



## **GOVERNANÇA TERRITORIAL E AÇÃO COLETIVA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ (RN)<sup>1</sup>**

Emanoel Márcio Nunes<sup>2</sup>

Carla Camila Gomes Freitas<sup>3</sup>

---

1 Este trabalho é resultado de pesquisas desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar, e contou com auxílio do MDA/SDT/CNPq através do Edital 005/2009 – Gestão de Territórios Rurais.

2 Economista. Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Professor da graduação em Economia e dos Programas de Pós-Graduação em Economia (PPE/UERN) e em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES/UERN), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FACEM/UERN). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD-UFRGS). E-mail: emanoelnunes@uern.br, Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-9045-887X>

3 Geógrafa. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (PLANDITES/UERN). Membro do Núcleo de Estudos em Geografia Agrária e Regional (NuGAR). E-mail: camilla.gomes1@hotmail.com, Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-2935-0616>

O objetivo é analisar a importância da ação coletiva do Colegiado Territorial e sua contribuição para a eficiência das estruturas de governança para o desenvolvimento rural do território Açu-Mossoró, no Rio Grande do Norte, considerando as práticas de gestão social em sistemas alimentares locais. Como procedimentos metodológicos o trabalho seguiu o Estudo de Caso, onde a unidade de análise é o integrante da plenária do Colegiado Territorial, visando obter a definição do apoio às organizações coletivas de experiências emergentes da política de desenvolvimento territorial diante dos impactos da Pandemia do COVID-19. Como resultado cabe considerar as estratégias de gestão social numa coordenação e compartilhamento, diante de desafios dos agricultores familiares e suas cooperativas na implantação de projetos que construam mercados e dinamizam o desenvolvimento territorial com apelo à sustentabilidade. Conclui-se, portanto, que é imprescindível pensar numa gestão do colegiado que fortaleça a construção de mercados, com a finalidade de contribuir para redução das desigualdades, promover a segurança alimentar, a partir de eficientes processos de governança na relação entre os representantes (sociedade civil e governos municipal, estadual e federal).

**Palavras chave:** Território, governança, desenvolvimento rural, sustentabilidade.

The objective is to analyze the importance of the collective action of the Territorial Collegiate and its contribution to the efficiency of governance structures for the rural development of the Açu-Mossoró territory, in Rio Grande do Norte, considering the social management practices in local food systems. As methodological procedures the work followed the Case Study, where the unit of analysis is a member of the plenary session of the Territorial Collegiate, aiming to obtain the definition of support to collective organizations of experiences emerging from the territorial development policy in the face of the impacts of the COVID- Pandemic 19. As a result, social management strategies should be considered in coordination and sharing, given the challenges faced by family farmers and their cooperatives in implementing projects that build markets and boost territorial development with an appeal to sustainability. It is concluded, therefore, that it is essential to think about collegiate management that strengthens the construction of markets, with the purpose of contributing to the reduction of inequalities, promoting food security, based on efficient governance processes in the relationship between representatives (society and municipal, state and federal governments).

**Key words:** Territory, governance, regional development, sustainable.

El objetivo es analizar la importancia de la acción colectiva del Colegiado Territorial y su contribución a la eficiencia de las estructuras de gobernanza para el desarrollo rural del territorio Açu-Mossoró, en Rio Grande do Norte, considerando las prácticas de gestión social en los sistemas alimentarios locales. Como procedimientos metodológicos el trabajo siguió el Estudio de Caso, donde la unidad de análisis es miembro del Pleno del Colegiado Territorial, con el objetivo de obtener la definición de apoyo a las organizaciones colectivas de las experiencias emergentes de la política de desarrollo territorial ante los impactos de la COVID-Pandemia. 19. Por ello, las estrategias de gestión social deben ser consideradas en forma coordinada y compartida, dados los desafíos que enfrentan los agricultores familiares y sus cooperativas en la implementación de proyectos que construyan mercados e impulsen el desarrollo territorial con un llamado a la sostenibilidad. Se concluye, por tanto, que es fundamental pensar en una gestión colegiada que fortalezca la construcción de mercados, con el propósito de contribuir a la reducción de las desigualdades, promoviendo la seguridad alimentaria, basada en procesos de gobernanza eficientes en la relación entre representantes (sociedad y gobiernos municipales, estatales y federales).

**Palabras clave:** Territorio, gobernanza, desarrollo rural, sostenibilidad.

## INTRODUÇÃO

A busca de novas estratégias de inclusão tem revelado a urgência sobre modelos de desenvolvimento ditos alternativos, devido ao insucesso daqueles anteriormente adotados e que deixaram como principal legado traços de desigualdade, insegurança alimentar, ônus ambiental e exclusão socioeconômica. Nesse contexto, é possível observar que o insucesso está relacionado à introdução de modelos pré-concebidos e atrelados a regimes alimentares predominantes, que não consideravam as especificidades e dimensões regionais econômicas, ambientais, sociais, culturais, históricas e políticas, que convergem para integralização de elementos territoriais e constituem estratégias para o desenvolvimento rural. Esse esforço vem sendo presenciado com o surgimento de formas de produzir a partir de sistemas alimentares que exigem pensar e compreender o mundo e seu desenvolvimento, numa perspectiva de mais viabilidade com apelo da sustentabilidade. Cabe ressaltar que a deficiência na distribuição de alimentos no mundo é a causa principal da fome, de várias doenças, e das mortes por desnutrição, existe um acentuado desequilíbrio entre áreas que reinam o desenvolvimento e as que o subdesenvolvimento e a desnutrição aparecem evidentes (TONIAL, 2009).

Tal conjuntura tem resultado nas últimas décadas na necessidade da transição de modelos especializados e vinculados a regimes alimentares predominantes de alcance global, para dinâmicas mais diversificadas em sistemas alimentares estruturados e desenvolvidos localmente. A produção alimentar e agrícola depende dos recursos naturais e, portanto, a sustentabilidade da produção depende da sustentabilidade dos próprios recursos, muito pode ser feito para

reduzir os impactos negativos e melhorar a situação dos recursos naturais (FAO, 2020). E essas dinâmicas de diversificação tendem a valorizar a agricultura familiar, a estimular a organização coletiva e a segurança alimentar, onde a autonomia de agricultores familiares é ampliada através de cadeias curtas que surgem com a construção e manutenção de mercados locais e regionais. Essa prática considera inter-relações entre a sociedade e o ambiente, a exemplo da agroecologia, buscando cada vez mais eficiência do ponto de vista econômico, além de mais justiça do ponto de vista social.

Essas dinâmicas vislumbram a necessidade de superar entraves regionais que dificultam o desenvolvimento, recentemente apoiadas por órgãos das Organizações das Nações Unidas (ONU) que sinalizam para a necessidade de internalização da agenda 2030 que trata dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na implantação das políticas públicas, especialmente no meio rural dos países em desenvolvimento. Todavia, cabe lembrar que o desenvolvimento rural sustentável se encontra vinculado a um tipo de reivindicação da organização territorial, como afirmam Perico e Ribeiro (2005), em que territorialidade rural apoia-se na revalorização do espaço rural. Isso se traduz numa unidade de gestão, ou de governança, que permite integrar uma realidade econômica multissetorial e dimensões políticas, sociais, culturais e ambientais que constroem uma institucionalidade dinâmica e complexa, que oferece possibilidades de resposta às falências apresentadas pelos modelos especializados e exógenos nas últimas décadas. (PERICO; RIBEIRO, 2005).

Cabe enfatizar que, possivelmente, o insucesso das políticas está associado

aos modelos especializados que em sua característica exógena e atrelados a regimes alimentares globais determinavam, “de cima”, e não consideravam as capacidades coletivas dos agricultores familiares nem as especificidades regionais na definição e direcionamento das políticas públicas, ampliando cada vez mais as desigualdades existentes e/ou produzindo novas. Considerando tais condições, se fazem necessárias condições na discussão acerca do desenvolvimento territorial para que se possam efetuar intervenções territoriais com cada vez mais apelo à sustentabilidade. Tal cenário leva a uma reflexão sobre os caminhos do meio rural, com problemas múltiplos, mas que apresenta potencialidades diversas e desafios de serem identificados para se propor políticas públicas mais alinhadas com a realidade local, e com o cuidado para não sobrepor “modelos” a expensas de outros que adiam os processos do desenvolvimento e que resultam na herança de novos problemas.

Com base nisso, a questão que se apresenta é: como estruturas de governança que constituem o arranjo do Colegiado do território Açu-Mossoró podem contribuir para a emergência de dinâmicas inclusivas e sustentáveis e a construção de mercados por meio da estruturação de sistemas alimentares locais, com apoio das políticas de desenvolvimento territorial frente aos reflexos da pandemia? Parte-se da hipótese que a participação dos agricultores familiares e suas organizações coletivas (especialmente cooperativas) na formulação, implantação e gestão social das políticas públicas são fundamentais para produzir e se inserir em mercados com alimentos mais diversificados e reconhecidos como originários de fontes saudáveis e sustentáveis. Porém, o espaço do Colegiado do território Açu-Mossoró ainda

demonstra fragilidades no âmbito da sua ação coletiva para definir dinâmicas agrícolas saudáveis e sustentáveis de desenvolvimento rural, especialmente em tempos de pandemia.

Este cenário exige mais eficiência das estruturas de governança, através de uma mais ampla articulação e participação da sociedade civil e das outras instituições que definem e executam as ações das políticas visando cada vez maior viabilidade dos projetos econômicos e das demais atividades indispensáveis no alicerce das estruturas de sistemas alimentares locais que definem a dinâmica do desenvolvimento territorial sustentável. A partir dessa realidade faz-se necessário rever alternativas para que o colegiado territorial, através das suas instâncias e seus membros, adote estratégias capazes de contribuir para mobilizar e estabelecer mecanismos de mediação das políticas e transformá-las em instrumentos de desenvolvimento territorial, dinamizado pelos agricultores familiares e suas organizações coletivas.

O trabalho foi estruturado em seções, a saber: na seção 2 apresenta-se a abordagem que norteia o estudo, ou seja, enfatizam-se a noção de governança no âmbito da ação coletiva do colegiado territorial, onde a adoção das orientações para a dinamização do território necessita cada vez mais das estruturas de governança; na seção 3 é apresentada a metodologia; na seção 4 são apresentados os resultados e discussão da pesquisa; e, por fim, na seção 5, são realizadas as breves considerações sobre as temáticas aqui tratadas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO:

### 2.1 Governança Territorial e a ação coletiva para o desenvolvimento rural

São vários os significados dados ao termo “governança”, seja no âmbito acadêmico, corporativo, na esfera pública ou em outras perspectivas, onde o que se busca na sua compreensão são estruturas que funcionem bem e se traduzam em eficiência a partir dos movimentos de mecanismos de gestão social que convergem para resultados positivos. Assim, conforme Peters (2013), o significado basilar da governança é sinalizado para a direção da prática econômica da sociedade, onde ações e esforços tendem a convergir para objetivos comuns e coletivos. Para Peters (2013), os procedimentos relativos à governança buscam envolver e descobrir caminhos e formas para identificar metas. Depois de identificados os meios para alcançar as metas, passa a ser relativamente fácil identificar a dinâmica das estruturas de governança e mecanismos para atingir essas metas, sendo estes procedimentos já relativamente bem conhecidos por campos do conhecimento, a exemplo da Economia, da Ciência Política e Administração Pública. Mesmo assim, a governança ainda não é uma tarefa tão simples como muitas vezes se propõe.

Para o alcance dos resultados, se fazem necessários processos de indução das forças locais em que a ação estratégica por meio da coordenação no ambiente macro, das políticas, se interligue eficientemente numa gestão de compartilhamento no ambiente micro, dos arranjos institucionais do território. No contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, a governança se coloca (DOWBOR,

2001; DALLABRIDA & BECKER, 2003; LANG, 2005; NUNES et al, 2014, 2015; MENDEZ & CABEDO, 2020) um grande desafio para construir o desenvolvimento com democracia, gestão e participação social.

No meio rural, a política Nacional de Desenvolvimento Territorial passou a sinalizar para tentativas de reversão de modelos altamente setoriais e especializados de produção, alinhados com regimes alimentares predominantes globais, para a estruturação de sistemas alimentares mais localizados, menos setoriais e mais diversificados. Para isso, se faz necessária a ação do conjunto de políticas públicas estrategicamente coordenada no sentido de uma gestão social compartilhada no território e condicionada, antes de tudo, a uma análise das características quase sempre heterogêneas que o espaço rural apresenta, ou seja, os territórios irão responder de diferentes formas a implantação das políticas públicas. Neste sentido, para Perico (2009) torna-se fundamental entender que:

“[...] o âmbito da gestão da política de desenvolvimento rural foi definido como espaço equivalente ao nível microrregional (em que as diferenças territoriais e a heterogeneidade se manifestam), conforme expresso na política territorial do Estado brasileiro” (PERICO, 2009, p. 85).

Para isso, segundo Nunes et al (2014), se fez necessária a constituição de uma unidade de articulação e gestão, onde a ação coletiva viesse a permitir a interação entre atores em uma realidade mais multissetorial considerando as dimensões econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais. O papel de unidade de articulação e gestão passa a ser desempenhado pelo Colegiado Territorial que, através das suas instâncias de ação coletiva, visa sua atuação com

base na legalidade e eficiência, no sentido de identificar as estruturas de governança e difundir as melhores práticas, de forma que interesses coletivos sejam sempre prioritários no âmbito do território. Um dos desafios é a complementariedade e a integração desse ciclo que, por vezes, acaba em alguns momentos comprometida devido à fragilidade dos espaços de diálogos e da delicada capacidade de gestão social e institucional vivenciadas no território.

Para Dallabrida e Becker (2003), uma das estratégias para contrapor a frágil capacidade de gestão social e institucional é a participação ativa dos atores regionais nos diferentes estágios de elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas territoriais. Esta é uma ação que poderá contribuir com o fortalecimento das estruturas de governança territorial e deve ser incentivada e replicada junto aos colegiados nos territórios, pois uma governança pouco ágil e com reduzida participação tende para o surgimento de desigualdades com a concentração do poder econômico e as decisões políticas em poucos atores.

Neste sentido, ao corroborar com a participação e o desenvolvimento das estruturas de governança, inicia-se assim, o processo de coesão social entre os envolvidos no espaço do colegiado territorial. Entretanto, é imprescindível a integração entre os diversos atores e de suas diferentes propostas com o objetivo de promover e fortalecer coesão social com vista à construção de um projeto político de desenvolvimento rural sustentável. Até porque, a noção de governança territorial é entendida segundo Dallabrida e Becker (2003) como:

“[...]o exercício do poder e da autoridade, por parte dos grupos devidamente articulados

nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território.”(DALLABRIDA; BECKER, 2003, p.80).

Nesse cenário, conforme apontam Nunes et al (2014), cabe a construção de um pacto pela melhoria das estruturas de governança que, no âmbito do território, significa ouvir as demandas da sociedade para planejar com mais critérios. Daí as estruturas de governança são acionadas para o alcance de cada vez maior eficiência, no momento em que a coordenação alcança no ambiente de compartilhamento a correspondência esperada, no que diz respeito à implementação de políticas e seus resultados traduzidos na dinamização do território. Este é um importante instrumento para o desenvolvimento rural endógeno, assim como todos os esforços no sentido do desenvolvimento rural sustentável de um território implicam na manutenção de uma relação horizontal entre os integrantes da sociedade civil e dos governos municipal, estadual e federal, onde o exercício da comunicação e o entendimento entre eles colaborarão para uma boa governança territorial (DALLABRIDA e BECKER, 2003).

E a eficiência das estruturas de governança se dá no engendramento de diferentes estratégias colocadas em prática pelos atores, dando vida a projetos (no âmbito micro dos arranjos institucionais), em articulação com o Estado e suas políticas (no âmbito macro da coordenação). Isso tende a

acontecer em um ambiente de permanente tensão das relações de poder existentes e estabelecidas, onde as estruturas de governança são operacionalizadas no sentido de viabilizar sistemas alimentares locais estruturados pela agricultura familiar e suas organizações coletivas, como alternativas aos regimes alimentares globais definidos por grandes corporações, destacadas por Ploeg (2008) como impérios alimentares. A governança é compreendida, muitas vezes, como um misto do público, da sociedade civil e das corporações, embora, ultimamente, os atores hegemônicos têm ganhado mais espaço nos mercados, aumentando sua participação em escala global na economia alimentar das nações e regiões, alongando as cadeias de distribuição e transformado a alimentação profundamente, em um sentido cada vez mais industrial (PLOEG, 2008).

O exacerbado processo de industrialização dos alimentos pelas corporações traz o destaque para a contribuição de McMichael (2013), quanto à evolução dos regimes alimentares globais predominantes. O primeiro regime alimentar é o colonial, ditado pelo Império Britânico e abrange o período de 1870 a 1914; o segundo regime, o mercantil-industrial, passou a predominar logo depois da Segunda Guerra Mundial e sendo agora ditado pelos Estados Unidos, e durou entre 1947 a 1973. E, por fim, um terceiro regime, o corporativo, que migra de uma influência estatal americana para o domínio dos impérios alimentares, iniciando no final da década de 1980 a partir do momento da globalização e predominando até o momento atual. (McMICHAEL, 2013, p. 28).

Estes regimes alimentares, especialmente o corporativo atual, sempre

estiveram conectados com ambientes onde imperavam o poder autocrático e caracterizados pela ausência de democracia e alinhados com modelos agrícolas exógenos voltados para uma agricultura modernizada e integrada com a indústria e o mercado financeiro. E o consumo ampliado de alimentos processados, ditado pelo poder das corporações, tem gerado consequências, a exemplo do retorno das desigualdades, da fome, e de surtos de doenças que afetam os consumidores e pressionam sistemas de saúde pública.

Para Sen (1981), a falta de democracia e a fome estão intimamente relacionadas. O autor cita o exemplo de Bengala em 1943, afirmando que a fome só ocorreu por causa da falta de democracia em um período de poder autocrático na Índia, no período sob o domínio império britânico e seu regime alimentar imperial. O domínio britânico na Índia durou de 1858 até o ano de 1947, onde o regime alimentar imperial esteve em vigor perdendo força para o regime alimentar intensivo americano após a Segunda Guerra Mundial. Ele ainda argumenta que a situação foi agravada pela suspensão do governo britânico do comércio de arroz e grãos entre várias províncias indianas, em uma época que apenas marajás da Índia tinham acesso à boa alimentação, enquanto a maioria absoluta da população passava privações de alimentos assistindo navios abarrotados de grãos saindo dos portos indianos rumo à Europa. A fome e a democracia da Índia confirmam a tese de Sen (1981), mas indica que, embora o regime democrático tenha sido capaz de prevenir e reduzir a fome na Índia, não foi suficiente para evitar a desnutrição severa e as mortes, que Banik chama de emergência silenciosa 'no país. De acordo com Sen (1981)

a visão de que a fome é causada apenas pela indisponibilidade de alimentos diz pouco sobre o mecanismo causal sobre ela uma vez que o olhar centrado nos alimentos é uma variável econômica muito remota. Segundo o autor, a capacidade de comandar a própria comida depende muito mais das relações de direito que governam a posse e o uso nas sociedades, as quais se estabelecem nas relações de direito e partem de fenômenos econômicos, questões sociais, políticas e legais.

Esses regimes alimentares predominantes promovem cada vez mais as cadeias longas e mais complexas de distribuição de alimentos, gerando elevados custos econômicos, sociais e ambientais com praticamente nenhuma preocupação com a sustentabilidade. No entanto, o apelo com a sustentabilidade tem sido protagonizado pelos organismos das Organizações das Nações Unidas (ONU), sendo reforçado recentemente com a Agenda 2030, que visa a internalização por parte dos países dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme CNM (2017). A grande preocupação, no qual cinco dos seus dezessete ODS possuem relação com a sustentabilidade: 1) ODS 1, erradicação da pobreza; 2) ODS 2, fome zero e agricultura sustentável; 3) ODS 8, trabalho decente e crescimento econômico; 4) ODS 10, redução das desigualdades; e 5) ODS 12, consumo e produção responsáveis. CNM (2017).

Para o alcance dos ODS, a ONU tem destacado a importância das estruturas de governança baseadas na ação coletiva, e vê nas cooperativas o tipo mais adequado de organização para a condução de um futuro sustentável. Recentemente, a ONU tem sugerido aos governos que criem um

ambiente propício para que as cooperativas prosperem e cresçam, por acreditar que cooperativas desempenham importante papel em muitas sociedades. Para a ONU, as cooperativas podem contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em termos de geração de emprego, erradicação da pobreza, segurança alimentar e redução da fome e da desigualdade. Neste cenário, as cooperativas agrícolas, de acordo com Nunes et al (2018; 2020), podem melhorar a produtividade de agricultores familiares, e a construir e manter mercados facilitando o acesso ao crédito e ao surgimento de tecnologias, por meio de ações contínuas e intensas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Não é de hoje que os agricultores familiares encaram desafios: estiagens nas regiões Nordeste e Sul, políticas equivocadas, mercados frágeis e instáveis, entre outros, que se reproduzem por décadas muitas vezes pela deficiência ou insuficiência de organização coletiva, acesso a crédito e orientação técnica, no sentido de construir e consolidar mercados. No entanto, conforme Nunes et al (2014), certo avanço é percebido quando políticas governamentais são criadas no início dos anos 2000 com foco na demanda, numa tentativa de conexão para construir interface com políticas dos anos 1990 com foco na oferta.

As primeiras, de acordo com Silva et al (2017) foram, especialmente, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e suas modalidades de operacionalização, instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regulamentado pela Lei nº 11.947/2009. Para Nunes et al (2014), esses mecanismos

buscaram suprir carências de mercado geradas pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e pelas ações de ampliação da Reforma Agrária dos anos 1990. E foi na esteira das políticas com foco na demanda dos anos 2000 que a capacidade de abastecimento da agricultura familiar foi colocada em teste, no sentido de estabelecer pactos com diferentes segmentos visando a aplicabilidade e efetividade dessas políticas. Diante desse desafio, o Colegiado Territorial tem servido de ambiente coletivo de discussão, apoiando os agricultores familiares e suas organizações coletivas no sentido de viabilizar arranjos institucionais locais.

Segundo Nunes et al (2018), as cooperativas, muitas delas criadas recentemente, se tornaram o braço econômico da agricultura familiar e, passaram a se configurar as entidades coletivas mais adequadas para acessar e abastecer mercados através de feiras semanais, centrais de venda direta, entre outras estratégias. Neste contexto, o ambiente da política territorial constituído pelo arranjo do Colegiado e suas instâncias coletivas, conforme Nunes et al (2015), tem sido fundamental para definir estruturas de governança com a coordenação por meio da estratégia e do compartilhamento por meio da gestão social. E a gestão social, como em Dowbor (2001), introduzida num ambiente mais democrático e participativo vem, ao longo do tempo, induzindo a organização coletiva (mais cooperativas), resgatando a diversificação da agricultura familiar e a segurança alimentar, conforme Maluf & Reis (2013), valorizando recursos e culturas tradicionais em processos de produção, processamento e comercialização de alimentos.

No entanto, o desmonte das políticas

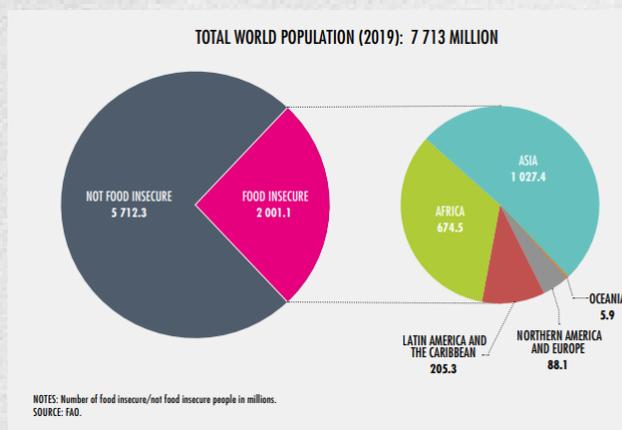
territoriais, entre elas as de foco na oferta e as de foco na demanda vem colocando os agricultores familiares e suas organizações coletivas em um cenário de vulnerabilidade e de incerteza, pois coloca em risco a manutenção e funcionamento de estruturas de governança ainda frágeis, além dos mercados construídos e alcançados, especialmente o institucional. O contexto da pandemia do COVID-19 coloca uma dificuldade ainda maior para os agricultores familiares e suas organizações coletivas, pois a pressão da demanda por produtos básicos de alimentação com vistas ao consumo em período de isolamento exige uma capacidade ainda maior de logística para garantir que não haverá desabastecimento de alimentos. A grande preocupação desde que as contaminações comunitárias foram confirmadas, o comportamento do consumidor urbano tem sido o ponto mais observado, tendo em vista a necessidade da manutenção da normalidade do abastecimento alimentar.

De acordo com relatório intitulado “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo<sup>1</sup>”, a população mundial não está no caminho para alcançar a Fome Zero até 2030 e, apesar de alguns progressos, a maioria dos indicadores também não está no caminho para cumprir as metas globais de nutrição. Por conseguinte, é previsível que a segurança alimentar e nutricional dos grupos populacionais mais vulneráveis se deteriore ainda mais devido aos impactos socioeconômicos e de saúde gerados pela pandemia do COVID-19. (FAO, 2020).

1 Produzido conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Internacional para a Agricultura (IFAD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Mundial de Alimentação (PMA) da ONU e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Por isso, a urgência em estudos e estratégias voltadas para esse campo. O relatório mostra também, que, mais da metade das pessoas afetadas por insegurança alimentar moderada ou grave no mundo, vive na Ásia e mais de um terço vive na África, vejamos o (GRÁFICO, 01) da distribuição de insegurança alimentar de acordo com a população mundial.

**Gráfico 01:** distribuição de insegurança de acordo com a população mundial



Fonte: Relatório do Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo (2020).

Como podemos ver no gráfico, das aproximadamente 7 bilhões de pessoas do globo, mais de 2 bilhões de pessoas sofrem de insegurança alimentar, sendo que 1,03 bilhão se encontram na Ásia, 675 milhões na África, 205 milhões em América Latina e Caribe, 88 milhões na América do Norte e Europa e 5,9 milhões na Oceania. Todavia, apesar de ser na África onde se encontram os níveis mais altos de insegurança alimentar, é na América Latina e no Caribe, onde esse índice está aumentando mais rapidamente: de 22,9 por cento em 2014 a 31,7 por cento em 2019.

A Associação Brasileira da Indústria

de Alimentos e a Associação Brasileira de Supermercados, pelo lado dos impérios alimentares, conforme Ploeg (2008) e McMichael (2013), tem monitorado o abastecimento de alimentos diariamente nas grandes cadeias de supermercados, e a logística de abastecimento e os estoques de alimentos são gerenciados para estarem dentro da normalidade, inclusive para aumentar o abastecimento, caso necessário. Mas, para os agricultores familiares que operam a partir de cadeias curtas o que preocupa é a logística de distribuição, que se apresenta ainda bastante precária para o abastecimento alimentar em um contexto de pandemia, o que se faz necessário o apoio das instâncias coletivas do Colegiado Territorial, especialmente a Câmara de Inclusão Produtiva.

De acordo com Nunes et al (2015), cabe destacar que a definição de territórios como recorte espacial de intervenção governamental sobre o desenvolvimento rural ganhou atenção com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003, e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2007. Estes programas, conforme Leite e Wesz Jr. (2012), surgiram no âmbito do Governo Federal do Brasil, principalmente por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representando uma inovação, especialmente para os agentes governamentais. Alterar as formas do planejamento das políticas de desenvolvimento rural da escala municipal para a territorial foi consequência, dentre outros fatores, da constatação de que os projetos locais eram restritos demais para provocar mudanças significativas nas instituições que reproduziam as desigualdades em nível

supralocal. Tal alteração também implicou a necessidade de se considerar o rural para além de um viés setorial, como sinônimo de agrícola, passando a valorizar, por exemplo, as potencialidades naturais e os modos diversificados de vida dos agricultores familiares. Estes elementos conferiram à política um escopo voltado para a redução da pobreza rural, priorizando um público específico, ou seja, o regulamentado pela categoria de “agricultor familiar”, que envolve uma considerável diversidade constituída pelos pequenos produtores rurais, agricultores sem-terra, assentados de reforma agrária, ribeirinhos, quilombolas etc.

Ao desenvolver no Colegiado Territorial um ambiente onde os integrantes adotem uma conduta de proposição, de respeito entre as diferentes opiniões e posturas, ocorrerá um fortalecimento da ação coletiva por meio das relações sociais que ainda se apresentam frágeis nesse espaço de discussão e deliberação. Nesse sentido, quando as propostas encontram barreiras e não são escutadas e o diálogo torna-se insustentável, é essencial que ocorra através da concertação social um esforço para se chegar ao que Dallabrida e Becker (2003) denominam pacto socioterritorial:

“[...] um acordo entre os atores públicos e privados que permite identificar as ações de natureza diversa que facilitam a promoção do desenvolvimento local integrado, de um determinado território ou região. [...], baseia-se num projeto que surge no território e utiliza os recursos e o potencial do desenvolvimento local,[...]”. (DALLABRIDA; BECKER, 2003, p. 90-91).

O arranjo institucional que constitui o Colegiado Territorial pode ser visto como uma arena, um espaço de caráter político onde

acontecem conflitos. Segundo Nunes et al. (2019), esse espaço faz questionar qual deve ser o papel dos ambientes locais e regionais de concertação em um período de intensas transformações no meio rural. Além disso, como os integrantes que compõem o Colegiado do território Açu-Mossoró têm reunido esforços no sentido de estabelecer características, a exemplo da dimensão territorial, a interação com instâncias municipais, estaduais e federal e as estruturas de governança capazes de viabilizar projetos no sentido de promover a gestão social e a dinamização territorial.

Conforme Nunes et al (2019), a prática das características mencionadas pelos membros do colegiado tendem a possibilitar uma intervenção mais qualificada no processo de desenvolvimento territorial que pode ser traduzida a partir de consensos mínimos, na construção da concertação social. Espera-se, portanto, que essa concertação social possibilite fomentar as bases da ação coletiva do Colegiado para o alcance do pacto socioterritorial e, conseqüentemente, para a governança territorial como exercício do poder participativo e democrático. A principal finalidade, de acordo com Nunes et al (2019), é a de a eficiência das estruturas de governança levar ao alcance da integração territorial e a sustentabilidade em suas várias dimensões: econômica, social, cultural, política e ambiental.

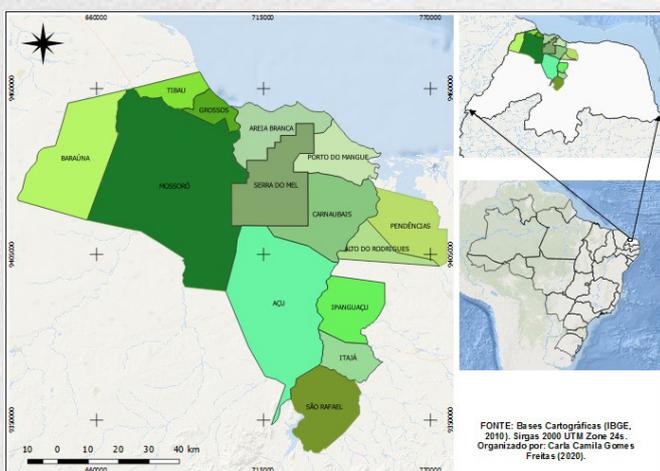
### 3. METODOLOGIA

O ambiente de realização da pesquisa é o Território Açu-Mossoró, no Rio Grande do Norte, e como procedimentos metodológicos o presente trabalho se apresenta o Estudo de Caso. Quanto a unidade de análise ficou definido o membro integrante da plenária do

Colegiado Territorial, do qual se buscou obter como temo o corredor de apoio para as organizações coletivas, estas formadoras de parte das estruturas de governança de experiências emergentes da política de desenvolvimento territorial diante dos impactos da Pandemia do COVID-19. Percebe-se que para promover a política territorial deve-se intensificar a gestão social por meio de uma lógica de coordenação estratégica e compartilhamento numa gestão social realizada com a participação da sociedade civil e do poder público (municipal, estadual e federal), e envolver os gestores municipais e as Universidades. (BONNAL; CAZELLA & DELGADO, 2011).

O território Açú-Mossoró é formado por 14 municípios, conforme figura 1: Açú, Itajá, São Rafael, Ipanguaçu, Alto do Rodrigues, Pendências, Porto do Mangue e Carnaubais, Areia Branca, Mossoró, Tibau, Grossos, Baraúna e Serra do Mel.

**Figura 1:** Mapa do Território da Cidadania Açú-Mossoró, estado do Rio Grande do Norte, Brasil.



FONTE: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, PTDRS, 2010.

O exemplo dessa configuração se

traduz por meio da identidade<sup>2</sup> dos membros do Colegiado Territorial, conforme Nunes et al (2019), e se reflete como fator de interesse determinante e visível na arena de conflitos, ou espaço de definição das regras que conduzem o Colegiado. Foram realizadas entrevistas com membros do Colegiado Territorial e com agricultores familiares cooperados, especialmente em duas cooperativas que utilizam plataformas digitais para a comercialização e entrega de alimentos em domicílios urbanos: A Cooperativa da Agricultura Familiar de Mossoró (COOAFAM) e a Cooperativa de Comercialização Solidária Xique Xique (COOPERXIQUE). Entende-se que a correlação de forças políticas observadas é salutar no processo de gestão social quando fomenta o funcionamento das estruturas de governança do território Açú-Mossoró.

A análise busca a compreensão da ação individual de agricultores familiares e suas organizações coletivas, que tendem a fortalecer e promover o desenvolvimento do território se baseando em princípios da sustentabilidade, especialmente com a introdução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Organizações das Nações Unidas (ONU). Além do mais, devemos considerar que para ser sustentável, a agricultura deve atender às necessidades das gerações presentes e futuras, do mesmo modo que garante lucratividade, saúde ambiental, equidade social e econômica, os alimentos e agricultura sustentáveis contribuem para os quatro pilares

2 De acordo com Perico (2009) e Nunes et al (2019), a Identidade indica a condição social e o sentimento de pertencer a uma determinada cultura. Representa um conjunto de características de um povo, oriundas da interação dos membros do território e da forma destes interagir com o mundo. Em um indivíduo, o nível de identidade territorial vai depender da sua participação ou exclusão relativa à cultura que o envolve.

da segurança alimentar – “disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, e para as dimensões da sustentabilidade ambiental, social e econômica”. (FAO, 2020).

Neste sentido, se fazem necessários a mudança do formato do arranjo institucional e a introdução de mecanismos de governança no âmbito do território, de forma que o processo de gestão social aconteça fundamentado na participação, na cooperação e na ação democrática dos atores. E isso tende a ocorrer apenas se os representantes da sociedade civil e do poder público que constituem o Colegiado Territorial atuarem interagindo com os gestores municipais na construção de processos de concertação.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

##### 4.1 GOVERNANÇA TERRITORIAL E AÇÃO COLETIVA NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ

O bom desempenho do arranjo que constitui o Colegiado Territorial, numa dinâmica participativa e democrática poderia resultar em estruturas de governança mais eficientes e contribuir cada vez mais com a dinamização, que se traduz e se define desenvolvimento territorial. Para isso, cabe às instâncias coletivas do Colegiado articular os integrantes da Sociedade Civil e os gestores públicos no sentido de apoiarem, no âmbito do território, a elaboração, implantação e operacionalização dos projetos de estruturação econômica. No entanto, desde o início da Política de Desenvolvimento Territorial, em 2003, a articulação com os gestores municipais sempre apresentou restrições na dinâmica do Colegiado Territorial, o que resulta em uma frágil e muitas vezes deficientes estruturas de

governança que somente limita e prejudica o desenvolvimento dos territórios. O arranjo institucional criado a partir do Colegiado para desencadear o desenvolvimento territorial tem, nestes quase dez anos, demonstrado limitações e resultados insuficientes no âmbito dos territórios.

Atentativa da política de desenvolvimento territorial, de tornar o Colegiado Territorial um espaço democrático e participativo atendendo a uma composição paritária de seus membros, não tem encontrado dificuldades para alcançar resultados nestes quase vinte anos de política pública territorial. Na absoluta maioria das situações o espaço do Colegiado do Território Açú-Mossoró, estruturado conforme a Figura 2, tem sido palco muito mais de uma disputa isolada e fragmentada que privilegia grupos específicos na disputa por recursos financeiros destinados a projetos econômicos, onde critérios de viabilidade econômica e de alcance social de amplitude territorial nem sempre são considerados.

**Figura 2:** Estrutura do Colegiado do território Açú-Mossoró (RN).



Fonte: Elaboração dos autores, 2017.

A participação ocorre muito mais de forma frágil com a condução ainda deficiente

e sem haver a necessária cooperação entre os membros. Esta é uma característica do território Açu-Mossoró, pois desde 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial outorgou a construção e a condução da política de desenvolvimento territorial para segmentos formados predominantemente por organizações da sociedade civil, sendo a maioria ONGs vinculadas a movimentos sociais.

Assim como ocorreu no território Açu-Mossoró, estes foram equívocos da política territorial, pois jamais se deveria ignorar os gestores municipais, assim como subjugar o papel das Universidades para o processo de dinamização dos territórios. Institucionalmente, o município representa uma unidade importante do território e o êxito das ações de desenvolvimento territorial passa, indiscutivelmente, pela sua eficiente, efetiva e intensa participação. As Universidades sempre foram indispensáveis nos processos de inovação para o desenvolvimento, e contribuem para dinamizar os territórios através da sua capacidade de disseminar processos de aprendizado e de inovação. Através do ensino, pesquisa e extensão, a Universidade oferece elementos essenciais para dinamizar o território potenciando seus setores produtivos, através da formação de recursos humanos e da criação e difusão de processos de inovação tecnológica.

O exercício realizado por agricultores familiares vinculados às cooperativas tem se mostrado um esforço extraordinário para atender pedidos dos consumidores urbanos. As cooperativas dos agricultores familiares do território Açu-Mossoró relacionadas pela pesquisa são 10, conforme quadro 1, um número considerado ainda pequeno para

os catorze municípios que constituem o território. A maioria dessas cooperativas ainda não possui uma estrutura de produção e de distribuição suficiente, e no processo de entregas não conseguem evitar atrasos, produtos em menor quantidade e itens faltando para os consumidores.

**Quadro 1:** Cooperativas de agricultores familiares do território Açu-Mossoró

MUNICÍPIO	FUNDAÇÃO	COOPERATIVAS
Assu	12/08/2010	Cooperativa dos Produtores de Novo Pingos (COOPINGOS)
Alto do Rodrigues	05/09/2011	Cooperativa de Leite do Vale do Açu (COODESVALE)
Alto do Rodrigues	17/05/1999	Cooperativa de Fruticultura dos Irrigantes do Baixo-Açu (COOFIBA)
Mossoró	28/03/2012	Cooperativa de Agricultores Familiares de Mossoró e região (COOAFAM)
Mossoró	28/03/2012	Cooperativa de Comercialização Solidária Xique Xique (COOPERXIQUE)
Mossoró	17/08/2009	Cooperativa de Desenvolvimento Agroindustrial Potiguar (COODAP)
Tibau	10/06/2000	Cooperativa Tibauense de Pescado (COOTIPESCA)
Carnaubais	22/08/2013	Cooperativa de Agricultores Familiares e Agroextrativista de Carnaubais (COOPAFAC)
Serra do Mel	25/09/1989	Cooperativa dos Beneficiadores Artesanais de Castanha de Caju de Serra do Mel (COOPERCAJU)
Serra do Mel	16/09/2010	Cooperativa dos Apicultores de Serra do Mel (COOAPISMEL)

Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Com o aumento considerável dos pedidos domiciliares, aumentou consideravelmente a demanda para entrega

de alimentos da agricultura familiar em domicílios urbanos. Com isso, unidades residenciais e condomínios têm cada vez mais demandado produtos da agricultura familiar, e ressaltando especialmente o conceito de alimentação mais saudável, o que vem gerando uma oportunidade valiosa de mercado para alimentos produzidos nas proximidades urbanas. O grande problema tem sido a ausência e deficiência de planejamento e as formas muitas vezes inadequadas de entrega domiciliar, geralmente feitas em veículos dos próprios agricultores (carros de passeio, pequenas e antigas motocicletas, utilizando carros de linha de terceiros, etc.), além de acomodação deficiente e sem uma apresentação apropriada.

Dessa forma, a produção dos agricultores familiares enfrenta o desafio da organização, do planejamento e da logística, onde o contexto de pandemia tem afirmado a necessidade urgente de ajustes, e, conseqüentemente, da reinvenção da agricultura familiar. Em um contexto em que a importância do papel do consumidor só cresce, o desafio posto para os agricultores familiares e suas organizações coletivas, especialmente as cooperativas, é o de fazer o alimento produzido no meio rural chegar no domicílio urbano com pontualidade, quantidade e qualidade, e pelo caminho mais curto e viável. Para isso deve-se aproveitar essa oportunidade para garantir o abastecimento alimentar diante de uma economia em profunda crise e que já se encontrava estagnada e com as políticas para a agricultura familiar sendo desmontadas e destruídas.

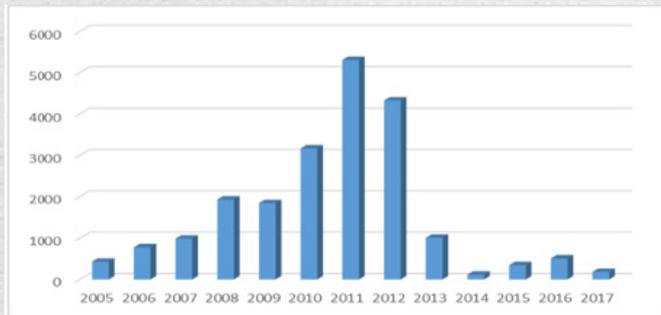
Considerando as informações da pesquisa, observa-se que a maioria das cooperativas de agricultores familiares do território Açu-Mossoró foi constituída a partir dos

anos 2000, sinalizando para uma associação com o período de criação e operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Desta forma, nota-se que a existência de uma demanda anual garantida pelos programas governamentais criados na esteira da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial favoreceu a criação e formação de cooperativas de agricultores familiares. Estes programas ajudaram a possibilitar a criação de uma estrutura de produção econômica, ampliando o poder de mecanismos de governança e se traduzem fomentadores da organização coletiva no âmbito da agricultura familiar e da economia solidária no meio rural.

A chegada da pandemia do COVID-19 em um momento de estagnação econômica tende a forçar ações ditas “neoliberais” a tomarem caminhos no sentido contrário das suas concepções (resgatando fortemente a perspectiva keynesiana) e elevar o gasto público para estratégias de redução das vulnerabilidades, de desigualdades e segurança alimentar. Nesta seara, considerada ainda de desmantelamento das políticas públicas, o investimento público deverá se tornar o incentivo maior para viabilizar estruturas econômicas produtivas e considerar a metodologia plantada e disseminada pela política territorial. Esse é o cenário que os agricultores familiares e suas organizações coletivas se encontram. Como notado no gráfico 2, além da significativa redução pelo desmantelamento das políticas, neste caso a brusca redução do acesso das organizações coletivas dos agricultores familiares do território Açu-Mossoró ao PAA, a crise gerada pela pandemia do novo coronavírus se soma a esse desmonte e força para ajustes no sentido de a agricultura familiar produzir alimentos e

realizar a sua distribuição e abastecimento.

**Gráfico 2:** Nº e variação dos agricultores fornecedores do PAA no território Açu-Mossoró (2005 a 2017)



Fonte: CONAB/RN, 2017. Elaboração dos autores.

Uma das estratégias da agricultura familiar do território Açu-Mossoró foi a de algumas cooperativas criar plataformas digitais que estão sendo utilizadas para a comercialização dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares. A Cooperativa da Agricultura Familiar de Mossoró (COOAFAM) com a ajuda de projetos de Extensão da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) criou a plataforma com o seguinte site para pedidos: <https://apofam.vendizap.com/>. Segundo declaração de um agricultor familiar cooperado, a COOAFAM pratica a estratégia de dois dias de entrega de alimentos, com pedidos feitos até 18:00 da segunda-feira para serem entregues nas residências nas quartas-feiras, e pedidos feitos até às 18:00 da quinta-feira para realizar as entregas nos domicílios nos sábados. No mesmo caminho, a Cooperativa de Comercialização Solidária Xique Xique (COOPERXIQUE) criou a plataforma digital de

comercialização com o seguinte site: <https://redexiquexique.wixsite.com/redexiquexique>, além da loja virtual com acesso em <http://cirandas.net/redexiquexique>. De acordo com integrante da Rede Xique Xique, os pedidos de compra dos alimentos são feitos para a cooperativa COOPERXIQUE semanalmente, e os consumidores acessam um formulário, a exemplo deste <https://forms.gle/kTrQN9fqB8PMRsvaA>. Os pedidos são acumulados durante toda a semana e o formulário com as reservas é aberto pela equipe da COOPERXIQUE na segunda-feira, momento em que as cestas com os alimentos são preparadas para serem retiradas na loja da cooperativa e as demais encaminhadas para as entregas nos domicílios.

Quanto a COOAFAM, a pesquisa constatou que na primeira semana do Delivery no início da pandemia do COVID-19 a cooperativa iniciou com a entrega de 15 a 20 cestas, alcançando o auge das entregas com mais de 100 cestas por semana. Atualmente a entrega está em torno de 50 cestas, devido muito mais a limitações na produção do que na demanda dos consumidores. A ação da COOAFAM tem sido considerada bem-sucedida, pois iniciou um processo de distribuição em domicílios sem ter tido essa experiência anteriormente, tendo empreendido a iniciativa de criar mecanismos de construção de mercados, como a plataforma digital com uma variedade de produtos em um catálogo de pedidos, como mostrado no quadro 2. Ainda com uma estrutura de produção relativamente pequena, mas em processo gradual de ampliação, a COOAFAM possui 36 unidades familiares de produção localizadas em 14 assentamentos de reforma agrária no território Açu-Mossoró.

**Quadro 2:** Variedade de produtos do catálogo da COOAFAM

		
	ITENS	PRODUTOS
Hortaliças-Folhas	10	- Cebolinha (maço), Batata Doce (kg), Coentro (maço), Hortelã (maço), Manjerição (maço), Tomate Cereja (g), Alface (maço), Jerimum (kg), Mastruz (maço) e Rúcula (maço).
Frutas	12	- Banana Chips (g), Banana (kg), Castanha de Caju (kg), Coco Verde (unidade), Coco Seco (unidade), Acerola (kg), Caju (kg), Doce de Banana em Pasta (pote), Espinafre (maço), Limão (kg), Mamão (kg) e Pinha (kg).
Produtos de Origem Animal	7	- Doce de leite em pasta (250g), Frango Caipira Abatido (kg), Galinha Caipira Abatido (kg), Mel de Abelha (300g), Ovo Caipira (unidade) e Tempero_ urucum, alho e pimenta do reino.
Polpa de Frutas	7	- Polpa Acerola (270g), Polpa Cajarana (270g), Polpa Cajú (270g), Polpa Cajú (270g), Polpa Maracujá (270g), Polpa Tamarindo (270g) e Polpa manga (270g).
Temperos	1	- Colorau (200g)

Fonte: Cooafam, 2020.

Com relação a COOPERXIQUE, apesar da diversificação de produtos o processo de Delivery não tem sido muito maior do que o realizado pela COOAFAM. De acordo com representante da Rede Xique Xique de Comercialização Solidária<sup>3</sup>, nas primeiras

3 A Rede XIQUE XIQUE é uma experiência de diversificação da agricultura familiar do Rio Grande do Norte que surgiu inspirada na experiência da Rede ECOVIDA da região Sul do Brasil. Conforme Nunes et al (2017), teve sua estruturação econômica e organização social a partir de 1999, por iniciativa de um grupo mulheres que passou a produzir hortaliças orgânicas no Assentamento Mulunguzinho, no município de Mossoró (RN). A

semanas da entrega de cestas nos domicílios, por ocasião da pandemia do COVID-19, a cooperativa iniciou entregando de 35 a 40 cestas, chegando a entregar no auge mais de 120 cestas por semana, reduzindo para 60 a 65 cestas entregues aos consumidores urbanos.

A COOPERXIQUE tem ampliado suas ações no sentido da construção de mercados no âmbito da agricultura familiar, pois não se limita apenas ao processo de distribuição de alimentos em domicílios. Apesar de ter criado mecanismos de comercialização, como a plataforma digital a Rede Xique Xique é possuidora de um catálogo de pedidos com uma variedade significativa de produtos, conforme quadro 3. A Rede Xique Xique já é possuidora de uma estrutura de produção considerável, mas para o processo de entregas a domicílios urbanos tem a ela vinculadas 46 unidades de produção familiares em 32 comunidades rurais e assentamentosa no território Açu-Mossoró.

**Quadro 3:** Variedade de produtos do catálogo da Rede Xique Xique

		
CATEGORIAS	ITENS	PRODUTOS
Bebidas	2	- Kombucha de Hibisco com Gengibre e Kombucha Limão com Gengibre.

sua estruturação direta se deu no ano de 2004, com a criação do Espaço de Comercialização Solidária, em Mossoró. A sua estrutura principal é constituída por cerca de oitenta grupos produtivos distribuídos em 16 (doze) núcleos (ou municípios), do estado do Rio Grande do Norte.

Carnes e Frutos do Mar	9	- Atum em Posta, Buchada de Bode, Filé de Tilápia, Galinha Caipira, Lombo unidade, Marisco, Salaminho unidade e Tilápia em posta.
Doces e Geleias	17	- Caju em calda, Compota de Laranja Kikan, Doce Cremoso de Banana, Doce Cremoso de Caju, Doce Cremoso de Manga, Doce de Banana, Doce de Caju, Doce de Caju da Osana, Doce de Cocoda Cremosa, Doce de Leite, Doce de Mamão com Coco, Geleia de Acerola da Osana, Geleia de Goiaba da Osana, Geleia de Mangaba, Geleia de Maracujá e Geleia de Pimenta.
Frutas	12	- Banana Maçã, Banana Pacovan, Banana Prata, Coco em Pedaco, Coco Ralado, Coco Seco, Coco Verde, Mamão, Manga, Manga Coité, Melancia Orgânica e Melão Orgânico.
Grãos e Cereais	19	- Amendoim, Arroz Vermelho, Café Superior, Café Tradicional, Castanha de Caju Assada, Castanha do Pará, Castanha de Caju Natural, Castanha de Caju Torrada, Creme de Milho, Farinha de Mandioca, Fava, Feijão Verde, Flocão Puro de Milho, Fubá de Gergelim, Gergelim Branco, Gergelim Marrom, Goma Fresca, Mingau de Cereais e Mingau de Milho.
Leite, Ovos e Derivados	9	- Leite (litro), Manteiga da Terra (litro), Manteiga da Terra (200ml), Ovo Caipira (dúzia), Queijo de Coalho (kg), Queijo de Manteiga (kg), Queijo Ricota com Orégamo (g), Queijo Ricota sem Orégano (g) e Requeijão (g).
Mel	11	Extrato de Própolis, Favo de Mel (250ml), Favo de Mel (500ml), Favo de Mel (700ml), Mel de Abelha (litro), Mel de Abelha (300ml), Mel de Caju (250ml), Mel de Jandaíra (157ml), Mel em Sachê (100g), Pólen Apícola Desidratado (250g) e Pomada de Própolis (unidade).
Molhos e	10	- Banha Suína (200g), Extrato de Tomate Cereja (220g), Flor de Sal Temperado, Molho de Pimenta (150ml), Molho de Tomate Cereja, Óleo de Coco, Óleo de Coco do Brejo, Óleo de Gergelim, Pimenta Macaco em Pó e Urucum (100g).

Pães, bolos e biscoitos	13	- Biscoito de Aveia e Cacau, Biscoito de Cacau, Biscoito de Castanha de Caju, Biscoito Pingo de Anjo, Biscoito Sensação, Bolo de Banana, Bolo de Batata (banda), Bolo de Jerimum (banda), Bolo de Leite (banda), Bolo de Macaxeira (banda), Bolo Fitness (fatia), Pão de Leite de Cabra e Pão de Leite de Cabra (integral).
Polpas de Frutas	7	- Polpa de Acerola, Polpa de Cajarana, Polpa de Caju, Polpa de Goiaba, Polpa de Graviola, Polpa de Manga e Polpa de Tamarindo.
Verduras e Hortaliças	34	- Agrião Salada (maço), Alface Americana (pé), Alface Crespa (pé), Alface Roxo (pé), Alfavaca (maço), Alho (cabeça), Alho Poró (maço), Batata Cenoura (kg), Batata Doce Vermelha (kg), Batata Jerimum (kg), Batata Roxa (kg), Cebola Branca (kg), Cebola Roxa (kg), Cebolinha (maço), Cenoura (kg), Coentro (maço), Couve Folha (maço), Espinafre (maço), Folha Verde de Laranja (maço), Jiló (kg), Macaxeira com Casca (kg), Manjerição (maço), Pimentão Verde (kg), Pimenta de Cheiro (kg), Pimenta do Reino (g), Pimentão Verde (pacote), Quiabo (pacote), Rabanete (g), Rúcula (maço), Salsão (maço), Salsinha (maço), Tomate Cereja (g) e Tomate de Mesa (kg).
Xaropes e Ervas Medicinais	10	- Capim Santo (maço), Cidreira (maço), Hortelã (maço), Hortelã Menta (maço), Malva (maço), Moringa em Pó, Xarope de Angico, Xarope de Cumaru, Xarope de Mangará de Banana e Xarope de Pega-Pinto.

Fonte: Rede Xique Xique, 2020.

A COOPERXIQUE está vinculada à Rede Xique Xique, e faz parte da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). E como ação mais diversificada no processo de construção de mercados no âmbito da agricultura familiar, a cooperativa celebrou neste ano de 2020, o contrato nº 055/2020 com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para distribuir 5 mil cestas básicas para 1.667 famílias de comunidades quilombolas. Esta

ação foi possível por meio de compra através da modalidade “Doação Simultânea” do Programa de Compras Públicas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), fruto de projeto de lei regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.893 de 2019.

Esse processo de construção e manutenção de mercados é, de fato, o grande desafio colocado para a agricultura familiar e sua reinvenção, especialmente no território Açu-Mossoró. Essa ação passa por medidas de antecipação, onde tomando por base a crescente importância do papel dos consumidores, os problemas de planejamento e logística devem ser superados, associando a eles processos de reestruturação das cadeias produtivas de alimentos. Essa afirmação se torna válida quando da necessidade de inversão, ou seja, antes os alimentos produzidos pelos agricultores familiares eram organizados e levados para a comercialização em feiras na cidade, e por ocasião da pandemia os produtores estão indo até os domicílios urbanos realizar a entrega aos consumidores. Nesse desafio cabe o envolvimento e apoio das instâncias coletivas do Colegiado do território Açu-Mossoró, mais especialmente da Câmara de Inclusão Produtiva, nessa crise da pandemia que cobra da ação coletiva do Colegiado Territorial caminhos para superar essas dificuldades colocadas para a agricultura familiar e suas organizações coletivas. E um dos desafios mais evidentes, inclusive, é o de reduzir a ação de atravessadores, responsáveis por reproduzir a lógica injusta que faz do mercado o instrumento de transferência intersetorial da riqueza em detrimento da agricultura.

Isso pode, muito provavelmente, fazer com que a agricultura familiar permaneça cada vez mais distante da possibilidade de se

afirmar como segmento importante capaz de reter a renda gerada e proporcionar densidade econômica e tecido social através da dinamização de mercados locais e regionais. E para o desafio de superar os problemas citados, não se deve desconsiderar o importante papel das organizações coletivas, em especial as cooperativas dos agricultores familiares do território Açu-Mossoró, como entidades adequadas e capazes de facilitar a viabilização das diversas formas de produção, de processamentos e de distribuição voltados para o abastecimento alimentar. Além disso, a reinvenção no momento de crise da pandemia do novo coronavírus passa pela capacidade de qualificação da agricultura e de suas organizações coletivas no sentido de se impor e propor ao Estado uma estratégia clara de definição do seu lugar como protagonista do desenvolvimento, em especial do meio rural.

Essa estratégia passa por caminhos bem coordenados que levem a processos de aprendizados para os agricultores familiares, através da qualificação, da adoção de formas financeiras mais ágeis para as compras, a exemplo do uso de cartões, utilização de contas correntes e aplicativos de transferência, entre outros. E para a garantia de abastecimento alimentar em contexto de crise, se fazem necessários processos legais de certificação para a inserção e construção de mercados, onde a confiança entre o agricultor familiar que produz no meio rural deve ser estabelecida no mais alto nível com o consumidor que compra na cidade, e que tem neste contexto o consumidor tem um papel cada vez mais importante.

No entanto, a pesquisa aponta para uma ainda fragilidade dos arranjos institucionais que compõem o Colegiado do território Açu-Mossoró, o que torna deficiente o

funcionamento das estruturas de governança, estas responsáveis pela gestão social e mediação entre as políticas do ambiente institucional (nível macro) e os atores locais no território com seus arranjos institucionais (nível micro). Percebe-se, portanto, que nem todos os municípios que formam os territórios apresentam estrutura de produção econômica diversificada e base institucional sólida, alguns inclusive iniciando sua construção através da política territorial. Esse fator se revela preocupante para o desempenho da política territorial quando passa a ser limitante para o desenvolvimento territorial, pois interfere não somente nos resultados efetivos relacionados à articulação institucional entre os atores locais representantes da sociedade civil e do poder público em suas diversas esferas. Na verdade, essa deficiência no funcionamento das estruturas de governança fragiliza o tão necessário processo de articulação institucional, a participação e a capacidade de decisão das representações civil e pública do Colegiado Territorial, bem como sua articulação com os gestores municipais.

A recorrência no âmbito do Colegiado do território Açu-Mossoró de discussões motivadas por interesses que envolvem a constituição de blocos tendem a ir além da vivência dos agricultores familiares e suas organizações coletivas, pois o sentido das discussões é no sentido de compreender as suas singularidades, as suas escolhas e os seus desafios. Na pesquisa foi possível observar a partir das percepções dos integrantes da plenária territorial, no que se refere a temas como ambiente, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e política, uma ênfase significativa na importância das atividades que envolvem a diversificação e dinamização do território com

a contribuição da agricultura familiar. Essa percepção sugere o papel da ação coletiva do Colegiado no sentido da articulação para, onde a diversificação econômica se apresente como um elemento chave no processo de dinamização do território, possibilitando oportunidades de se trabalhar as bases para a construção de mercados com densidade econômica e de tecido social cada vez mais apropriados.

A promoção do desenvolvimento territorial integrado deve ter como estratégia a participação de integrantes da sociedade civil e instâncias públicas (municipal, estadual e federal), apesar da fragilidade institucional, para que tornem ativas e funcionais as estruturas de governança e que resultem numa eficiente gestão social e compartilhada no território. Cabe destacar a gestão do Colegiado do território Açu-Mossoró que apresenta as variáveis “Alta” com os movimentos sociais, agricultores familiares e ONGs, enquanto que as variáveis mais “Baixas” comprovam a fragilidade do colegiado, como no quadro 4. Neste caso a pesquisa aponta para a pouca participação no Colegiado Territorial das comunidades tradicionais, dos gestores públicos, seja da esfera federal, estadual ou municipal. A falta da participação dos gestores fragiliza o processo de implantação de projetos, especialmente na construção de mercados no âmbito da agricultura familiar no período da pandemia do COVID-19.

**Quadro 4:** Variáveis altas e baixas na Gestão do Colegiado (as decisões) do território Açu-Mossoró

Território Açu-Mossoró	
Variável alta	Variáveis baixas
Representação do movimento social	Representação das Comunidades Tradicionais
Representação dos agricultores familiares	Representação do governo municipal
Representação das ONGs	Representantes das universidades

Fonte: SGE/MDA. Pesquisa de Campo, 2015.

Ao expressar a importância do diálogo entre os integrantes do Colegiado do território Açu-Mossoró, entende-se que exista um conjunto de políticas que constitui um complexo ciclo de estratégias, programas, projetos e investimentos que as instituições que integram o espaço territorial têm para gerir e executar. Percebe-se que os maiores desafios no processo de dinamização e diversificação econômica do território é a capacidade de complementar e integrar as ações desse ciclo que, por muitas vezes, acaba sendo limitado devido à deficiente governança e da frágil gestão social compartilhada no território. Entretanto, a concertação social e política, a constituição dos consensos coletivos e o exercício da governança no território Açu-Mossoró apresentam limites como a pouca participação dos gestores públicos.

Compreende-se, desta forma, que a prática da governança territorial é um dos importantes desafios que precisa ser superado pela ação coletiva do colegiado do território Açu-Mossoró, e o que se coloca como fundamental nesse processo é a contribuição e a participação de seus membros em um ambiente de concertação, onde os consensos

considerem a sua heterogeneidade. Na tentativa da compreensão dos desafios do Colegiado do território Açu-Mossoró, a governança territorial e os processos desencadeados deverão estar no sentido de propostas alinhadas a agenda 2030 da ONU, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU, para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Em síntese, vale considerar que para viabilizar o processo de governança do território Açu-Mossoró se fazem necessárias ações que estejam no sentido de reduzir desigualdades, promover segurança alimentar, diminuir a fome e possibilitar um desenvolvimento no território com o apelo à sustentabilidade. Nessa direção, o Colegiado do território Açu-Mossoró tem um papel a desempenhar no sentido de apoiar projetos e ações que internalizem a diversificação em modelos alternativos e sustentáveis de agricultura capazes de dotar os agricultores familiares e suas organizações de mais autonomia e liberdade. Esse entendimento almeja o funcionamento das estruturas de governança visando uma gestão social que defina novos caminhos por meio de estratégias que venham a ampliar as estruturas de produção dos agricultores familiares para que venham produzir alimentos mais saudáveis e consolidar a necessária conexão entre a oferta de alimentos produzidos no meio rural e a demanda do consumidor em uma sociedade cada vez mais urbanizada.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o território Açu-Mossoró, percebe-se que este é resultante de uma relação desigual de forças, que ainda

envolve o controle econômico-político do espaço e sua apropriação. Tais processos foram anteriormente fortalecidos por meio da adoção de modelos exógenos alinhados com regimes alimentares globais predominantes, especialmente o regime corporativo representado pelos impérios alimentares. Historicamente, as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural buscaram introduzir modelos pré-concebidos que não consideravam a diversificação e a capacidade coletiva dos agricultores familiares e, tão pouco, tinham a preocupação em buscar no diálogo com os atores locais um ambiente que legitimasse a formulação, implantação e avaliação das ações.

O território Açu-Mossoró vem, ao longo dos anos, buscando mecanismos que possam desenvolver modelos alternativos mais alinhados com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), das Organizações das Nações Unidas (ONU), e reverter à ausência de uma coesão social e política em relação às políticas públicas para estruturas de governança que possibilitem melhor gestão social. Isto se reflete no esforço que vem sendo posto em prática, por meio do apoio do Colegiado Territorial, onde a sua ação coletiva possibilite cada vez mais que estruturas de governança tenham eficiência, onde são definidos ações e projetos de desenvolvimento via políticas públicas. Entretanto, esse espaço ainda necessita de bases mais sólidas, principalmente no período da pandemia do COVID-19, para se configurar definitivamente como um ambiente de definição de estratégias que visam o fortalecimento das atividades econômicas e das condições de vida da população do território Açu-Mossoró.

Pensar numa gestão social

compartilhada que fortaleça a tomada de decisão, com vista a contribuir para favorecimento da equidade social no território, constitui-se em um dos desafios do colegiado. Ou seja, o colegiado tem um papel fundamental na integralização das políticas públicas como estratégia para atuação dos diferentes atores nas instituições e organizações da sociedade civil, poder público municipal, estadual e federal que possam dialogar permanentemente tecendo assim, as redes de poder socioterritoriais para fortalecer a identidade territorial da sua população na perspectiva de inovar no planejamento e na implantação de propostas de desenvolvimento relacionando-as com as atividades econômicas do território, bem como considerando a necessidade de conservação ambiental e preservação cultural e do modo de vida local.

Neste sentido, uma das estratégias para contrapor a frágil capacidade de gestão social e institucional é a democracia e a participação ativa dos atores nos diferentes estágios de elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas territoriais, visando o apoio aos agricultores familiares e suas organizações coletivas. Esta é uma ação que poderá contribuir com o fortalecimento das estruturas de governança territorial e deve ser incentivada e replicada junto aos colegiados nos territórios no momento em que a pandemia do COVID-19 exige ajustes, a exemplo de melhorar o desempenho dos agricultores familiares, e a construir mercados possibilitando o acesso às políticas de crédito e aos serviços contínuos e intensos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Por conseguinte, participação ativa dos atores regionais nos diferentes tipos de práticas institucionais que se apoiam no

exercício da governança territorial, constitui-se em uma das condições básicas para a região tornar-se protagonista do seu processo de desenvolvimento. Para isso, o Colegiado Territorial deverá desenvolver e fortalecer práticas no sentido da estruturação de sistemas alimentares alternativos ao regime dos impérios alimentares, baseados nos princípios da segurança alimentar e na sustentabilidade. Assim, as políticas voltadas para o desenvolvimento territorial passam a se pautar a partir de ações que contribuem para dinamizar o território e fomentar atividades endógenas que contribuam para a produção de alimentos saudáveis, redução das desigualdades, redução da fome e da pobreza, estreitando os laços que formam e fortalecem a identidade socioeconômica da população do território Açu-Mossoró.

Em síntese, o território entendido como uma fração de espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos é o lugar em que as populações criam significados, símbolos e imagens que forjam as identidades e as aderências que fixam o indivíduo e o seu grupo social a um espaço particular, deve ser planejado e gerido com vista ao fortalecimento da economia e da conservação dos seus recursos. Nestes termos, o almejado desenvolvimento territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, baseado na gestão social e sustentado na potencialidade dos recursos locais existentes,

com vistas à dinamização do território Açu-Mossoró.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: LEITE, S. P.; MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. et al. (Org.), Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011. Cap. I. pp. 35-60. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros: Gestão 2017-2020. Brasília, DF: CNM, 2017.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de um proposta teórico-metodológica. Revista Desenvolvimento em Questão. Ed. Unijuí. Ano 1., n. 2, jul./dez., pp. 73-97, 2003.

DOWBOR, Ladislau; KILSZTAJN, Samuel. Economia Social no Brasil. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS. 2020. O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2020. Transformando os sistemas alimentares para dietas saudáveis a preços acessíveis. Roma, FAO.

LANG, T. Food control or food democracy? Re-engaging nutrition with society and the environment. Public Health Nutrition, v. 8, n.6, p. 730-737, 2005.

LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento

territorial no meio rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural* (Impresso), v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012.

MALUF, R. S.; REIS, M.C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. In: ROCHA, C; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, p.43-67, 2013.

MCMICHAEL, Philip. Regimes Alimentares e Questões Agrárias. São Paulo: Editora Unesp e Editora da UFRGS, 2016.

MENDEZ, Cecilia Díaz & CABEDO, Carmen Lozano. Food governance and healthy diet an analysis of the conflicting relationships among the actors of the agri-food system. *Trends in Food Science & Technology*, v. 105, p, 449-453, 2020.

NUNES, Emanuel Márcio; SILVA, V. M.; SA, V. C. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): formação e conhecimentos para a agricultura familiar do Rio Grande do Norte. *REDES* (Santa Cruz do Sul. ONLINE), v. 25, p. 458-482, 2020.

NUNES, Emanuel Márcio; GONDIM, M. F. R.; SILVA, M. R. F. da. Identidade e reestruturação produtiva nos territórios Açumossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. *Estudos Sociedade e Agricultura* [UFRRJ], v. 27, p. 137-166, 2019.

NUNES, Emanuel Márcio; FRANÇA, A. R. M.; LIMA, J. S. S. de; MEDEIROS, L. S. Novidades (Novelty) na Agricultura Familiar e sua associação com a agroecologia na produção de hortifrutigranjeiros no Território Sertão do Apodi (RN). *REDES* (Santa Cruz do Sul. ONLINE), v. 23, p. 213-236, 2018.

NUNES, Emanuel Márcio; FRANÇA, A. R. M.; LIMA, J. S. S.; ARAUJO, I.

J.; MEDEIROS, L. S. A Diversidade Regional do Desenvolvimento Rural no Nordeste: a mercantilização e a estruturação econômica da Rede XIQUE XIQUE (RN). *Revista Brasileira de Tecnologia Agropecuária*, v. 1, p. 159-174, 2017.

NUNES, Emanuel Márcio; TÔRRES, F. de L.; SILVA, M. R. F.; SA, V. C.; GODEIRO, Kallianne Freire. 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 [IMPRESSO]*, v. 53, p. 529-554, 2015.

NUNES, Emanuel Márcio; GONDIM, M. F. R.; GODEIRO, Kallianne Freire; OLIVEIRA, I. A. de; GOIS, B. V. O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) como mecanismo da Gestão Social e da Governança nos Territórios Rurais. *Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA), v. 42, p. 301-330, 2014.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Disponível em <http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/pt/>. Acesso em outubro de 2020.

PERICO, R. E. Identidade e território no Brasil. Brasília: ed. IICA, 2009.

PERICO, R. E. RIBEIRO, M. P. Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável. Brasília: ed. IICA, 2005.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*, nº 127, 2013.

PLOEG, J. D. van der. The New Pensantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization. Earthscan, Sterling VA, London, 2008.

PTDRS. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Açú/

Mossoró. Brasília: MDA/SDT, 2010.

SEN, A. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford University Press Inc: New York, International Labour Organisation, 1981.

SILVA, C. R. F. E.; SILVA, M. R. F.; NUNES, Emanuel Márcio. A operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) no território Açu-Mossoró (RN). Revista EXTENDERE, v. 5, p. 148-165, 2017.

TONIAL, Juliana Chilanti. Falta de alimentos no mundo: problema de escassez ou de distribuição? Juris, Rio Grande, 2009, p. 69-80.