3,88
Rafael Fernandes	4,14	4,00	4,38	4,72	5,34	3,22
Riacho da Cruz	3,97	4,89	3,45	2,78	6,78	4,03
Riacho de Santana	3,40	3,74	3,15	3,54	5,22	3,34

São Francisco do Oeste	4,01	4,14	4,56	4,01	2,78	3,62
São Miguel	3,32	3,60	3,59	2,67	4,78	3,36
Serrinha dos Pintos	3,60	3,98	3,43	3,48	5,06	3,67
Taboleiro Grande	3,85	3,76	3,88	4,05	6,43	3,38
Tenente Ananias	3,52	3,99	4,13	2,90	2,84	3,12
Venha-Ver	2,48	2,99	2,56	2,67	5,47	1,33
Viçosa	4,40	5,44	3,70	4,10	5,15	4,17
Média do Território	3,53	3,97	3,61	3,37	4,32	3,26

Fonte: elaboração dos autores a partir de Souza *et al.* (2012).

A análise integrada dos indicadores econômicos (notadamente o PIB total e o PIB *per capita*) e do ISDM permite avançar na compreensão da condição de DT no Território da Cidadania do Alto Oeste, evidenciando a coexistência de crescimento econômico, desigualdade e fragilidade estrutural.

No período de 2006–2010, destacam-se municípios como Portalegre (37,6%), Tenente Ananias (36,8%) e Pau dos Ferros (35,4%), que expressam maior dinamismo econômico relativo. Em particular, Pau dos Ferros reafirma sua centralidade regional, sustentada pela maior diversificação do setor terciário e pela oferta de serviços especializados, configurando-se como o principal polo de articulação econômica do território.

Entretanto, a expansão do produto não se distribui de forma homogênea. Municípios como Almino Afonso (-0,1%), Venha-Ver (-6,0%) e Viçosa (-0,6%) apresentam estagnação ou retração real, evidenciando limitações estruturais associadas à baixa diversificação produtiva, reduzida densidade econômica e elevada dependência de transferências intergovernamentais. Esse comportamento confirma que o crescimento regional não se difunde automaticamente, sendo mediado por condições estruturais desiguais entre os municípios.

A análise do PIB *per capita* reforça esse diagnóstico ao revelar uma dissociação entre o crescimento do produto e a evolução da renda média. Enquanto o PIB agregado apresenta expansão generalizada, o PIB *per capita* exibe forte heterogeneidade, com municípios registrando crescimento expressivo — como Pau dos Ferros (38,3%) e Portalegre (33,9%) — e outros apresentando retração, a exemplo de Encanto (-15,3%) e Almino Afonso (-9,9%). Esse padrão indica que o dinamismo econômico não se traduz, de forma linear, em melhoria das condições de vida, sugerindo a presença de processos de concentração interna do crescimento e limitada capacidade de difusão dos seus efeitos.

A comparação com a estrutura econômica do Rio Grande do Norte aprofunda essa interpretação. Entre 2006 e 2010, o estado apresentou crescimento real do PIB de 16,8%, fortemente concentrado no setor de serviços (+27,3%), enquanto a agropecuária (-22,9%) e a indústria (-1,4%) tiveram desempenho negativo ou estagnado. O PIB *per capita* estadual cresceu 12,2%, passando de R\$ 9.097,92 para R\$ 10.207,56. No mesmo período, a média do PIB *per capita* do Território evoluiu de aproximadamente R\$ 4,45 mil para R\$ 4,93 mil, mantendo-se em torno de 48–49% do nível estadual, o que evidencia a ausência de convergência econômica e a persistência de uma defasagem estrutural significativa.

A articulação desses resultados com o ISDM (Tabela 5) reforça o diagnóstico de fragilidade estrutural. O índice médio do território (3,53) revela um nível intermediário de desenvolvimento social, com forte heterogeneidade interna: municípios como Pau dos Ferros (4,69), Lucrécia (4,32) e Viçosa (4,40) apresentam melhores resultados, enquanto João Dias (2,37) e Venha-Ver (2,48) figuram entre os mais baixos. Ademais, dimensões como Educação (3,26) e Trabalho (3,37) constituem os principais pontos de fragilidade, indicando limitações estruturais na formação de capital humano e na inserção produtiva, elementos fundamentais para sustentar trajetórias de desenvolvimento mais robustas.

Dessa forma, a análise evidencia que o dinamismo territorial no Alto Oeste Potiguar manifesta-se de maneira seletiva, concentrada e estruturalmente condicionada. O crescimento econômico observado no período não foi suficiente para alterar a posição relativa do território na economia estadual, tampouco para promover uma melhoria generalizada nas condições de vida. Ao contrário, os dados apontam à reprodução de um padrão de desenvolvimento desigual, no qual poucos municípios concentram maior dinamismo, enquanto a maioria permanece marcada por baixa densidade econômica e fragilidade social.

Em consonância com a perspectiva do DT, esse quadro revela que as assimetrias territoriais não são apenas conjunturais, mas resultam de condicionantes estruturais que limitam a difusão dos benefícios do crescimento e perpetuam desigualdades no interior do território.

O ISDM médio do Território foi de 3,53, e os dois centros da zona B (Alexandria-RN e São Miguel-RN) apresentaram resultados abaixo da média territorial.

Alexandria-RN (3,48) teve desempenho mais modesto que Pilões-RN⁹⁰ (3,53), enquanto São Miguel-RN (3,32) obteve desempenho mais satisfatório que Coronel João Pessoa-RN (2,94) e Venha-Ver-RN⁹¹ (2,48). Pau dos Ferros-RN obteve o maior índice do Território, alcançando 4,69. Nas dimensões do ISDM, os piores desempenhos foram das dimensões de Educação (3,26) e Trabalho (3,37), ressaltando-se que quanto mais próximo de zero, pior é a situação (Tabela 5).

No território, 16 municípios alcançaram índices inferiores à média territorial, um teve a mesma média e 13 apresentaram resultados acima dessa média. João Dias-RN apresentou o ISDM de 2,37, o mais baixo do território, tendo o melhor resultado do município na dimensão Trabalho (4,39) e o pior índice do território na dimensão Educação (0,84) (Tabela 5).

O ISDM-H médio do território foi de 3,97, com Pau dos Ferros-RN (4,95) e Alexandria-RN (4,25) alcançando desempenhos acima da média e São Miguel-RN (3,60) abaixo. Destaque-se que os municípios de Viçosa-RN (5,44) e Lucrécia-RN (5,35) apresentaram desempenho acima do município de Pau dos Ferros-RN, principal economia do território. No território, 18 municípios alcançaram índices menores do que a média territorial e 12 apresentaram resultados acima dela (Tabela 5).

O ISDM-R médio do território foi de 3,61, com Pau dos Ferros-RN (4,91) alcançando desempenho acima da média, e Alexandria-RN (3,53) e São Miguel-RN (3,59) abaixo. No território, 15 municípios alcançaram índices menores do que a média territorial, e 15 apresentaram resultados acima dela (Tabela 5).

O ISDM-T médio do território foi de 3,37, com Pau dos Ferros-RN (4,51) alcançando desempenho acima da média e Alexandria-RN (2,80) e São Miguel-RN (2,67) abaixo.

Destaca-se que o município de Rafael Fernandes-RN (4,72) apresentou desempenho acima do município de Pau dos Ferros-RN, principal economia do território, sendo provável que esse desempenho seja influenciado diretamente pela proximidade geográfica de Pau dos Ferros-RN, cerca de 10km. No território, 13 municípios alcançaram índices inferiores à média territorial, enquanto 17 apresentaram resultados acima dela. Esta dimensão foi a que apresentou o menor índice de todos os apurados, com apenas 0,53 para o município de Doutor Severiano-RN (Tabela 5).

90 Polarizado por Alexandria-RN.

91 Coronel João Pessoa-RN e Venha-Ver-RN são polarizados por São Miguel-RN.

O ISDM-S médio do território foi de 4,32, com Pau dos Ferros-RN (5,35), São Miguel-RN (4,78) e Alexandria-RN (4,43) alcançando desempenhos acima da média. Destaca-se que os municípios de Encanto-RN (8,76), Martins-RN (8,36), Riacho da Cruz-RN (6,78), Taboleiro Grande-RN (6,43) e Venha-Ver-RN (5,47) apresentaram desempenhos superiores ao de Pau dos Ferros-RN, principal economia do território. No território, 15 municípios alcançaram índices abaixo da média territorial, e 15, resultados acima da média territorial. Esta dimensão foi a que apresentou o maior índice entre todos os apurados, com 8,76 para o município de Encanto-RN; destacam-se também os resultados de Martins-RN (8,36), Riacho da Cruz-RN (6,78) e Taboleiro Grande-RN (6,43) (Tabela 5).

O ISDM-E médio do Território foi de 3,26, com Pau dos Ferros-RN (3,75) e São Miguel-RN (3,36) alcançando desempenhos acima da média, e Alexandria-RN (3,08), abaixo. Destaca-se que os municípios de Lucrécia-RN (4,54), Água Nova-RN (4,51), Doutor Severiano-RN (4,26), Martins-RN (4,19), Viçosa-RN (4,17), Encanto-RN (4,16), Riacho da Cruz-RN (4,03) e Portalegre-RN (3,88) apresentaram desempenhos acima do município de Pau dos Ferros-RN, principal economia do território, e Luís Gomes-RN (3,75) teve desempenho idêntico. No Território, 13 municípios alcançaram índices menores do que a média territorial, um teve a mesma média e 16 apresentaram resultados acima da média territorial (Tabela 5).

De modo geral, todos os municípios apresentaram crescimento real positivo do PIB total no período, embora em magnitudes bastante diferenciadas. Destacam-se, nesse contexto, municípios como Portalegre (37,6%), Tenente Ananias (36,8%) e, sobretudo, Pau dos Ferros (35,4%), que expressam um dinamismo econômico mais intenso.

No caso de Pau dos Ferros, tal desempenho reforça sua condição de centralidade regional, associada à maior diversificação do setor terciário, à presença de serviços especializados e à capacidade de polarizar os demais municípios do território. Esses resultados são consistentes com a literatura sobre hierarquia urbana e concentração de atividades, segundo a qual centros com maior densidade institucional e econômica tendem a captar parcelas mais significativas do crescimento regional.

Entretanto, a expansão observada não se distribui de forma homogênea pelo território. Municípios como Almino Afonso (-0,1%), Venha-Ver (-6,0%) e Viçosa (-0,6%) apresentam estagnação ou retração real do PIB, evidenciando a persistência de estruturas produtivas frágeis e pouco articuladas. Nesses casos, a baixa diversificação econômica, a reduzida base produtiva e a forte dependência de transferências

intergovernamentais limitam a capacidade de geração de valor, indicando que o crescimento regional não se difunde automaticamente para os espaços de menor densidade econômica.

Essa heterogeneidade torna-se ainda mais evidente quando se considera a articulação entre o PIB total e o PIB *per capita* (Tabela 3). Embora o produto agregado tenha crescido na maior parte dos municípios, a evolução da renda média não acompanha necessariamente esse movimento, o que sugere que o dinamismo econômico não se traduz, de forma linear, em melhoria das condições de vida da população. Tal dissociação aponta para a existência de processos de concentração interna do crescimento, nos quais ganhos econômicos podem estar circunscritos a determinados setores ou grupos sociais, sem repercussões significativas sobre o conjunto da população.

Nesse sentido, a incorporação do Índice Social de Desenvolvimento dos Municípios (ISDM) torna-se fundamental para qualificar a análise do DT no território. Municípios que apresentam crescimento expressivo do PIB, mas mantêm níveis relativamente baixos de desenvolvimento social, indicam a presença de um dinamismo econômico limitado em termos de inclusão e bem-estar.

Por outro lado, municípios com crescimento mais modesto, porém com melhores indicadores sociais, podem revelar padrões distintos de organização territorial e de apropriação dos resultados econômicos. Assim, a leitura integrada entre PIB (total e *per capita*) e ISDM permite identificar não apenas o ritmo de expansão econômica, mas também suas formas de distribuição e seus impactos sociais.

Dessa forma, os dados evidenciam que o Território da Cidadania do Alto Oeste apresenta um padrão de desenvolvimento marcado pela coexistência de polos dinamizadores e áreas de baixo dinamismo, configurando um espaço regional heterogêneo e estruturalmente desigual.

O crescimento econômico, embora presente, tende a se concentrar em municípios com maior centralidade e capacidade de articulação, enquanto os demais permanecem em posição subordinada na rede urbana regional. Esse padrão reforça a interpretação, fundamentada na perspectiva histórico-estrutural, de que o desenvolvimento regional no semiárido nordestino é condicionado por assimetrias persistentes, que limitam a difusão dos benefícios do crescimento e reproduzem, no plano territorial, desigualdades econômicas e sociais.

Em acréscimo, procedeu-se à estruturação de um quadro tipológico do Território Alto Oeste (Quadro 2) para esclarecer sobre a heterogeneidade intra-regional. A tipologia foi construída a partir da integração de três dimensões analíticas: (I) dinamismo econômico, mensurado pela taxa de crescimento real do PIB (2006–2010); (II) condição econômica, representada pelo PIB *per capita* (2010); e (III) desenvolvimento social, captado pelo ISDM (2010). Os critérios de classificação foram definidos com base em cortes analíticos que permitem identificar padrões relativos de desempenho no interior do território.

Quadro 2 – Tipologia do DT no Território Alto Oeste

Tipo	Denominação	Crítérios	Municípios	Caracterização analítica
Tipo 1	Polo dinâmico consolidado	Alto crescimento do PIB (>25%); alto PIB <i>per capita</i> (>R\$ 5.000); alto ISDM (>4,0)	Pau dos Ferros	Centro regional estruturador, com elevada densidade econômica, diversificação produtiva e forte capacidade de polarização territorial. Representa o principal núcleo de dinamismo do território.
Tipo 2	Dinamismo econômico com base social moderada	Alto crescimento do PIB (>25%); PIB <i>per capita</i> intermediário; ISDM médio	Portalegre; Tenente Ananias; Luís Gomes	Dinamismo recente ou emergente, com expansão econômica significativa, porém ainda sem consolidação estrutural e com limitações na base social.
Tipo 3	Crescimento econômico com baixa tradução social	Crescimento médio/alto do PIB; baixo PIB <i>per capita</i> (<R\$ 4.500); ISDM baixo (<3,3)	Coronel João Pessoa; João Dias; Antônio Martins	Crescimento econômico dissociado da melhoria das condições sociais, indicando baixa difusão dos efeitos do dinamismo e fragilidade estrutural persistente.
Tipo 4	Estrutura social relativamente melhor com baixo dinamismo	Baixo crescimento do PIB (<10%); ISDM alto (>4,0)	Viçosa; Lucrécia; Martins	Municípios com melhores indicadores sociais sustentados por políticas públicas, porém com baixa capacidade de geração autônoma de dinamismo econômico.
Tipo 5	Baixo Dinamismo e Alta Fragilidade Estrutural	Baixo ou negativo crescimento do PIB; baixo PIB <i>per capita</i> ; baixo ISDM	Venha-Ver; Almino Afonso; Encanto	Núcleos de maior vulnerabilidade territorial, com baixa densidade econômica, elevada dependência de transferências e limitada capacidade de articulação produtiva.
Tipo 6	Dinamismo Intermediário com Heterogeneidade Interna	Crescimento do PIB entre 10% e 25%; PIB <i>per capita</i> entre R\$ 4.000 e R\$ 5.000; ISDM predominantemente entre 3,3 e 4,0	Demais municípios	Representam a condição modal do território. Apresentam: crescimento econômico positivo; níveis intermediários de renda; desenvolvimento social mediano. Mas com limitações claras: baixa diversificação produtiva; forte dependência do setor público; reduzida capacidade de polarização

Fonte: elaboração dos autores (2026).

A tipologia evidencia que a situação do Território Alto Oeste não se distribui de forma homogênea, mas assume um padrão fortemente hierarquizado e seletivo, no qual poucos municípios concentram condições favoráveis de articulação entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

A presença de um polo dinâmico consolidado (representado por Pau dos Ferros) contrasta com um conjunto expressivo de municípios caracterizados por baixo

dinamismo e fragilidade estrutural, configurando um território marcado pela coexistência de diferentes trajetórias de desenvolvimento.

Ademais, observa-se que o crescimento econômico, embora presente em diversos municípios, não se traduz automaticamente em melhoria das condições sociais, como evidenciado nos casos em que há expansão do PIB acompanhada de baixos níveis de ISDM. Esse descompasso reforça a noção de que o dinamismo territorial depende não apenas da expansão do produto, mas da capacidade de internalizar e distribuir seus efeitos no tecido socioeconômico local.

Por outro lado, a existência de municípios com melhores indicadores sociais e baixo dinamismo econômico sugere a relevância das políticas públicas e das transferências intergovernamentais na sustentação de padrões mínimos de bem-estar, ainda que não promovam transformações estruturais na base produtiva. Esse quadro revela a persistência de uma economia territorialmente fragmentada, em que a reprodução das desigualdades está associada à limitada capacidade de difusão do crescimento e à baixa densidade produtiva de grande parte dos municípios.

Em consonância com a abordagem histórico-estrutural, os resultados indicam que o Território Alto Oeste insere-se em um padrão de desenvolvimento desigual, no qual coexistem espaços de maior dinamismo e áreas estruturalmente ainda mais fragilizadas, cuja inserção subordinada na economia estadual limita as possibilidades de convergência econômica e social no médio prazo.

A tipologia construída não se restringe aos casos extremos de maior ou menor dinamismo, sendo fundamental destacar que a maior parte dos municípios do território da Cidadania Alto Oeste se enquadra em uma condição intermediária. Esses municípios, caracterizados por crescimento econômico moderado, níveis médios de renda e indicadores sociais intermediários, constituem o padrão dominante do território.

Tal configuração evidencia que o dinamismo territorial não se expressa de forma generalizada, mas tampouco se restringe a situações de estagnação absoluta. Ao contrário, predomina uma condição de baixo dinamismo estrutural, na qual o crescimento observado é insuficiente para promover transformações significativas na base produtiva e na estrutura social. Essa predominância de situações intermediárias reforça a interpretação de que o território se organiza a partir de uma hierarquia assimétrica, marcada pela presença de poucos polos dinâmicos e por um amplo conjunto de municípios com limitada capacidade de articulação econômica e baixa difusão dos efeitos do crescimento.

Quadro 3 – Território Alto Oeste: Quadro tipológico com índice sintético de DT

Município	DT_z	Estrato
Pau dos Ferros	2,945	Alto
Lucrécia	0,808	Alto
Portalegre	0,670	Alto
Tenente Ananias	0,530	Alto
Taboleiro Grande	0,483	Alto
Rafael Fernandes	0,403	Alto
São Francisco do Oeste	0,383	Alto
Riacho da Cruz	0,373	Alto
Viçosa	0,359	Médio-alto
Água Nova	0,353	Médio-alto
Martins	0,308	Médio-alto
Pilões	0,207	Médio-alto
Major Sales	0,103	Médio-alto
José da Penha	0,034	Médio-alto
Serrinha dos Pintos	-0,021	Médio-alto
Luís Gomes	-0,106	Médio-baixo
Riacho de Santana	-0,116	Médio-baixo
São Miguel	-0,142	Médio-baixo
Francisco Dantas	-0,297	Médio-baixo
Paraná	-0,303	Médio-baixo
Antônio Martins	-0,362	Médio-baixo
Encanto	-0,381	Médio-baixo
Marcelino Vieira	-0,414	Baixo
Coronel João Pessoa	-0,494	Baixo
Alexandria	-0,552	Baixo
Frutuoso Gomes	-0,585	Baixo
João Dias	-0,769	Baixo
Almino Afonso	-0,884	Baixo
Doutor Severiano	-0,943	Baixo
Venha-Ver	-1,589	Baixo

Fonte: elaboração dos autores (2026).

O índice sintético confirma, com maior robustez, que o território é fortemente hierarquizado. Pau dos Ferros aparece muito acima dos demais, com $DT_z = 2,945$, o que o destaca como polo dinâmico consolidado. Isso resulta da combinação de alto crescimento real do PIB, maior PIB *per capita* do território e maior ISDM.

Há um segundo grupo, bem mais próximo entre si, composto por municípios como Lucrécia, Portalegre, Tenente Ananias, Taboleiro Grande, Rafael Fernandes, São Francisco do Oeste e Riacho da Cruz, que combinam, em diferentes graus, dinamismo econômico, renda e desempenho social acima da média territorial. Esse grupo forma um patamar de dinamismo relativamente alto, mas sem a densidade econômica de Pau dos Ferros.

O estrato médio-alto reúne municípios com desempenho razoável, mas sem convergência plena entre as três dimensões. Viçosa, por exemplo, sobe no ranking por causa do PIB *per capita* e do ISDM, apesar do fraco crescimento do PIB. Água Nova

combina crescimento expressivo com desempenho social e econômico apenas moderados. Martins sustenta-se sobretudo pelo ISDM. Esse grupo é importante porque mostra que o dinamismo territorial não se reduz ao crescimento do produto, pois depende também da capacidade de converter o crescimento econômico em bem-estar social.

O estrato médio-baixo expressa a condição mais típica do território: municípios com crescimento moderado ou seletivo, mas sem densidade econômica e social suficiente para ultrapassar a média composta. É o caso de São Miguel, Luís Gomes, Riacho de Santana, Francisco Dantas, Paraná, Antônio Martins e Encanto. Aqui aparece nitidamente o problema central do capítulo: a existência de crescimento econômico sem transformação estrutural suficientemente profunda.

Por fim, o estrato baixo concentra os municípios de maior fragilidade relativa: Marcelino Vieira, Coronel João Pessoa, Alexandria, Frutuoso Gomes, João Dias, Almino Afonso, Doutor Severiano e, sobretudo, Venha-Ver. Nesses casos, a combinação entre menor dinamismo econômico, menor renda relativa e indicadores sociais mais frágeis revela limites mais profundos à sustentação do desenvolvimento territorial.

A construção de um índice sintético de dinamismo territorial, que combina crescimento real do PIB, PIB *per capita* e ISDM, permite demonstrar com maior precisão a natureza seletiva e hierarquizada do DT no território da Cidadania do Alto Oeste Potiguar.

Os resultados indicam forte concentração do dinamismo em poucos municípios, com destaque absoluto para Pau dos Ferros, enquanto a maior parte do território apresenta situações intermediárias e baixos níveis de desempenho composto. Essa configuração evidencia que o crescimento econômico, isoladamente, não é suficiente para caracterizar o dinamismo territorial, sendo indispensável considerar sua articulação com o nível de renda e com as condições sociais.

Desse modo, o índice confirma a persistência de desigualdades intraterritoriais e de fragilidades estruturais, reforçando a interpretação de que o território apresenta baixa capacidade de difusão dos benefícios do crescimento e limitada convergência interna.

Para finalizar, faz-se necessário ressaltar que a análise integrada dos eixos econômico, social e territorial evidencia que o DT no território da Cidadania Alto Oeste não se configura como um processo homogêneo, mas como uma dinâmica espacialmente seletiva e estruturalmente condicionada.

Do ponto de vista econômico, observa-se crescimento do produto, porém concentrado em poucos municípios com maior densidade funcional. No plano social, os indicadores revelam avanços limitados e desiguais, com fragilidades persistentes, sobretudo nas dimensões de educação e trabalho.

A articulação entre essas dimensões, no entanto, só se torna plenamente compreensível quando analisada sob a perspectiva territorial, na qual se evidencia a existência de uma estrutura hierarquizada, marcada pela centralidade de polos como Pau dos Ferros e pela dependência funcional dos demais municípios.

Nesse contexto, o território não se consolida como uma unidade integrada de desenvolvimento, mas como um espaço fragmentado, no qual a difusão dos efeitos do crescimento é limitada e as desigualdades intraterritoriais se reproduzem.

4.6 Considerações finais

O presente capítulo teve como propósito analisar em que medida a configuração econômica e social dos municípios integrantes do território da Cidadania do Alto Oeste expressa padrões de Desenvolvimento Territorial (DT), considerando suas assimetrias internas e os limites estruturais que condicionam a efetividade das políticas públicas. Para tanto, adotou-se um modelo analítico estruturado em três eixos interdependentes (econômico, social e territorial), complementado pela construção de um índice sintético de DT, capaz de integrar dinamismo econômico, nível de renda e condições sociais.

Os resultados empíricos permitem afirmar, de forma inequívoca, que o território do Alto Oeste não configura uma trajetória de desenvolvimento territorial integrada, mas sim um espaço marcado por dinamismo seletivo, fragmentação interna e forte heterogeneidade estrutural. Tal configuração confirma, no plano empírico, as interpretações da literatura histórico-estrutural, segundo as quais o desenvolvimento em regiões periféricas tende a se manifestar de forma desigual, concentrada e condicionada por estruturas produtivas pouco diversificadas e por relações assimétricas de poder.

No âmbito do eixo econômico, observou-se a existência de crescimento do produto no período analisado (2006–2010), porém com forte concentração espacial. Municípios como Pau dos Ferros, Portalegre e Tenente Ananias apresentaram maior dinamismo, enquanto uma parcela significativa do território permaneceu com baixo crescimento ou estagnação. Esse padrão revela que o crescimento econômico, embora presente, não se difunde de maneira homogênea, sendo apropriado de forma desigual,

sobretudo por centros com maior densidade funcional e capacidade de articulação regional.

No que se refere ao eixo social, os resultados indicam avanços limitados e fortemente desiguais. O ISDM médio do território (3,53) evidencia um nível intermediário de desenvolvimento, porém marcado por fragilidades persistentes, especialmente nas dimensões de educação e trabalho. Ademais, a análise integrada demonstra que não há correspondência direta entre crescimento econômico e melhoria das condições de vida, o que reforça a crítica à utilização do PIB como indicador suficiente de desenvolvimento. Em diversos casos, municípios com crescimento expressivo do produto (no contexto pesquisado) mantêm baixos níveis de desenvolvimento social, evidenciando a limitada capacidade de internalização dos efeitos do dinamismo econômico.

A articulação entre essas dimensões, no eixo territorial, permite identificar o traço mais relevante do estudo: a existência de uma estrutura territorial hierarquizada, em que um polo dinâmico consolidado (Pau dos Ferros) concentra funções econômicas, serviços e capacidade de polarização, enquanto a maioria dos municípios ocupa posições subordinadas na rede urbana regional. A tipologia construída e o índice sintético de DT reforçam essa interpretação ao evidenciar a concentração do dinamismo em poucos núcleos e a predominância de situações intermediárias ou de baixa performance no restante do território.

Esse quadro permite sustentar que o território da Cidadania do Alto Oeste apresenta um padrão de desenvolvimento caracterizado por baixa capacidade de difusão dos efeitos do crescimento, reduzida densidade produtiva e elevada dependência de transferências públicas. As PP's, embora relevantes para a manutenção de níveis mínimos de bem-estar (especialmente por meio de programas de transferência de renda e apoio à agricultura familiar), mostram-se insuficientes para promover transformações estruturais na base produtiva e reduzir as desigualdades intra-territoriais.

Do ponto de vista teórico, os resultados dialogam diretamente com as contribuições de Brandão (2004; 2008; 2012), ao evidenciar que o desenvolvimento territorial não pode ser compreendido como resultado automático da ação local ou da simples expansão econômica, mas sim como processo condicionado por estruturas históricas, hierarquias espaciais e limitações institucionais. Da mesma forma, reforçam a perspectiva de que o território não se constitui, por si só, como unidade integrada de

desenvolvimento, mas como espaço de disputa, diferenciação e reprodução de desigualdades.

No que concerne às limitações da pesquisa, destacam-se: (I) a utilização de dados secundários, que restringe a análise das dimensões qualitativas e institucionais do DT; (II) o recorte temporal, que não permite captar dinâmicas de longo prazo; e (III) a utilização de indicadores sintéticos, que, embora metodologicamente consistentes, não apreendem integralmente a complexidade das relações territoriais.

Como agenda de pesquisa, recomenda-se aprofundar a análise por meio de abordagens qualitativas e multiescalares, com ênfase nos arranjos institucionais, nas estratégias dos atores locais e nos mecanismos de coordenação territorial. Ademais, sugere-se incorporar métodos econométricos espaciais, capazes de captar efeitos de transbordamento e interdependência entre os municípios, bem como ampliar o horizonte temporal da análise, de modo a avaliar a evolução recente das dinâmicas territoriais.

Conclui-se que o território Alto Oeste expressa um padrão de DT limitado, no qual o crescimento econômico não se traduz, de forma generalizada, em desenvolvimento social de forma generalizada, e onde a estrutura territorial permanece marcada por concentração, fragmentação e desigualdade. A superação desse quadro exige não apenas a continuidade das PP's, mas também sua reorientação no sentido de promover transformação estrutural, diversificação produtiva e fortalecimento da governança territorial, condição indispensável para a construção de trajetórias de desenvolvimento mais inclusivas e sustentáveis.

Referências

AGUIAR, Luane Conceição *et al.* As políticas públicas no semiárido brasileiro: uma revisão de literatura. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 2, p. 9-22, 2019.

ANDRADE, Jackeline Amantino de; CORDEIRO NETO, José Raimundo. Uma discussão sobre a possibilidade da criação institucional e sinergia entre Estado e sociedade: o caso do PIMC no Semiárido brasileiro. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, p. 551-568, 2016.

ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território e Regulação**: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito. São Paulo: FAPESP: Associação Editorial Humanitas, 2005, 248 p.

BARCELLOS, Sérgio Botton. A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil e os elementos constitutivos desse processo social. **Mundo agrário**, v. 16, n. 32, 2015.

BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas; LIMA JÚNIOR, Francisco do Ó de. Hierarquia Urbana e Desenvolvimento Social: Um estudo do ISDM no Alto Oeste Potiguar. XVIII Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais...* - Natal-RN, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1315>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BATELLA, Wagner Barbosa; DINIZ, Alexandre Magno Alves. Desenvolvimento humano e hierarquia urbana: uma análise do IDH-M entre as cidades mineiras. **Revista de Biologia e Ciências da Terra**, v. 6, p. 367-374, 2006.

BERDEGUÉ, Julio; CHRISTIAN, Constanza; FAVARETO, Arilson (Eds.). **Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?**. – 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. 324 p.

BONENTE, Bianca Imbiriba; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma nova economia do desenvolvimento. **Revista de Economia**, v. 34, n. 1, p. 77-100, 2008.

BRANDÃO, Carlos. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. 2004. 200 f. Tese (Livre docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas-SP: UNICAMP, 2004. Disponível em: https://economyterritorio.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/11/brandaocarlosantonio_ld.pdf. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

BRANDÃO, Carlos. **Terra presença de um polo dinâmico consolidado (representado por Pau dos Ferros) contrasta com um conjunto expressivo de municípios caracterizados por baixo dinamismo e fragilidade estrutural, configurando um território marcado pela coexistência de diferentes trajetórias de desenvolvimento. itório e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas-SP: UNICAMP, 2012.

BRASIL. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS)**. Brasília-DF: PNDRSS, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/1040/2/Plano%20Nacional%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%C3%A1vel%20e%20Solid%C3%A1rio%20%28PNDRSS%29.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2026.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Brasília-DF: 2008. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Brasília-DF: 2009. Disponível em: file:///C:/Users/ADM/Downloads/Territorio_da_Cidadania_-_Documento_oficial.pdf. Acesso em: 26 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, n. 93, p. 33-60, 2014.

CARRIÈRE, Jean-Paul; CAZELLA, Ademir Antonio. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Revista Eisforia**, v. 4, n. 4, p. 23-47, 2006.

CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sérgio. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sérgio (Orgs.). **Agricultura familiar: Multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 25-45. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2011/08/CAZELLA-BONNAL-MALUF-Agricultura-Familiar-Multifuncionalidade.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

COSTA, Máira Gabriela Oliveira; SANTOS, Lucas Barbosa dos. Desenvolvimento territorial sustentável no semiárido: análise socioeconômica e ambiental do território de Irecê (Estado da Bahia-BA), Brasil. **Research, Society and Development**, v. 14, n. 10, p. e34141049679-e34141049679, 2025.

DIAS, Marcelo Miná. Uma análise sobre as inovações e as limitações da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: RAZERA, Allan *et al.* (Orgs.). **Superação da pobreza rural no semiárido brasileiro: a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara**. [recurso eletrônico]. – Viçosa-MG: UFV, IPPDS, 2024. 1 livro eletrônico. 226 p. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/ acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-fomento-rural/Livros_e_capitulos_de_livrosSuperacao_da_pobreza_rural_no_semiarido_brasileiro.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

FENNER, André Luiz Dutra; MOURA, Iracema Ferreira de (Coords.). **Desenvolvimento agrário e agricultura familiar na promoção da saúde e de sistemas agroalimentares saudáveis, sustentáveis e solidários**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2025. Disponível em: https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/wp-content/uploads/2025/10/LIVRO_Desenvolvimento-Agrario_PSAT.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

FERNANDES, Vinícius Rodrigues Vieira; JESUS, Clésio Marcelino de. Ensaio sobre territórios induzidos por políticas públicas no Brasil: a experiência do Alto Oeste Potiguar. **Interações (Campo Grande)**, v. 23, p. 379-397, 2022.

FERNANDES, Vinícius Rodrigues Vieira; ORTEGA, Antonio César; JESUS, Clesio Marcelino de. TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ: limites e possibilidades das políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 13, n. 31, p. 83-113, 2018.

FURTADO, Celso *et al.* GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.

Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. 97 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17760>. Acesso em: 14 maio 2020.

GOMES, Maiara da Silva; STEINBERGER, Marília; BARBOSA, Renan Paixão. O potencial político da categoria ‘território usado’. In: STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília-DF: Ler Editora, 2013, p. 65-88.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, p. 523 – 545, 2012.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Histórico de Pau dos Ferros-RN**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2013. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/historico.php?codmun=240940&search=rio-grande-do-norte%7Cpau-dos-ferros%7Cinphographics:-history&lang=>. Acesso em: 20 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas regionais do Brasil: 2003-2006**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40787.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas regionais do Brasil: 2010**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62688.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **@Cidades. Pesquisas. Produto Interno Bruto dos Municípios**. – Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2026. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

LIMA, Vinicius Misael Alves de; CALDARELLI, Carlos Eduardo; CÂMARA, Marcia Regina Gabardo da. Análise do desenvolvimento municipal paranaense: uma abordagem espacial para a década de 2000. **Economia e Desenvolvimento**, v. 26, n. 1, 2014.

MACEDO, Luís Otávio Bau *et al.* Avaliação da sustentabilidade dos municípios do estado de Mato Grosso mediante o emprego do IDSM–Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 3, 2016.

MATA, Daniel da; FREITAS, Rogério Edivaldo; RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise do semiárido**. – Brasília-DF: IPEA, 2019. v. 4. 397 p. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/191120_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Sistema de Informações Territoriais (SIT). Caracterização do Território Alto Oeste – RN. 2016.

Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=obterDadosBas&m=2407302>. Acesso em: 26 out. 2018.

MOURA, Rafaela Sonally Cunha; BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. Análise das Políticas Públicas em Rafael Fernandes/RN na perspectiva do Desenvolvimento Sustentável. **Revista GeoNordeste**, n. 2, p. 209-229, 2017.

NUNES, Emanuel Márcio *et al.* Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 3, p. 529-554, 2015.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para os países do Sul. **Revista Raízes**, v. 24, n. 1 e n. 2, jan.–dez./2005. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/issue/view/21>. Acesso em: 16 maio 2020.

PORTO, Leonardo Rodrigues; MACEDO, Fernando César de. Atualizando as tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Política e Planejamento Regional (Rio de Janeiro)**, v. 5, n. 2, p. 168-191, 2018.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. 270 p.

RAYNAUT, Claude; FERREIRA, Angela Duarte Damasceno. Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania. *In*: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Orgs.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife-PE: Editora UFPE, 2014. p. -393. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/691/ParticipacaoTerritorioECidadania.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 maio 2020.

RAZERA, Allan *et al.* (Orgs.). **Superação da pobreza rural no semiárido brasileiro: a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara**. [recurso eletrônico]. – Viçosa-MG: UFV, IPPDS, 2024. 1 livro eletrônico. 226 p. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-fomento-rural/Livros_e_capitulos_de_livrosSuperacao_da_pobreza_rural_no_semiarido_brasileiro.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Pequena reflexão sobre as categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Por uma sociologia do presente: Ação, Técnica e Espaço**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 141 – 152.

RODRIGUES, Leandro Paiva do Monte. **Territórios Rurais e Desenvolvimento no Rio Grande do Norte: política e planejamento**. Tese. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Centro de Ciências Humanas, Letras e Arte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN: UFRN, 2016.

SANTOS, Kezia Andrade dos *et al.* Políticas públicas no semiárido brasileiro: do combate à convivência com a seca. **Geo UERJ**, n. 42, p. e66666-e66666, 2023.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **Observatório Social de América Latina**, n. 16, Ano 6, p. 250-260, jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) Mato Grande**. BASES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS. Brasília-DF: SDT, s/d. Disponível em: https://territoriosrurais.org/pdf/ptdrs/ptdrs_qua_territorio055.pdf. Acesso em: 27 mar. 2026.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Oeste RN**. Diagnóstico. [CD room]. Brasília-DF: PTDRS, s/d.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DA BAHIA (SEPLAN-BA). Superintendência de Planejamento Estratégico. Diretoria de Planejamento Territorial. Colegiado Territorial do Sertão do São Francisco – Bahia (CODETER TSSF-BA). Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDSS). **Território do Sertão do São Francisco**. Juazeiro-BA: CODETER TSSF-BA, 2018. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-07/Plano%20Territorial%20de%20Desenvolvimento%20do%20Sert%C3%A3o%20do%20S%C3%A3o%20Francisco.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em questão**, v. 2, n. 3, p. 9-26, 2004.

SILVEIRA, Manuela Monarcha Murad da. Desenvolvimento X Buen Vivir: Concepções de Natureza e Tensões Territoriais no Equador Plurinacional. **Revista Geográfica de América Central** - Número Especial EGAL 2011, p. 1-17, II Sem. 2011.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988. 250 p.

SOUZA, André Portela de (Coord.) *et al.* **Indicador Social de Desenvolvimento dos Municípios – ISDM. Sumário Executivo**. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo. Centro de Microeconomia Aplicada – C-Micro/ Fundação Getúlio Vargas (FGV). 2012. Disponível em: [https://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/file/Sum%C3%A1rio%20Executivo\(1\).pdf](https://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/file/Sum%C3%A1rio%20Executivo(1).pdf). Acesso em: 10 maio 2020.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Orgs.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife-PE: Editora UFPE, 2014. p. 80-103. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/691/ParticipacaoTerritorioECidadania.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 maio 2020.

CAPÍTULO 5 – ASSOCIATIVISMO E ORGANIZAÇÃO SOCIAL NO SEMIÁRIDO: Experiências em Portalegre–RN

Boanerges de Freitas Barreto Filho

5.1 Introdução

O capitalismo, enquanto modo de produção historicamente dominante, consolidou-se como uma forma de organização econômica altamente eficiente na geração de riqueza, especialmente a partir da Revolução Industrial. Contudo, essa capacidade expansiva de produção material não se traduziu, de forma equivalente, em padrões socialmente equitativos de distribuição, revelando uma de suas contradições estruturais fundamentais: a coexistência entre elevada acumulação de capital e persistência de amplas desigualdades socioeconômicas (Barreto Filho, 2017).

Na tradição crítica, particularmente em Marx (1984), essa dinâmica é interpretada como inerente às relações sociais de produção, nas quais a apropriação privada do excedente econômico resulta na concentração de riqueza e na reprodução de assimetrias sociais.

No contexto dos países periféricos, como o Brasil, tais contradições assumem contornos ainda mais acentuados, uma vez que se articulam a estruturas produtivas frágeis, marcadas pela heterogeneidade e pela dependência externa, conforme destacado por Furtado (2003).

No Semiárido, essas características se expressam de maneira particularmente intensa, sobretudo em municípios de pequeno porte, cuja base econômica é pouco diversificada, fortemente dependente do setor público e sujeita a condicionantes ambientais adversas, como a irregularidade climática.

Diante dessas limitações estruturais, emergem, historicamente, formas alternativas de organização socioeconômica, baseadas na cooperação e na ação coletiva, dentre as quais se destacam o associativismo e o cooperativismo. Inseridas no campo mais amplo da economia solidária, essas formas organizativas têm sido compreendidas como estratégias de inclusão produtiva e fortalecimento do desenvolvimento local, ao promoverem a articulação de interesses comuns, a mobilização de recursos endógenos e a construção de redes de solidariedade. Conforme argumentam autores como Gaiger

(2003) e Leite (2009), tais experiências constituem respostas sociais às insuficiências do mercado e às limitações das políticas públicas tradicionais.

Entretanto, apesar de seu potencial teórico e de sua ampla difusão em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, as evidências empíricas indicam que os resultados dessas iniciativas são frequentemente ambíguos. No caso de municípios do Semiárido, observa-se que, embora o associativismo contribua para avanços importantes, especialmente no acesso a Políticas Públicas (PP's) e na melhoria das condições infraestruturais, sua capacidade de promover a dinamização econômica sustentável permanece limitada, em função de restrições estruturais relacionadas ao mercado, à tecnologia, à gestão e ao próprio território.

Nesse contexto, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida o associativismo e o cooperativismo, enquanto formas de organização coletiva, são capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico em municípios de pequeno porte do Semiárido brasileiro, considerando suas condicionantes estruturais, institucionais e territoriais?

A partir desse problema, o presente capítulo tem como objetivo analisar o papel do associativismo na promoção do desenvolvimento socioeconômico em municípios de pequeno porte do Semiárido brasileiro, à luz de seus condicionantes estruturais, institucionais e territoriais, tomando como referência empírica o município de Portalegre-RN.

A relevância deste estudo justifica-se em múltiplas dimensões. Do ponto de vista teórico, contribui para o aprofundamento do debate sobre desenvolvimento e economia solidária em contextos periféricos, problematizando visões excessivamente otimistas acerca do potencial transformador dessas iniciativas.

No plano empírico, oferece uma análise situada de experiências concretas em um município do semiárido, evidenciando as tensões entre potencialidades e limites dessas formas organizativas.

Por fim, sob a perspectiva das PP's, o estudo oferece subsídios para a avaliação crítica de programas e estratégias que continuam apostando no associativismo (e no cooperativismo) como instrumentos de inclusão produtiva e combate à pobreza, destacando a necessidade de compreender suas reais condições de eficácia.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em cinco seções. A seção 5.2 apresenta a metodologia adotada, detalhando a natureza do estudo, as fontes de dados e o modelo analítico utilizado. A seção 5.3 discute os fundamentos teóricos das formas de

organizações coletivas (associativismo e cooperativismo), situando-as no debate sobre economia solidária e desenvolvimento. A seção 5.4 traz a caracterização socioeconômica do município de Portalegre-RN, contextualizando o objeto empírico da pesquisa. A seção 5.5 apresenta os resultados e a discussão, articulando evidências empíricas ao referencial teórico. Por fim, a seção 5.6 reúne as considerações finais, com ênfase na síntese crítica dos resultados, nos limites do estudo e nas perspectivas para futuras investigações.

5.2 Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza exploratório-descritiva, com abordagem quali-quantitativa, orientado por uma perspectiva analítica de inspiração histórico-estrutural. Tal abordagem permite apreender o associativismo e o cooperativismo não apenas como formas organizativas isoladas, mas como fenômenos inseridos em uma totalidade social mais ampla, condicionada por estruturas econômicas, institucionais e territoriais específicas, particularmente relevantes no contexto do Semiárido brasileiro.

Do ponto de vista empírico, adota-se o estudo de caso como estratégia metodológica, tendo como unidade de análise o município de Portalegre, localizado no Alto Oeste Potiguar. A escolha do caso justifica-se por sua representatividade em relação aos municípios de pequeno porte da região, marcados por baixa diversificação produtiva, elevada dependência de transferências públicas e recorrência de experiências associativas vinculadas a políticas de desenvolvimento rural.

A pesquisa baseia-se na utilização de dados secundários e evidências qualitativas, obtidos a partir de múltiplas fontes. Inicialmente, realizou-se levantamento de dados socioeconômicos em bases oficiais, especialmente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contemplando indicadores como população, estrutura produtiva, Produto Interno Bruto (PIB), composição setorial da economia e dados agropecuários. Esses dados foram utilizados para caracterizar a base econômica local e identificar padrões de fragilidade estrutural.

Paralelamente, procedeu-se à revisão bibliográfica e documental, incluindo trabalhos acadêmicos, relatórios institucionais e estudos anteriores sobre associativismo, cooperativismo e economia solidária, com destaque para pesquisas realizadas no próprio município de Portalegre-RN. Adicionalmente, foram incorporados relatos de atores

sociais locais, especialmente lideranças associativas e agentes vinculados à implementação de PP's, permitindo captar dimensões qualitativas relacionadas à organização, ao funcionamento e aos desafios das associações.

Para a análise dos dados, foi construído um modelo analítico estruturado em três dimensões inter-relacionadas, que orienta a interpretação dos resultados:

(I) Dimensão econômica: examina a capacidade das organizações associativas e cooperativas de gerar renda, promover inserção em mercados e sustentar atividades produtivas ao longo do tempo. Inclui a análise da produção agropecuária, da diversificação produtiva e da competitividade das atividades incentivadas.

(II) Dimensão social: avalia o papel dessas organizações na construção de capital social, fortalecimento de vínculos comunitários, inclusão de grupos vulneráveis e promoção de práticas de gestão participativa. Considera aspectos como cooperação, confiança, participação e governança interna.

(III) Dimensão territorial: analisa a inserção das experiências associativas no espaço local, sua articulação com políticas públicas e sua capacidade de promover integração territorial. Busca identificar padrões de dependência institucional, grau de autonomia das organizações e relações com o ambiente econômico mais amplo.

A operacionalização dessas dimensões permitiu não apenas descrever as experiências associativas, mas também avaliar seus impactos e limites à luz das condições estruturais do território, evidenciando as tensões entre potencialidades e restrições que caracterizam o desenvolvimento em municípios de pequeno porte do Semiárido.

No que se refere aos limites metodológicos, reconhece-se que a utilização predominante de dados secundários e a focalização em um único estudo de caso restringem a generalização dos resultados. Ademais, a disponibilidade e a periodicidade dos dados estatísticos, especialmente no que concerne às atividades produtivas locais, impõem restrições à análise longitudinal mais aprofundada. Ainda assim, a estratégia adotada permite uma generalização analítica, na medida em que os resultados dialogam com características estruturais amplamente observadas em municípios similares do Semiárido.

Dessa forma, a metodologia adotada possibilita uma abordagem integrada, capaz de articular evidências empíricas e referencial teórico, contribuindo para uma compreensão mais abrangente do papel do associativismo e do cooperativismo como

estratégias de desenvolvimento socioeconômico local em contextos marcados por vulnerabilidade estrutural.

5.3 Associativismo, cooperativismo e desenvolvimento no Semiárido: fundamentos teóricos e analíticos

A compreensão do associativismo e do cooperativismo como formas de organização coletiva exige, inicialmente, sua inserção no contexto mais amplo do modo de produção capitalista, cujas determinações estruturais condicionam tanto suas possibilidades quanto seus limites.

O capitalismo, enquanto totalidade social, fundamenta-se na lógica da acumulação e da busca incessante pelo lucro, expressando-se na produção ampliada de mercadorias e na subordinação das relações sociais à racionalidade econômica (Marx, 1984; Beaud, 1994; Huberman, 1985; Dobb, 1987).

Sob essa perspectiva, a dinâmica capitalista está intrinsecamente associada à exploração do trabalho, materializada na apropriação da mais-valia, isto é, do excedente produzido pelos trabalhadores e apropriado pelos detentores dos meios de produção (Marx, 1984). Tal relação decorre de um processo histórico de expropriação que separou amplas massas de trabalhadores de seus meios de subsistência, consolidando uma estrutura social marcada pela dualidade entre capital e trabalho (Beaud, 1994; Huberman, 1985; Dobb, 1987).

Esse processo histórico resultou na constituição de uma sociedade profundamente desigual, na qual a reprodução das relações de produção depende da subordinação estrutural da força de trabalho ao capital. Nesse sentido, Marx (1984) identifica a contradição fundamental do capitalismo como o antagonismo entre os interesses da classe capitalista e da classe trabalhadora, configurando uma dinâmica estrutural que, ao mesmo tempo em que impulsiona a acumulação, produz desigualdades persistentes.

A partir desse quadro, evidencia-se que o capitalismo não deve ser compreendido apenas como um sistema econômico, mas como uma totalidade social que organiza as relações de poder, produção e reprodução da vida. Suas contradições internas, especialmente a concentração de renda, riqueza e a exclusão de amplos contingentes populacionais, impõem limites à promoção de formas mais equitativas de desenvolvimento (Marx, 1984; Dobb, 1987).

Nesse contexto, emergem experiências organizativas que buscam, ainda que de forma reformista, atenuar as desigualdades inerentes ao sistema. Dentre essas experiências, destacam-se o cooperativismo e o associativismo, compreendidos como formas de organização coletiva voltadas à inserção produtiva e à melhoria das condições de vida de grupos socialmente vulneráveis.

De acordo com Bialoskorski Neto (1998, p. 3):

A cooperativa é um empreendimento diferente das empresas encontradas na economia e que visam resultados e lucros. Esta forma organizacional é baseada em princípios doutrinários oriundos dos socialistas utópicos, associacionistas e tem como lastro o ideário da igualdade, da solidariedade, fraternidade, e da liberdade.

Essa definição evidencia que o cooperativismo se estrutura a partir de princípios que contrastam com a lógica capitalista, especialmente ao deslocar o foco da maximização do lucro para a satisfação das necessidades dos associados. Trata-se de um modelo organizacional baseado na co-propriedade e na gestão coletiva, no qual os indivíduos atuam simultaneamente como trabalhadores e gestores do empreendimento.

Nesse sentido, o autor destaca ainda que:

[O empreendimento cooperativo] não comporta a ideia de uma propriedade privada, mas sim de uma co-propriedade, privada e comum, não com o objetivo da geração de lucros, mas sim com o intuito de oferecer condições para que cada uma das unidades autônomas associadas a esse empreendimento possam se estabelecer eficientemente no mercado” (Bialoskorski Neto, 1998, p. 3).

Apesar dessas características, é fundamental reconhecer que cooperativas e associações operam em um ambiente dominado pelas relações capitalistas, o que implica sua inserção, ainda que parcial, na lógica da acumulação. Tal condição revela uma tensão estrutural: ao mesmo tempo em que se configuram como alternativas organizativas, essas iniciativas permanecem subordinadas às dinâmicas do mercado (Barreto Filho, 2017).

Nesse contexto, o associativismo⁹² assume papel relevante ao promover a organização coletiva de indivíduos em torno de interesses comuns, fortalecendo vínculos de cooperação, confiança e solidariedade. Sob a perspectiva da economia solidária, o associativismo constitui-se como uma estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais, baseada na autogestão e na construção de alternativas econômicas orientadas pelo bem-estar coletivo (Leite, 2009; Gaiger, 2003).

A economia solidária, por sua vez, emerge como um campo teórico e prático que articula iniciativas econômicas baseadas em princípios de cooperação e reciprocidade. Conforme argumenta Laville (2009), trata-se de um fenômeno que “prolonga e renova a economia social”, articulando dimensões econômicas e políticas, e propondo formas alternativas de organização da produção e da distribuição.

Singer (2001; 2002; 2008) aprofunda essa discussão ao conceber a economia solidária como um modo alternativo de produção, fundamentado na propriedade coletiva dos meios de produção e na gestão democrática dos empreendimentos. Para o autor, essas iniciativas emergem como resposta às falhas estruturais do capitalismo, especialmente à exclusão do mercado de trabalho e à precarização das condições de vida.

Contudo, a literatura também aponta para limites importantes dessas experiências. Conforme Azambuja (2009), a economia solidária apresenta dificuldades relacionadas à sustentabilidade econômica, à inserção em mercados competitivos e à dependência de políticas públicas. Da mesma forma, Laville (2009) destaca que essas iniciativas não configuram uma ruptura completa com o capitalismo, mas operam em sua interface, combinando elementos de mercado, redistribuição e reciprocidade.

Essa tensão entre potencial emancipatório e limites estruturais é central para o presente estudo, pois permite problematizar em que medida o associativismo e o

92 Dentre as premissas balizadoras do associativismo, destacam-se: (I) a gestão democrática e participativa é um princípio essencial no associativismo. Cada membro tem igual poder de decisão, garantindo que o coletivo seja protagonista de suas ações e escolhas. Isso fortalece a autonomia e reduz a hierarquia tradicional das organizações econômicas; (II) diferentemente do capitalismo, que prioriza o capital, o associativismo na Economia Solidária coloca o trabalho humano no centro das relações econômicas. Os associados não são apenas trabalhadores, mas também gestores e beneficiários diretos dos frutos de sua organização; (III) promove práticas baseadas na ajuda mútua e na construção de redes de apoio, fortalecendo laços comunitários, criando um sentido de pertencimento e facilitando o enfrentamento coletivo de desafios econômicos e sociais; (IV) ao priorizar grupos marginalizados ou excluídos do mercado formal, como mulheres, jovens e trabalhadores informais, o associativismo na Economia Solidária contribui para a redução das desigualdades sociais e a promoção da equidade e; (V) a perspectiva solidária integra preocupações ecológicas às práticas econômicas, incentivando o uso responsável dos recursos naturais e promovendo modelos de produção e consumo conscientes (Gaiger, 2003; Leite, 2009; Oliveira *et al.*, 2024).

cooperativismo são capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico em contextos periféricos.

5.3.1 Capital social e desenvolvimento territorial

A análise das organizações coletivas no Semiárido brasileiro exige a incorporação do conceito de capital social, entendido como o conjunto de redes, normas e relações de confiança que facilitam a cooperação entre indivíduos (Putnam, 1996 *apud* Lüchmann, 2014).

Segundo Putnam (1996), o capital social corresponde às características da organização social que: facilitam a coordenação e a cooperação para benefício mútuo (Lüchmann, 2014; Reis, 2003; Gatto, 2007).

No contexto do Semiárido, esse conceito assume relevância particular, uma vez que a cooperação entre os atores locais pode reduzir custos de transação, fortalecer iniciativas coletivas e viabilizar projetos produtivos em contextos de escassez de recursos (Sales *et al.*, 2019; Falkembach; Wittmann; Boff, 2023).

Complementarmente, a abordagem do desenvolvimento territorial endógeno enfatiza a capacidade das comunidades locais de mobilizar seus próprios recursos e potencialidades para promover o desenvolvimento. De acordo com Ferreira e Pessoa (2012), o desenvolvimento não depende exclusivamente de investimentos externos, mas da articulação entre atores locais, instituições e recursos territoriais.

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial diferencia-se das abordagens setoriais ao integrar dimensões econômicas, sociais e políticas, reconhecendo o território como espaço de construção social (Santos *et al.*, 2025). No Semiárido, isso implica a valorização das especificidades ambientais e socioculturais, bem como a adoção de estratégias de convivência com o clima, em oposição à lógica de combate à seca (ASA-Brasil, 2026).

5.3.2 Associativismo, cooperativismo e desenvolvimento no Semiárido

O semiárido brasileiro configura-se como um espaço marcado por vulnerabilidades estruturais, decorrentes não apenas de fatores climáticos, mas também de desigualdades históricas, baixa diversificação produtiva e fragilidade institucional (Santos *et al.*, 2025).

Nesse contexto, o associativismo e o cooperativismo assumem relevância como estratégias de organização coletiva capazes de ampliar o acesso a mercados, crédito e tecnologias. Conforme Buainain e Garcia (2013), essas formas organizativas contribuem para superar o isolamento produtivo dos agricultores familiares, permitindo ganhos de escala e maior inserção econômica.

Além disso, tais organizações possibilitam a construção de redes de cooperação que fortalecem o capital social e ampliam a capacidade de enfrentar adversidades. Como destacam Vieira e Oliveira (2023), o cooperativismo pode atuar como instrumento de desenvolvimento ao promover inclusão produtiva e fortalecimento institucional.

Entretanto, é necessário reconhecer que esses arranjos operam sob fortes condicionantes estruturais. A dependência de PP's, a fragilidade organizacional e as dificuldades para inserir-se em mercados competitivos limitam sua capacidade de promover transformações estruturais (Azambuja, 2009; Laville, 2009).

5.3.3 Vulnerabilidades estruturais e tecnologias sociais

Os municípios de pequeno porte no Semiárido apresentam elevados níveis de pobreza e dependência de atividades primárias, frequentemente condicionadas por restrições ambientais e baixa eficiência produtiva (Sá; Silva, 2010).

Nesse cenário, a escassez hídrica constitui um fator central, mas não exclusivo, das vulnerabilidades regionais. Conforme destacam Conti e Schroeder (2013, p. 27): “[...] o desenvolvimento do Semiárido está estreitamente ligado à introdução de uma nova mentalidade em relação às suas características ambientais e a mudanças nas práticas e no uso indiscriminado dos recursos naturais.”

A partir dessa perspectiva, as tecnologias sociais emergem como instrumentos relevantes para a promoção do desenvolvimento, ao proporem soluções adaptadas às condições locais, de baixo custo e baseadas no conhecimento tradicional (Santos *et al.*, 2025).

Quando articuladas ao associativismo, essas tecnologias contribuem para fortalecer a resiliência das comunidades, permitindo a convivência com as adversidades climáticas e a redução da vulnerabilidade socioeconômica.

É possível afirmar que o associativismo e o cooperativismo constituem formas relevantes de organização⁹³ coletiva, com potencial para promover inclusão produtiva, fortalecimento do capital social e dinamização da economia local. Contudo, tais iniciativas estão inseridas em um contexto marcado por limitações estruturais, institucionais e territoriais, que condicionam seus resultados.

Dessa forma, o debate teórico evidencia que essas organizações não devem ser compreendidas de maneira idealizada, mas como arranjos híbridos, situados na interface entre resistência e reprodução das relações capitalistas.

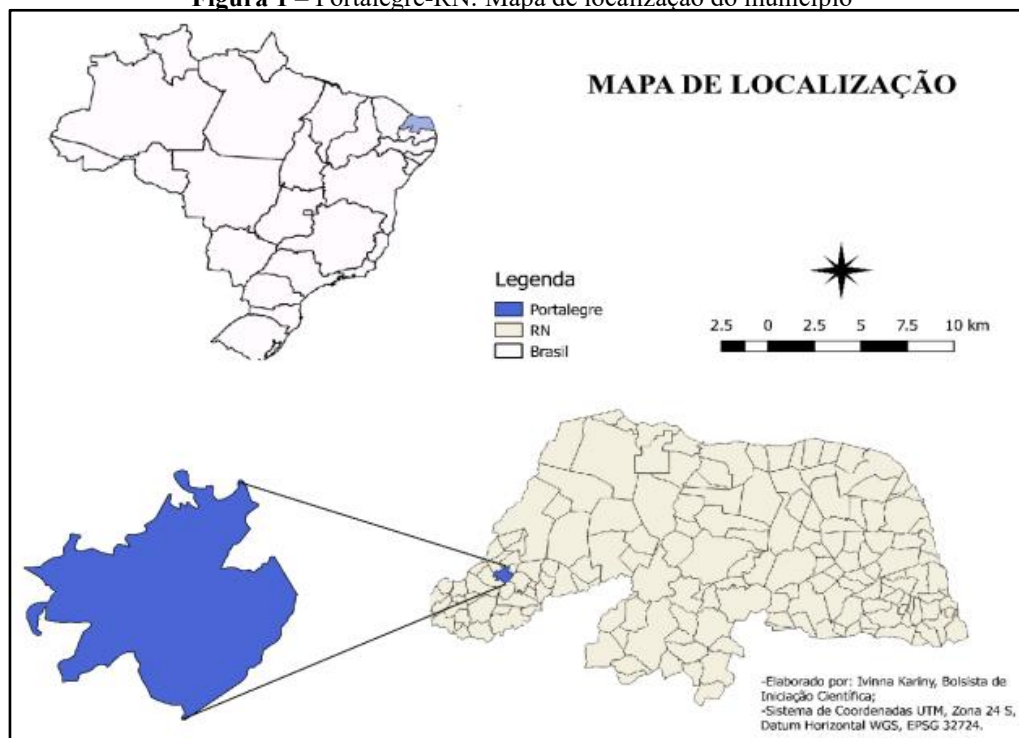
5.4 Caracterização socioeconômica de Portalegre-RN

O município de Portalegre localiza-se no Alto Oeste Potiguar⁹⁴, integrando a Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros, da qual dista aproximadamente 33 km pela RN-177. Seu território possui área de 110,054 km² e limita-se (Figura 1) com os municípios de Viçosa, Riacho da Cruz, Taboleiro Grande, Francisco Dantas, Serrinha dos Pintos e Martins, inserindo-se em uma área serrana do Semiárido potiguar que apresenta especificidades ambientais, econômicas e urbanas em relação ao entorno regional (IBGE, 2017; 2024).

93 “[...] iniciativas [que envolviam algum tipo de estímulo ao associativos] permitiu identificar algumas ações que merecem destaque: Projeto Dom Helder Câmara; Polo Nordeste; Projeto Sertanejo; Programa Territórios da Cidadania; Pronat – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais; Programa Territórios Rurais de Identidade; Rede ASA (Articulação no Semiárido), que inclui o P1MC – Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais; Programa uma Terra e duas Águas para um Semiárido Sustentável – P1+2; Programas de Combate à Pobreza Rural – PCPR, co-financiados pelo Banco Mundial, entre outras iniciativas locais.” (Buainain; Garcia, 2013, p. 16).

94 O Alto Oeste Potiguar é formado por 37 municípios das antigas microrregiões de São Miguel, Umarizal e Pau dos Ferros.

Figura 1 – Portalegre-RN: Mapa de localização do município



Fonte: Assis; Baldauf; Silva (2019, p. 164).

No âmbito da rede urbana, Portalegre-RN é classificado como Centro Local, isto é, um núcleo cuja centralidade não extrapola os próprios limites municipais, o que já sinaliza uma baixa capacidade de polarização econômica e funcional sobre municípios vizinhos (Barreto Filho, 2021).

Do ponto de vista demográfico, os dados do Censo Demográfico de 2010 registraram população total de 7.320 habitantes, dos quais 3.843 residiam na zona urbana e 3.477 na zona rural, resultando em taxa de urbanização de 52,5% e densidade demográfica de 66,51 hab./km². Os dados mais recentes apontam crescimento demográfico modesto: 7.601 habitantes em 2022 e estimativa de 7.842 habitantes em 2024, o que indica expansão populacional lenta e compatível com o padrão dos pequenos municípios interioranos do semiárido, marcados por reduzido dinamismo demográfico e forte dependência das condições econômicas locais e das transferências públicas (IBGE, 2024; Barreto Filho, 2021).

A inserção de Portalegre-RN na rede urbana potiguar ajuda a compreender sua base socioeconômica. Por não desempenhar funções de centralidade regional mais complexas, o município apresenta limitada diversificação funcional e reduzida capacidade de atração de investimentos privados de maior escala. Nessa condição, a administração pública e as transferências externas assumem papel decisivo na sustentação da demanda efetiva local, aspecto recorrente em municípios de pequeno

porte do Nordeste, mais ainda, na porção do semiárido. Essa característica aproxima Portalegre-RN do padrão identificado para pequenas municipalidades com base produtiva estreita, forte dependência do setor público e limitada densidade econômica própria (Barreto Filho, 2021; Macedo; Porto, 2027).

Em termos econômicos, a estrutura produtiva municipal revela elevada terciarização e forte dependência do setor público. Conforme dados sistematizados em estudo sobre a produção do espaço em Portalegre-RN, a economia municipal apresenta participação modesta da agropecuária e da indústria, ao passo que o setor de serviços e, sobretudo, a Administração Pública, assumem peso relativo mais expressivo (Barreto Filho, 2021).

Os dados econômicos mais recentes indicam um PIB de R\$ 99.832.080,00 e PIB *per capita* de R\$ 13.134,07 (IBGE, 2023). A Tabela 1 apresenta dados de 2010, 2017 e 2021, com detalhamento por setores.

Tabela 1 – Portalegre: dados econômicos selecionados (210; 2017; 2021)

Variáveis	2010	2010*	2017	2017**	2021
PIB	36.710,00	75.207,78	59.757,13	78.682,21	78.932,90
VAB total	35.368,00	72.458,42	58.157,12	76.575,48	75.052,54
Agropecuária	1.112,00	2.278,15	1.059,60	1.395,18	2.476,41
Indústria	5.476,00	11.218,68	8.421,35	11.088,39	6.033,08
Serviços – Exclusive Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	7.194,00	14.738,35	12.070,58	15.893,33	21.020,34
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	21.587,00	44.225,29	36.605,59	48.198,58	45.522,71
PIB per capita	5.030,89	10.306,78	7.555,59	9.948,44	9.936,17

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2010; 2017; 2021)

Nota: valores x1.000, exceto PIB *per capita*; dados de séries revisadas.

Nota: (*) - variação real no período 2010-2021 via IPEADATA (deflator implícito do PIB).

Nota: (**) - variação real no período 2017-2021 via IPEADATA (deflator implícito do PIB).

Embora o PIB total tenha crescido 4,95% em termos reais desde 2010, o PIB *per capita* recuou 3,59%. Isso indica que o crescimento da economia local não acompanhou o ritmo do crescimento populacional ou das necessidades da região. O município vive uma estabilidade produtiva que, na prática, resulta em perda de bem-estar individual médio.

Os dados corroboram que o perfil econômico de Portalegre-RN é fortemente dependente da Administração Pública, que representa cerca de 60% do VAB total em 2021: (I) o setor público teve um pico em 2017 e uma leve retração real em 2021, o que

acende um alerta: a economia local é vulnerável a oscilações nos repasses federais (FPM) e gastos estaduais; (II) por outro lado, o setor de serviços (privado) foi o grande destaque positivo, crescendo 42,6% em termos reais.

Isso sugere que Portalegre-RN vem ampliando a oferta de serviços privados (provavelmente com alguma influência do turismo), compensando perdas em outros setores.

Nos setores produtivos⁹⁵, observa-se o colapso da indústria e a resiliência do agro, apesar de sua participação modesta. Na indústria, houve uma queda drástica de 46% no valor real gerado pelo setor entre 2010 e 2021. Este é o dado mais crítico da série, indicando um processo de desindustrialização local ou o encerramento de atividades produtivas relevantes.

Já a agropecuária, apesar de representar a menor fatia do PIB, o setor mostrava-se resiliente. Após uma queda severa em 2017, provavelmente devido ao período de seca prolongada no RN, de 2012 a 2017, o setor se recuperou fortemente em 2021, superando o patamar de 2010.

Ao comparar a participação percentual (%) de cada setor no Valor Adicionado Bruto (VAB), revela-se como a "fotografia" da economia local (Tabela 2) mudou em 11 anos.

Tabela 2 – Portalegre-RN: Composição do VAB: 2010 vs. 2021 - (Valores calculados sobre o VAB Total de cada ano)

Setor Econômico	Participação em 2010 (%)	Participação em 2021 (%)	Variação (p.p.)
Agropecuária	3,14%	3,30%	+0,16
Indústria	15,48%	8,04%	-7,44
Serviços (Privados)	20,34%	28,01%	+7,67
Setor Público (Adm./Saúde/Ed)	61,04%	60,65%	-0,39
Total VAB	100%	100%	--

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2010; 2017; 2021).

O dado mais marcante é o deslocamento de importância entre os setores secundário e terciário. Em 2010, a indústria detinha uma fatia relevante de 15,5% da economia de Portalegre-RN. Em 2021, essa participação caiu para quase a metade (8%). Esse espaço foi quase integralmente ocupado pelos serviços privados, que saltaram de 20,3% para 28%. Isso indica uma transição de uma economia que possuía alguma base produtiva/transformadora para uma economia de consumo, comércio e serviços locais.

95 Conforme discutido por Furtado (2003) sobre a formação econômica, tais formações territoriais periféricas expressam relações históricas de dependência e heterogeneidade estrutural, nas quais o dinamismo econômico não se distribui de forma homogênea no espaço.

Portalegre-RN mantém uma característica comum a muitos municípios de pequeno porte do Semiárido: a dependência extrema do Estado. O setor público (administração, saúde e educação públicas) ancora 60% de toda a riqueza gerada. Essa estabilidade (61% em 2010 versus 60,6% em 2021) mostra que, apesar das mudanças nos outros setores, a "engrenagem" que mantém a economia girando ainda é a folha de pagamento da prefeitura e os serviços estatais.

Apesar da recuperação real de valores, a agropecuária continua tendo um peso pequeno no PIB total (pouco mais de 3%). Isso sugere que a atividade, embora importante para a subsistência e ocupação no campo, não é o motor que traciona o crescimento econômico do município em termos de volume financeiro.

A economia municipal de 2021 depende mais de serviços e é menos industrializada que a de 2010. O crescimento estagnado do PIB per capita reflete uma economia que consegue se manter (muito graças ao setor público e ao avanço dos serviços), mas que encontra dificuldades em criar novas fontes de riqueza produtiva (indústria) que superem o crescimento da sua população.

Verifica-se que a economia de Portalegre-RN, em 2021, era movida pelo consumo e serviços, mas sustentada pelo setor público. A transição de 2010 para 2021 mostra uma economia que perdeu relevância industrial, manteve sua base agrícola de subsistência e pequena escala, e viu o setor de serviços privado tornar-se o principal motor de crescimento fora da esfera estatal.

A fragilidade da economia local também se expressa nas condições de trabalho e renda. A taxa de ocupação formal era baixa, apenas 6,7%, e 50,5% da população possuía rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, quadro compatível com a persistência de vulnerabilidades socioeconômicas. O IDHM municipal, de 0,621, reforça esse cenário de desenvolvimento humano intermediário-baixo, revelando que, embora o município apresente alguma base de serviços e equipamentos urbanos, sua estrutura econômica permanece limitada e socialmente frágil (IBGE, 2017).

Conforme dados⁹⁶ do IBGE (2010), referentes aos rebanhos (Tabela 3) e às lavouras temporárias e permanentes (Tabela 2) para o triênio 2008-2010, observa-se uma nítida redução na produção.

96 A compilação dos dados produtivos do setor agropecuário para o período ocorre devido ao maior protagonismo alcançado pelas associações rurais na captação de recursos.

A Tabela 3, apresenta dados do IBGE que comparam os rebanhos de animais no município de Portalegre-RN entre os anos de 2008 e 2010.

Tabela 3 – Portalegre-RN: Rebanhos – Comparativo 2008/2010

Rebanhos	2008	2010
Bovinos - efetivo dos rebanhos	2.344 cabeças	2.065 cabeças
Suínos - efetivo dos rebanhos	1.822 cabeças	1.742 cabeças
Vacas ordenhadas – quantidade	493 cabeças	495 cabeças
Leite de vaca - produção – quantidade	288 mil litros	316 mil litros
Ovinos – efetivo dos rebanhos	1.046 cabeças	1.029 cabeças
Mel de abelha - produção – quantidade	19.195 kg	13.700 kg

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2010).

Os dados da Tabela 3 mostram uma redução acentuada do rebanho bovino e da produção de mel de abelha, diminuição dos efetivos de ovinos e suínos e um pequeno crescimento do rebanho de vacas e da produção de leite.

O número de cabeças de gado bovino diminuiu de 2.344 em 2008 para 2.065 em 2010, enquanto a produção de mel de abelha caiu de 19.195 kg para 13.700 kg no mesmo período.

Os rebanhos de ovinos e suínos também sofreram redução, embora menos intensa que a do gado bovino. O número de ovinos caiu de 1.046 para 1.029, e o de suínos de 1.822 para 1.742. O número de vacas ordenhadas aumentou ligeiramente, de 493 para 495, e a produção de leite de vaca subiu de 288 mil litros para 316 mil litros.

É importante destacar que esses dados ilustram a fragilidade da produção agropecuária no município, refletida na dificuldade de desenvolver projetos produtivos eficazes, mesmo com a implementação de iniciativas de associativismo.

A Tabela 4 compara a produção de algumas culturas agrícolas em Portalegre-RN entre os anos de 2008 e 2010, com base em dados do IBGE. Assim como a Tabela 3, os dados da Tabela 4 ilustram situação da produção agrícola no município e os desafios das iniciativas de associativismo.

Tabela 4 – Portalegre-RN: Lavouras temporárias e permanentes selecionadas em – Comparativo 2008/2010

Lavouras	2008	2010
Castanha de caju - Quantidade produzida	976 toneladas	264 toneladas
Banana (cachos) - Quantidade produzida	44 toneladas	44 toneladas
Feijão (em grão) - Quantidade produzida	200 toneladas	04 toneladas
Mandioca - Quantidade produzida	320 toneladas	480 toneladas
Milho (em grão) - Quantidade produzida	750 toneladas	03 toneladas
Cana-de-açúcar - Quantidade produzida	375 toneladas	Zero

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2010).

Em relação às lavouras temporárias e permanentes selecionadas (Tabela 4), ocorreu uma acentuada redução na produção de cana-de-açúcar, milho, feijão e castanha de caju. A produção de banana permaneceu inalterada, e a de mandioca cresceu apenas a produção de mandioca.

A análise dos dados revela os seguintes pontos: a produção de cana-de-açúcar foi de 375 toneladas em 2008 e chegou a zero em 2010. A produção de milho despencou de 750 toneladas para apenas 3 toneladas no mesmo período. O feijão também teve uma queda significativa, de 200 toneladas para 4 toneladas.

A produção de castanha de caju, por sua vez, diminuiu de 976 toneladas para 264 toneladas. A produção de banana (em cachos) manteve-se inalterada, com 44 toneladas produzidas em ambos os anos. A única cultura que apresentou crescimento na produção foi a mandioca, que passou de 320 toneladas em 2008 para 480 toneladas em 2010.

Mais adiante, no espaço rural, a situação era igualmente marcada por debilidade estrutural. Os dados do Censo Agropecuário de 2017 indicaram a existência de 418 estabelecimentos agropecuários, ocupando 3.678,8 hectares, dos quais 488 hectares eram destinados a lavouras permanentes, 426 hectares a lavouras temporárias, 1.140 hectares a pastagens, 58 hectares a matas naturais e 1.157 hectares a sistemas agroflorestais (IBGE, 2017; Paiva; Barreto Filho, 2019).

Predominavam os produtores individuais, com forte presença masculina, baixa escolaridade e envelhecimento da população rural: 125 produtores nunca frequentaram escola, 136 passaram apenas por classes de alfabetização, apenas 7 possuíam ensino superior e 186 tinham 60 anos ou mais, contra apenas 14 com menos de 30 anos (IBGE, 2017; Paiva; Barreto Filho, 2019).

Esse perfil evidenciava não apenas a fragilidade técnica da base produtiva, mas também limites importantes à renovação geracional e à incorporação de inovações produtivas no campo (Paiva; Barreto Filho, 2019).

A precariedade técnica da agropecuária local reforça essa interpretação. Apenas 49 estabelecimentos recebiam assistência técnica, enquanto 369 não contavam com qualquer acompanhamento; 386 não utilizavam adubação; somente 92 estabelecimentos haviam obtido financiamento ou empréstimo; e o uso de tratores era praticamente inexistente, aparecendo em apenas 2 unidades produtivas. Além disso, 100% dos estabelecimentos ocupavam mão de obra com laços de parentesco, o que revela o

predomínio da produção familiar e a baixa mecanização das atividades (IBGE, 2017; Paiva; Barreto Filho, 2019).

Trata-se, portanto, de um padrão produtivo assentado em baixa intensidade tecnológica, reduzido acesso a crédito e forte dependência do trabalho familiar (Paiva; Barreto Filho, 2019).

No que diz respeito à estrutura produtiva do campo, a cajucultura permanecia como a principal cultura permanente, acompanhada de culturas temporárias como mandioca, milho, feijão e cana-de-açúcar (IBGE, 2017; Paiva; Barreto Filho, 2019).

Os dados de 2017 registraram 27 toneladas de castanha de caju, 165 toneladas de fruto do caju, 79 toneladas de feijão, 39 toneladas de mandioca e 100 toneladas de milho, além de rebanhos compostos por 1.301 bovinos, 1.482 caprinos, 635 ovinos, 740 suínos e 8.048 galináceos. Contudo, a comparação com anos anteriores evidencia forte retração produtiva, especialmente em razão da seca prolongada de 2012 a 2017 (IBGE, 2017; Paiva; Barreto Filho, 2019).

Em 2008, por exemplo, a produção de castanha havia alcançado 976 toneladas, caindo para 264 toneladas em 2010 e chegando a patamares muito inferiores em 2017, o que demonstra a perda de dinamismo de uma atividade historicamente central para o município (Paiva; Barreto Filho, 2019).

Essa crise da agropecuária ajuda a explicar por que, mesmo em um município com significativa presença rural, a economia passou a depender ainda mais do setor público, das aposentadorias, pensões e programas de transferência de renda.

O estudo sobre a produção do espaço em Portalegre-RN assinala, inclusive, que as famílias residentes nos minifúndios combinavam atividades agrícolas e não agrícolas, com presença marcante de aposentados e pensionistas, o que reforça a pluriatividade defensiva como estratégia de reprodução social (Barreto Filho, 2021).

A caracterização socioeconômica de Portalegre-RN também não pode desconsiderar o papel das PP's rurais e do associativismo como mecanismos de mediação entre a precariedade estrutural e as tentativas de inclusão produtiva.

Pesquisa sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no município mostrou que, embora o acesso à terra tenha sido importante para famílias beneficiárias em cinco assentamentos, isso não foi suficiente para consolidar uma base produtiva sustentável (Paiva; Barreto Filho, 2019).

O estudo identificou dificuldades persistentes na assistência técnica, baixa cooperação entre assentados, reduzida articulação associativa e forte impacto da

escassez hídrica, além do abandono parcial dos lotes por parte de famílias contempladas. Do total de 33 famílias originalmente beneficiadas, apenas 20 permaneciam residindo nos assentamentos no momento da pesquisa, o que revela a fragilidade da reprodução social no campo, mesmo quando há acesso à terra (Paiva; Barreto Filho, 2019).

No plano urbano, Portalegre-RN apresenta especificidades que também incidem sobre sua dinâmica socioeconômica. O município dispõe de alguns atrativos turísticos e de uma posição serrana relativamente diferenciada no contexto regional, o que favoreceu investimentos públicos e privados voltados ao turismo e à expansão urbana (Barreto Filho, 2021).

Segundo Barreto Filho (2021), a produção recente do espaço local foi fortemente influenciada pela atuação do poder público, tanto pela implantação de equipamentos turísticos quanto pela construção de conjuntos habitacionais e pela valorização de áreas loteadas nas franjas da cidade. Tal processo revela que, mesmo em pequena escala, a cidade passa por transformações espaciais relacionadas à valorização imobiliária, ao turismo e à intervenção estatal, embora isso não elimine sua fragilidade estrutural.

Nesse sentido, Portalegre-RN combina duas dinâmicas simultâneas: de um lado, uma economia estruturalmente frágil, pouco diversificada, fortemente sustentada por rendas públicas e por uma agropecuária resiliente, mas praticamente destinada à subsistência de parte das famílias rurais; de outro, uma reconfiguração urbana seletiva, impulsionada por equipamentos turísticos, investimentos públicos localizados e valorização imobiliária em áreas específicas.

Essa combinação produz um quadro típico de pequeno município serrano do Semiárido: limitada densidade econômica, fraca capacidade de polarização, dependência de transferências, persistência de vulnerabilidades rurais e urbanização marcada por diferenciações socioespaciais.

Diante disso, a caracterização socioeconômica de Portalegre-RN indica que o associativismo e o cooperativismo, embora relevantes como estratégias de organização coletiva e acesso a PP's, operam em um território marcado por importantes restrições estruturais.

A baixa complexidade econômica, a debilidade da base agropecuária, o envelhecimento rural, a escassa assistência técnica e a centralidade do setor público constituem condicionantes decisivos para a compreensão dos limites e das possibilidades dessas formas organizativas no município.

5.5 Resultados e discussão

No caso de Portalegre-RN, as evidências⁹⁷ indicam que o associativismo e o cooperativismo desempenharam papel relevante na mediação de recursos e na inclusão socioeconômica, mas não foram suficientes para enfrentar as limitações significativas quanto à transformação estrutural da economia local.

Do ponto de vista econômico, os resultados evidenciam que as experiências associativas contribuíram para a dinamização de algumas atividades produtivas específicas, sobretudo aquelas vinculadas às cadeias do caju e do mel.

Não obstante, a análise mais ampla da produção agropecuária revela uma trajetória de retração em atividades centrais, como a produção de milho e feijão, além da redução de rebanhos. Essa dinâmica não se restringe a um período específico, mas expressa um padrão estrutural de baixa produtividade e elevada vulnerabilidade, apesar da resiliência em se manter como alternativa econômica de subsistência de parte das famílias rurais, mesmo em períodos de seca (2012-2017).

Constata-se que a produção agropecuária permanece baseada em sistemas de baixa intensidade tecnológica, com forte predominância do trabalho familiar, reduzido acesso a crédito e limitada assistência técnica. Apenas uma parcela minoritária dos estabelecimentos recebe acompanhamento técnico, enquanto a mecanização é praticamente inexistente. Esse conjunto de fatores restringe a capacidade de gerar excedentes e dificulta a inserção competitiva nos mercados.

Não obstante, a criação de associações como a APCRP (1989) e a APRUP (1993) possibilitou a implantação de iniciativas voltadas ao beneficiamento e à comercialização da produção agrícola, reduzindo a dependência de intermediários e agregando valor aos produtos provenientes da cajucultura (Barros; Barreto Filho, 2014; Jales, 2009).

No caso da APCRP, a implantação da mini fábrica de beneficiamento de castanha permitiu aos produtores comercializar sua produção com maior valor agregado, eliminando a ação dos atravessadores e ampliando a renda dos associados. De forma semelhante, a APRUP viabilizou a implantação de uma unidade de processamento de suco de caju, respondendo à necessidade de aproveitamento da produção que anteriormente era desperdiçada (Barros; Barreto Filho, 2014; Jales, 2009).

Além dessas iniciativas, foram implementados diversos subprojetos produtivos por meio dos programas PAPP e PCPR, incluindo experiências em bovinocultura,

⁹⁷ A interpretação foi conduzida a partir do modelo analítico estruturado em três eixos inter-relacionados.

apicultura, piscicultura, avicultura caipira e artesanato. Esses projetos envolveram dezenas de famílias e mobilizaram recursos públicos significativos, contribuindo, em determinados momentos⁹⁸, para a geração de renda e a melhoria das condições de vida.

Entretanto, a análise revela que a maior parte dessas experiências não apresentou sustentabilidade a médio e longo prazo. Projetos como piscicultura, bovinocultura e criação de aves caipiras foram descontinuados, em muitos casos devido à seca, à baixa capacidade de gestão, à falta de assistência técnica e, sobretudo, às dificuldades de inserção em mercados competitivos (Barros; Barreto Filho, 2014).

A análise dos assentamentos vinculados ao Programa Nacional de Crédito Fundiário reforça esse diagnóstico. O acesso à terra mostrou-se condição necessária, mas não suficiente para a consolidação produtiva. Observou-se que uma parte significativa das famílias beneficiadas não permaneceu nos assentamentos, evidenciando dificuldades de reprodução econômica no meio rural (Paiva; Barreto Filho, 2019). As atividades produtivas mantinham caráter predominantemente de subsistência, com comercialização restrita e forte dependência de rendas não agrícolas, como transferências sociais e trabalhos temporários.

Mesmo quando considerados exitosos, os projetos produtivos apresentaram alcance limitado e não se generalizaram ao conjunto da economia municipal. Esse dado confirma que o associativismo pode gerar efeitos pontuais de dinamização econômica, mas não é capaz, isoladamente, de alterar a estrutura produtiva local, especialmente em contextos marcados por baixa diversificação e reduzida capacidade de geração de excedentes.

No eixo social, os resultados indicam que o associativismo desempenhou um papel fundamental na organização das comunidades rurais e no acesso a PP's. A origem⁹⁹ do associativismo rural em Portalegre-RN remonta à década de 1980, com destaque para a atuação do Padre Dário Tórbole, que mobilizou agricultores e lideranças locais em torno da organização coletiva¹⁰⁰ e da busca por melhores condições de vida

98 Os projetos se mantinham apenas enquanto recebiam repasses de recursos. A partir do desmame de verbas, praticamente 100% sucumbiu em pouco tempo.

99 As primeiras iniciativas de estruturação de entidades do Terceiro Setor em Portalegre-RN surgiram com objetivos variados e específicos. Entre os exemplos notáveis, destaca-se a criação, em 1971, da Associação de Proteção e Assistência à Maternidade e à Infância de Portalegre (APAMIP), responsável pela manutenção do Hospital Maternidade Dr. Antônio Martins. Posteriormente, outras organizações importantes foram estruturadas, como a Associação Cultural e Esportiva Portalegrense (ACEP) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Portalegre-RN.

100 A mobilização social em torno da criação do STR e da eleição de sua primeira diretoria fortaleceu a coesão do grupo dirigente. Com o tempo, esse processo deu origem a uma estratégia de atuação baseada

(Jales, 2009).

A partir desse processo, foram constituídas diversas associações comunitárias, que passaram a atuar como intermediárias na captação de recursos públicos¹⁰¹.

No período de 1989 a 2009, o município contabilizou 19 associações que acessaram recursos dos programas PAPP e PCPR, totalizando 51 subprojetos e investimentos superiores a R\$ 2,3 milhões, beneficiando mais de 500 famílias (Barros; Barreto Filho, 2014).

Esse processo evidencia que o associativismo se consolidou como o principal mecanismo de acesso a PP's de combate à pobreza rural. Conforme apontado no estudo, cerca de 90% das associações surgiram em função de incentivos estatais, o que revela forte dependência institucional (Barros; Barreto Filho, 2014).

Apesar desse avanço organizativo, os resultados também evidenciam limitações importantes na construção de capital social. Observa-se baixo nível de participação dos associados, fragilidade na gestão das organizações e limitada internalização de princípios como cooperação e solidariedade. Esse quadro indica que o associativismo assumiu, em muitos casos, caráter instrumental, funcionando como meio de acesso a recursos, e não como prática consolidada de ação coletiva (Barros; Barreto Filho, 2014; Jales, 2009).

A análise também revela que apenas três associações conseguiram manter-se ativas e relativamente sustentáveis ao longo do tempo, destacando-se a APRUP, a APCRP e a Associação de Jovens Padre Dário Tórbole. Esse dado reforça a dificuldade de consolidação das experiências associativas e evidencia a existência de forte seletividade nos resultados.

No eixo territorial, a análise evidencia que as dinâmicas econômicas e sociais estão fortemente condicionadas pelas características estruturais do território. Portalegre-RN apresenta limitações relacionadas à escala econômica, à baixa centralidade urbana e à reduzida integração com circuitos econômicos mais amplos.

As PP's implementadas por meio do associativismo tiveram impactos importantes na melhoria da infraestrutura rural, incluindo eletrificação, abastecimento

na organização de várias associações rurais, visando aproveitar as oportunidades de captação de recursos oferecidas, principalmente por meio de PP's de combate à pobreza rural e de incentivo à agricultura familiar.

101 Segundo Jales (2009), relatos do Padre Dário indicam que as primeiras experiências de captação ocorreram por meio do Projeto São Vicente, promovido pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

de água e construção de equipamentos comunitários. Esses avanços¹⁰² contribuíram para a melhoria das condições de vida e para a redução do isolamento das comunidades (Barros; Barreto Filho, 2014; Jales, 2009).

Contudo, tais melhorias não foram suficientes para superar os entraves estruturais ao desenvolvimento. A escassez hídrica, a precariedade nas condições de produção e as dificuldades logísticas continuam a limitar a dinâmica econômica. Além disso, a inserção dos produtores em mercados competitivos permanece restrita, comprometendo a sustentabilidade das atividades produtivas.

A análise dos assentamentos rurais reforça esse diagnóstico, evidenciando dificuldades para a permanência das famílias, baixa cooperação e dependência de fontes externas de renda (Paiva; Barreto Filho, 2019). Esses fatores indicam que o território apresenta limitações estruturais que condicionam fortemente os resultados das políticas públicas e das iniciativas associativas.

A articulação entre os três eixos analíticos permite afirmar que o associativismo em Portalegre-RN desempenha papel relevante como mecanismo de inclusão socioeconômica e mediação institucional, mas apresenta limites significativos como estratégia de desenvolvimento estrutural.

Os resultados indicam que essas organizações são eficazes na captação de recursos e na melhoria das condições de infraestrutura, mas pouco efetivas na transformação da base produtiva e na superação das desigualdades. Essa limitação decorre, sobretudo, da combinação entre fragilidade econômica, dependência institucional e condicionantes territoriais adversos.

Dessa forma, o associativismo deve ser compreendido como parte de um conjunto mais amplo de estratégias de desenvolvimento, cuja efetividade depende da articulação com PP's estruturantes, capazes de enfrentar os limites históricos e estruturais do semiárido.

5.6 Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o papel do associativismo na promoção do desenvolvimento socioeconômico em municípios de pequeno porte no

102 Os trabalhos de Jales (2009) e Barros e Barreto Filho (2014) destacam como um aspecto positivo os avanços em projetos de melhoria da infraestrutura nas comunidades rurais. Entre os benefícios estão: (I) a eletrificação rural, que alcançou 100% das comunidades; (II) as adutoras e cisternas, que aprimoraram o abastecimento de água; e (III) a construção de passagens molhadas, que facilitaram o tráfego de pessoas e veículos, reduzindo o isolamento de parte das comunidades em períodos de chuva.

semiárido brasileiro, à luz de seus condicionantes estruturais, institucionais e territoriais, tomando como referência empírica o município de Portalegre-RN. Partiu-se do problema de compreender em que medida essas formas de organização coletiva são capazes de produzir transformações efetivas em contextos marcados por baixa diversificação produtiva, vulnerabilidade socioeconômica e forte dependência de transferências externas.

Os resultados obtidos, estruturados a partir dos três eixos analíticos definidos na metodologia, permitem afirmar que o associativismo desempenha um papel relevante, porém limitado, no processo de desenvolvimento local.

No eixo econômico, verificou-se que as experiências associativas contribuíram para a dinamização pontual de atividades produtivas e para a geração de renda em determinados momentos, especialmente nas cadeias do caju e do mel. Contudo, tais efeitos não se traduziram em mudanças estruturais na base produtiva, que permanece caracterizada por baixa produtividade, reduzida diversificação e limitada inserção em mercados competitivos.

A descontinuidade da maior parte dos subprojetos produtivos evidencia que a sustentabilidade econômica dessas iniciativas foi comprometida por fatores como escassez hídrica, fragilidade técnica, ausência de assistência continuada e dificuldades de comercialização.

No eixo social, os resultados indicam que o associativismo foi fundamental para a organização das comunidades rurais e para a mediação do acesso a PP's, especialmente no âmbito dos programas PAPP e PCPR.

A formação de associações permitiu a captação de recursos e a implementação de projetos de infraestrutura e produção, beneficiando um número significativo de famílias. Entretanto, constatou-se que essa dinâmica esteve fortemente condicionada por incentivos estatais, resultando em um associativismo de caráter predominantemente instrumental.

A baixa participação dos associados, a dependência de lideranças específicas e a limitada internalização de princípios como cooperação e autogestão indicam fragilidades na construção do capital social, restringindo o potencial transformador dessas organizações.

No eixo territorial, evidenciou-se que as condições espaciais e estruturais do município exercem influência decisiva sobre os resultados das iniciativas associativas.

Portalegre-RN apresenta baixa centralidade urbana, limitada integração econômica e forte dependência de PP's, o que restringe sua capacidade de dinamização endógena.

As intervenções associativas tiveram um impacto mais consistente na melhoria da infraestrutura rural, contribuindo para a habitabilidade e para a redução do isolamento das comunidades. Contudo, tais avanços não foram suficientes para superar os entraves estruturais relacionados à produção, à logística e à inserção em mercados.

Dessa forma, a análise permite responder ao problema de pesquisa, evidenciando que o associativismo e o cooperativismo, embora importantes como mecanismos de inclusão socioeconômica e mediação institucional, não são capazes, isoladamente, de promover o desenvolvimento socioeconômico em municípios de pequeno porte do Semiárido. Sua atuação ocorre, em grande medida, como estratégia adaptativa dentro de uma estrutura de subdesenvolvimento, marcada por heterogeneidade produtiva, vulnerabilidade ambiental e dependência institucional.

Os resultados também reforçam a necessidade de problematizar abordagens que atribuem ao associativismo um papel excessivamente otimista no desenvolvimento local. No caso analisado, a mobilização social e a organização coletiva mostraram-se insuficientes para alterar a lógica econômica predominante, na qual os mercados são estruturados por agentes mais competitivos e os produtos da agricultura familiar enfrentam dificuldades de inserção, especialmente em termos de escala, qualidade e preço. Conforme evidenciado empiricamente, a interrupção de repasses e as dificuldades de comercialização foram fatores determinantes para o insucesso da maior parte das iniciativas produtivas (Barros; Barreto Filho, 2014).

Nesse sentido, é possível afirmar que o associativismo contribuiu mais significativamente para a melhoria das condições de infraestrutura e para o acesso a PP's do que para a transformação da estrutura produtiva local. Tal constatação evidencia a existência de uma dissociação entre inclusão social e dinamização econômica, indicando que avanços em termos de bem-estar não necessariamente se traduzem em desenvolvimento econômico sustentável.

No que se refere às limitações da pesquisa, destaca-se, primeiramente, o recorte espacial restrito a um único município, o que impõe cautela quanto à generalização dos resultados. Em segundo lugar, a dependência de dados secundários e de evidências qualitativas, embora adequada ao objetivo do estudo, limita a possibilidade de análises quantitativas mais robustas, especialmente quanto à mensuração dos impactos econômicos de longo prazo. Além disso, a disponibilidade e a periodicidade das

informações estatísticas sobre a produção agropecuária e sobre as atividades associativas constituem restrições adicionais à análise longitudinal.

Diante dessas limitações, sugere-se que pesquisas futuras ampliem o escopo empírico, incorporando análises comparativas entre municípios do semiárido, a fim de identificar padrões e variações nas experiências associativas e cooperativas. Recomenda-se também o aprofundamento de estudos sobre a relação entre associativismo, mercados e cadeias produtivas, especialmente no que tange à inserção competitiva da agricultura familiar. Outra agenda relevante consiste na investigação das condições institucionais e organizacionais que favorecem a sustentabilidade das associações, incluindo aspectos como governança, capacitação técnica e acesso a políticas públicas integradas.

Por fim, destaca-se a importância de estudos que articulem o associativismo a estratégias mais amplas de desenvolvimento regional, considerando a necessidade de PP's estruturantes que ultrapassem a lógica de projetos isolados e enfrentem, de forma integrada, os condicionantes econômicos, sociais e territoriais do Semiárido. Somente a partir dessa articulação será possível avançar na construção de trajetórias de desenvolvimento mais consistentes e sustentáveis para municípios de pequeno porte como Portalegre-RN.

Referências

ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA-Brasil). Projetos. **Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)**. Recife-PE: ASA-Brasil, 2026. Disponível em: <https://asabrazil.org.br/projeto/p1mc/>. Acesso em: 29 mar. 2026.

ASSIS, Adriano Assunção de; BALDAUF, Cristina; SILVA, Marcia Regina Farias da. Sistema socioecológico da comunidade quilombola do Sobrado, Porto Alegre–Rio Grande do Norte, Brasil: conhecimentos, injustiça e resistência. **Biodiversidade**, v. 18, n. 1, p. 160-183, 2019.

AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os valores da economia solidária. **Sociologias**, n. 21, p. 282-317, 2009.

BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. O cooperativismo/associativismo em Portalegre/RN: resultados e desafios. In: 1º. ERESPP-Semiárido. **Anais ERESPP...** Campina Grande: Realize Editora, 2017. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/32984>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. A produção do espaço em Portalegre/RN. **Journal of Urban Technology and Sustainability**, v. 4, n. 1, p. e31-e31, 2021.

BARROS, Ana Valéria Marques; BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. Economia solidária em Portalegre-RN: as experiências do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP e Programa de Combate à Pobreza Rural-PCPR. **Revista Geotemas**, v. 4, n. 1, p. 15-25, 2014.

BEAUD, Michel. **História do capitalismo**: de 1500 até nossos dias. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. **Governança e perspectivas do cooperativismo**. 2008. Disponível em: http://www.fundace.org.br/cooperativismo/artigos_bialoskorski_i_workshop_coop_1998.pdf. Acesso em: 28 out. 2017.

BUAINAIN, Antonio Marcio; GARCIA, Junior Ruiz. Desenvolvimento rural do semiárido brasileiro: transformações recentes, desafios e perspectivas. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia**, n. 19, 2013.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CONTI, Irio Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar (Orgs.). **Convivência com o Semiárido Brasileiro**: Autonomia e Protagonismo Social. Brasília-DF: Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FAURGS/REDEgenteSAN / Instituto Ambiental Brasil Sustentável – IABS / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS / Editora IABS, 2013. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-04/conviv%C3%Aancia%20com%20o%20semi%C3%A1rido.pdf. Acesso em: 29 mar. 2026.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

FALKEMBACH, Fabiana Regina; WITTMANN, Milton Luiz; BOFF, Vilmar Antonio. Capital Social, Cooperativismo e Desenvolvimento: Um Estudo em uma Cooperativa de Crédito. **Desenvolvimento em Questão**, v. 21, n. 59, p. e12372, 2023.

FERREIRA, Éricka Sales; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: uma abordagem teórico-conceitual. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 7, n. 14, p. 1-33, 2012.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GAIGER, Luiz I. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno crh**, v. 16, n. 39, 2003.

GATTO, Rafael Fortes. Capital Social e Redes Sociais. *In*: XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 22 a 22 set. 2007. **Anais...** – Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível

em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/ADI-C3056.pdf. Acesso em: 29 mar. 2026.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Canais @Cidades. Portalegre**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades>. Acesso em: 28 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo 2010**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Sinopse/Agregados_por_Setores_Censitarios/. Acesso em: 20 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de informações de municípios do Rio Grande do Norte**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=24&search=rio-grande-do-norte>. Acesso em: 20 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama. Portalegre**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/panorama>. Acesso em: 12 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios. Portalegre**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/38/46996?ano=2021>. Acesso em: 02 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios. Portalegre**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/38/46996?ano=2017>. Acesso em: 02 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios. Portalegre**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/38/46996?ano=2010>. Acesso em: 02 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios. Portalegre**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/38/46996?ano=2023>. Acesso em: 02 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pecuária. Portalegre**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/18/16459?ano=2010&tipo=grafico>. Acesso em: 02 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produção Agrícola - Lavoura Permanente. Portalegre.** - Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/15/11863?ano=2010&tipo=grafico>. Acesso em: 02 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produção Agrícola - Lavoura Temporária. Portalegre.** - Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/14/10193?ano=2010&tipo=grafico>. Acesso em: 02 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário. Portalegre.** - Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/portalegre/pesquisa/24/76693>. Acesso em: 02 abr. 2026.

JALES, Edilene Fernandes. **Associativismo nos municípios rurais:** uma alternativa de desenvolvimento local em Portalegre/RN. 2009. 108 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN: UFRN, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/dbfa936f-d6c3-4c0f-8949-a40efa36d19e/content>. Acesso em: 20 mar. 2026.

LAVILLE, Jean-Louis. A economia solidária: um movimento internacional. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 84, p. 7-47, 2009.

LEITE, Marcia de Paula. A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 24, n. 69, p. 31-51, 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 29, p. 159-178, 2014.

MACEDO, Fernando César de; PORTO, Leonardo Rodrigues. Dinâmica regional brasileira: uma análise com base nos dados do PIB municipal (2002-2015). **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 6, n. 2, p. 52-69, 2017.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

OLIVEIRA, Marieli Braga de *et al.* O Papel Integrado do Associativismo e Economia Solidária na Promoção da Participação Social. In: Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental. **Anais...**, 2024. p. e3917-e3917. Disponível em:

<https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3917>. Acesso em: 23 dez. 2024.

PAIVA, Maria Aparecida Gomes de; BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. Contribuições do programa nacional de crédito fundiário para as comunidades rurais em Portalegre/RN. **Revista Cadernos de Economia**, v. 23, n. 39, p. 26-43, 2019.

PEIXOTO, Ana Clara Oliveira. **Contextualização de empreendedorismo e inovação no semiárido alagoano a partir da Cooperativa Mista de Produção e Comercialização Camponesa, do Complexo Arqueológico Nova Esperança, da Associação dos Apicultores de Lagoa dos Porcos e do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Campo**. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Maceió-AL: UFAL, 2024. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/15717>. Acesso em: 04 abr. 2026.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

RAZERA, Allan *et al.* (Orgs.). **Superação da pobreza rural no semiárido brasileiro: a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara**. [recurso eletrônico]. – Viçosa-MG: UFV, IPPDS, 2024. 1 livro eletrônico. 226 p. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/ acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-fomento-rural/Livros_e_capitulos_de_livrosSuperacao_da_pobreza_rural_no_semiarido_brasileiro.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

REIS, Bruno Pinheiro W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 35-49, 2003.

SÁ, Iêdo Bezerra; SILVA, Pedro Carlos Gama da (Eds.). **Semiárido Brasileiro: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação**. Petrolina-PE: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA Semiárido), 2010. 402 p. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/861895>. Acesso em: 29 mar. 2026.

SALES, Ricélia Maria Marinho *et al.* Inovação Social e Construções Solidárias: o caso das Agroindústrias familiares no Semiárido da Paraíba–Brasil. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 24, n. 3, p. 163-182, 2019.

SANTOS, Clérison Albanizio Pio *et al.* Tecnologias sociais e o desenvolvimento territorial do semiárido cearense. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 21, n. 64, p. 75-98, 2025.

SINGER, Paul. Economia solidária versus economia capitalista. **Sociedade e estado**, v. 16, n. 1-2, p. 100-112, 2001.

SINGER, Paul. Introdução à economia solidária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/22/Introducao-economia-solidariaWEB1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 abr. 2026.

SINGER, Paul. Economia solidária. **Estudos avançados**, v. 22, n. 62, p. 289-314, 2008.

VIEIRA, Denes Dantas; OLIVEIRA, Elson. **Módulo 9: Gestão e Fortalecimento de Cooperativas e Associações**. Projeto Rural Sustentável Caatinga (PRS Caatinga). Petrolina-PE: Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), 2023.

Disponível em: <http://fundacaoararipe.org.br/wp-content/uploads/2024/01/MODULO-09.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2026.



**EDITORA
ASSOCIADA
À ABEU**
abeu.org.br