



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

**<B>A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ESCALA TERRITORIAL: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO NORTE</B>**

**JOÃO MATOS JOÃO;**

**UFRN**

**NATAL - RN - BRASIL**

**matosfilho@gmail.com**

**APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR**

**AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ESCALA TERRITORIAL: reflexões a partir da experiência do Rio Grande do Norte<sup>1</sup>**

**Grupo de Pesquisa: Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**

**RESUMO**

Apresenta os antecedentes das políticas de desenvolvimento territorial e das formas de gestão pública. Identifica, para tanto, as principais contribuições teóricas contemporâneas no campo do desenvolvimento e da análise de políticas públicas. Explora as atuais experiências de integração de políticas e de atores sociais - nas escalas regional, micro-regional e comunitária no estado do Rio Grande do Norte. Elabora estudo de casos, a saber, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Seridó e mais 04 (quatro) experiências de projetos micro-territoriais financiados pelo Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) e por outras políticas, de forma integrada. Analisa os principais atores, as organizações participantes e os arranjos institucionais utilizados nos processos de formulação e implementação, em cada um desses casos. Conclui que os arranjos institucionais descentralizados e participativos e a existência de lideranças e assessores técnicos qualificados e comprometidos com as questões do desenvolvimento e da *governança* local foram decisivos para o êxito das experiências

---

<sup>1</sup> Texto preparado para o Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável/Estratégia de Integração de Políticas Públicas e Atores Sociais nos Territórios. Para sua elaboração tomou-se por base um conjunto de estudos produzidos por um grupo de professores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e por técnicos e consultores do IICA, entre os quais se incluem, além do autor, Dinah dos Santos Tinoco, Eleonora Beaugrand Tinoco, Fidel Maria Braceras, Lílian Roldán Braceras, Lincoln Moraes de Souza, Rogério Pires da Cruz e Sebastião Francisco de Menezes.

analisadas. Verifica que, apesar disso, os gestores públicos ainda utilizam pouco as lições que podem ser tiradas, tanto do legado histórico - principalmente no campo da formação e da qualificação de lideranças e técnicos -, quanto das experiências bem sucedidas, que podem ser replicadas com sucesso. É possível e desejável que estas últimas experiências se reproduzam, em face de sua ausência e/ou viabilidade, naquele contexto regional.

---

**Palavras-chaves:** desenvolvimento territorial; gestão pública; políticas públicas; desenvolvimento sustentável; atores sociais.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado e a sociedade do Rio Grande do Norte estão vivenciando, desde a década de 1990, um conjunto de experiências de elaboração e implementação de planos, programas e projetos nas escalas regional, microrregional e comunitária. Nesse contexto, se destacam: a) os *planos regionais de desenvolvimento sustentável*, cuja elaboração vem sendo financiada pelo Governo do Estado; b) os *projetos comunitários dirigidos pelas demandas sociais*, integrantes do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), financiado pelo Governo do Estado e o Banco Mundial; e, c) diversos tipos de políticas de corte territorial, de financiamento e de assentamentos rurais, coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e financiadas com recursos orçamentários ou de empréstimos internacionais; neste último item se incluem o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Projeto Dom Hélder e os *planos de desenvolvimento territorial*.

Experiências assemelhadas a essas já tinham sido implementadas, anteriormente, no Rio Grande do Norte. Esses registros, ao menos no que se refere aos projetos comunitários, são antigos e têm importância como fontes documentais, porque deles podem ser tiradas lições importantes para o desenho e implementação de novas políticas públicas.

O marco fundamental desses registros localiza-se no imediato pós-guerra, quando as propostas de desenvolvimento comunitário, difundidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), encontraram terreno fértil para a sua concretização na integração institucional. Desse modo, os Governos Federal e Estadual financiaram e aportaram recursos humanos e materiais, enquanto a Igreja Católica de Natal mobilizou diversos tipos de agentes públicos e privados e criou um conjunto de instituições públicas, porém não estatais, consideradas estratégicas para a implementação daquelas ações.

Naquele período, foram notáveis as iniciativas pioneiras de integração das instituições e dos recursos humanos, materiais e financeiros na execução de ações públicas no ensino universitário; na educação pelo rádio; no cooperativismo; no sindicalismo; e, na assistência social, as quais ficaram internacionalmente conhecidas pela denominação “Movimento de Natal”.

Com efeito, toda a estrutura inicial de implementação das ações públicas integrantes do “Movimento de Natal” foi composta por sociedades civis sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela Igreja Católica por intermédio de convênios, contribuições e doações, como foi o caso da Escola de Serviço Social; da Faculdade de Ciências Econômicas; do Serviço de Ação Urbana (SAUR); do Serviço de Assistência Rural (SAR); da Emissora de Educação Rural; do Movimento de Educação de Base (MEB); da Fundação Universidade Popular (FUP); e do Centro de Treinamento de Líderes Rurais<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A estrutura e a caracterização de cada uma dessas instituições e a sua forma integrada de funcionamento, sob uma única coordenação, pode ser encontrada em: CAMARGO (1968).

Parte dessas instituições foi posteriormente incorporada à estrutura governamental, como foi o caso da Escola de Serviço Social e da Faculdade de Economia, que hoje integram a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), enquanto o SAR, a Emissora de Educação Rural e o Centro de Treinamento, ainda existentes, continuam na estrutura da Igreja Católica.

O legado deixado por essas instituições, principalmente no campo da formação e qualificação de lideranças e técnicos, da formação política e da integração institucional, pode fornecer lições importantes para as atuais experiências de implementação de políticas de desenvolvimento territorial. Estas, no cotidiano, defrontam-se com os males das lideranças descomprometidas, da baixa qualidade do assessoramento técnico, da centralização administrativa, da pulverização dos recursos públicos, do paralelismo e da superposição de funções.

Adicionalmente a esse legado histórico, as atuais experiências podem se beneficiar por uma multiplicidade de contribuições teóricas novas ou re-valorizadas, como é o caso da dimensão espacial ou territorial do desenvolvimento; do planejamento participativo; do desenvolvimento sustentável; do desenvolvimento endógeno; do capital social; dos arranjos produtivos locais; da nova gestão pública; da *governança* local; da economia solidária; e da reprodução de experiências bem sucedidas (*melhores práticas*) (BRANDÃO, 2004; LIMA GETE, 2001; BUARQUE, 2002).

Apesar disso, são ainda insuficientes as análises Políticas das principais características dessas novas experiências. Com o propósito de contribuir para o preenchimento dessa lacuna, tomou-se como estudos de casos um dos planos de desenvolvimento regional – o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Seridó<sup>3</sup>, e um conjunto de quatro experiências financiadas pelo Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), dentre as mais representativas do novo momento de integração das políticas públicas e dos atores sociais nos territórios estaduais.

## **2 TRAJETÓRIA DA GESTÃO PÚBLICA: DAS “ARENAS PRIVADAS” AOS “ESPAÇOS PÚBLICOS”**

Estudos de casos como os acima propostos parecem fora de contexto quando formulados em uma região onde as relações clientelísticas e a política do favor ainda se apresentam como ameaças a uma gestão pública descentralizada, participativa e compartilhada.

Na realidade, os argumentos mais comumente encontrados em uma grande parte da literatura sobre as formas de ação do Estado no Nordeste brasileiro, particularmente aquela das décadas de 1970 e 1980, tentaram mostrar que a articulação entre os poderes central e local é uma via de mão dupla que tanto atende aos interesses das esferas centrais de governo, quanto das oligarquias locais (BURSZTYN, 1984); que a *captura* do Estado por essas oligarquias permite a utilização do *fundo público* para os seus interesses particulares (OLIVEIRA, 1981); e, que a execução das políticas públicas se fez de forma seletiva, excluindo a maioria da população dos seus benefícios. Além disso, afirmam que o regionalismo conservador tem permitido a apropriação dos recursos públicos sob a forma de transferências, incentivos fiscais e créditos subsidiados, favorecendo e estimulando a execução de programas pontuais com impacto insignificante e contribuindo para concentrar

---

<sup>3</sup> O Rio Grande do Norte, através de Governo do Estado em convênio com o IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - vem formulando e implementando Planos de Desenvolvimento Sustentável em diversas regiões. Até fevereiro de 2006, pela ordem cronológica, as regiões contempladas foram: Seridó, Litoral Norte, Agreste/Trairi/Potengi e, finalmente, Alto Oeste.

ainda mais a riqueza e para agravar os problemas de pobreza e de exclusão social (CARVALHO, 1987).

Porém deve ser dito, a bem da verdade, que essa realidade não se aplica a todas as experiências contemporâneas de implementação de políticas públicas. Também não é uma especificidade do nordeste brasileiro, nem tampouco do Rio Grande do Norte, pois, afinal de contas, foi no estado de São Paulo que Victor Nunes Leal foi encontrar farto material para escrever o seu clássico “Coronelismo, Enxada e Voto”<sup>4</sup>.

Para esse autor a substituição dos *antigos coronéis* por profissionais liberais, os chamados *novos doutores*, é apenas uma forma transfigurada de apresentação dos *antigos coronéis*. Porém, quem se der ao trabalho de examinar os mais recentes aportes teóricos sobre as temáticas do desenvolvimento, do planejamento e da gestão pública, haverá de perceber que estão ocorrendo importantes mudanças tanto do ponto de vista teórico quanto nos aspectos empíricos da formulação, da implementação e da gestão das políticas públicas.

Seria uma tarefa exagerada, para os fins do presente trabalho, apresentar um levantamento exaustivo das contribuições teóricas mais recentes sobre essas temáticas. Entretanto, é pertinente relacionar os principais conceitos que dão sustentação a essas contribuições, como forma de mostrar o corpo de conhecimento que está à disposição dos formuladores e executores de políticas públicas, dado que ele é ainda pouco conhecido ou pouco utilizado em termos operacionais de forma articulada.

O primeiro desses conceitos, o *desenvolvimento sustentável*, pode ser definido como a busca da satisfação das necessidades e aspirações do presente, sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades (CMMAD, 1988)<sup>5</sup>. Ou ainda, como “um processo de mudança social e de elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental e a equidade social” (BUARQUE, 2002, p. 67).

A *nova gestão pública*, por sua vez, procura refletir sobre o alcance dos fins públicos com maior eficiência, eficácia e satisfação do cidadão, ou ainda, sobre o uso dos recursos públicos com a máxima eficiência, de modo a satisfazer as demandas dos cidadãos, aproveitar as oportunidades do mundo globalizado e competitivo e alcançar sociedades coerentes com os desejos coletivos (LIMA GETE, 2001, p. xi – xii).

Além desses conceitos básicos, a literatura contemporânea sobre desenvolvimento traz uma série de contribuições, em geral conhecidas como: i) *regiões que aprendem*, para designar as possibilidades de construção de *processos endógenos de aprendizagem coletiva*; ii) *vantagens competitivas locais*, para definir vantagens que podem ser localmente construídas, em contraposição a vantagens comparativas naturalmente existentes; iii) *desenvolvimento local endógeno*, para caracterizar o caráter virtuoso das iniciativas e das soluções localmente compartilhadas; iv) *desenvolvimento local integrado e sustentável*, para caracterizar um tipo específico de ativismo local que procura articular a *comunidade local e as empresas em torno de um sistema homogêneo de valores com base na eficiência econômica e na sustentabilidade ambiental*; v) *capital social*, para designar o papel das relações de confiança, solidariedade e cooperação no desenvolvimento local; vi) *arranjos produtivos locais*, para ressaltar as interdependências geradas pela concentração espacial e setorial e pela existência de cooperação entre empresas; vii) *melhores práticas (best practices)*, que correspondem a um *menu* de experiências que deram certo e que podem ser reproduzidas com êxito no âmbito local<sup>6</sup>; e, viii) *formas sócio-políticas de governo e governança*, para indicar, no primeiro caso, que os atores públicos e privados não agem

---

<sup>4</sup> Consulte-se LEAL (1975).

<sup>5</sup> Ver a esse respeito: COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD) (1988).

<sup>6</sup> Esta parte foi elaborada com base no quadro-resumo tomado de: BRANDÃO (2003: 10 – 13).

separadamente, mas em conjunto, em combinação, em co-arranjos, e, no segundo caso, a *governança*, para definir os padrões que emergem das atividades dos atores sociais, políticos e administrativos que agem em conjunto (BRANDÃO, 2003; KOOIMAN, 1994)<sup>7</sup>.

Como pode ser observado, o padrão de interdependência institucional transmutou-se, nessas últimas abordagens, da *relação de mão dupla* ou do *Estado capturado*, materializado numa *arena de interesses privados*, anteriormente assinalado, para um segundo plano analítico, o das instituições, nas quais as políticas públicas são reconhecidas como variáveis independentes, que influem no conteúdo e na forma da política, das eleições, dos debates e dos discursos ideológicos (MENY; THOENIG, 1989).

A exploração empírica das políticas públicas passou, portanto, a privilegiar os distintos tipos atores – do Estado, da sociedade civil e do mercado –, assim como os arranjos institucionais previstos para formular e implementar políticas públicas. Como consequência, a integração dessas políticas, dos atores e dos recursos despontaram como importantes inovações nas experiências planejamento e implementação de políticas públicas. A implementação deixou de ser considerada uma simples etapa de um ciclo de gestão ou um apêndice do planejamento, para se constituir como um processo e um objeto de estudo com vida própria (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998, p. 9).

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>8</sup> resgatou a prática do planejamento, em primeiro lugar, ao introduzir a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Plurianuais de Investimentos (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) por todos os entes da Federação brasileira. E, em seguida, ao recomendar a regionalização e a participação social nos processos de planejamento desenvolvidos por esses entes.

### 3 ESTUDOS DE CASOS

Na tentativa de contribuir para a compreensão desse novo processo de mudanças, utilizam-se, neste texto, dois estudos de caso de formulação e implementação de políticas públicas: o primeiro, que analisa a experiência dos planos regionais de desenvolvimento sustentável, tomando como unidade de análise o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Seridó*, que foi elaborado como parte da resposta do Governo do Estado à crise estadual do algodão e da mineração, que no passado se constituíram nas bases fundamentais da economia regional; e, o segundo, que estuda o *Projeto de Combate à Pobreza Rural* (PCPR), tomando como unidade de análise quatro experiências desenvolvidas pelos chamados *projetos comunitários dirigidos pelas demandas sociais*, retiradas de um universo de 2412 (dois mil quatrocentos e doze) projetos implementados em comunidades rurais distribuídas em 147 (cento e quarenta e sete) municípios do estado. Para cada um desses casos foram examinadas as instituições, os atores – da sociedade, do mercado e do Estado – que

---

<sup>7</sup> Cf. KOOIMAN (1994). No original inglês: “social-political forms of governing are forms in which public or private actors do not act separately but in conjunction, together, in combination, that is to say in ‘co’ arrangements. By governance we mean the patterns that emerge from governing activities of social, political and administrative actors”.

<sup>8</sup> Denominação dada à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da gestão fiscal, ou seja, para que o gestor público aja com transparência e de forma planejada.

participaram das experiências, assim como os arranjos institucionais constituídos para formulá-los e implementá-los<sup>9</sup>.

### 3.1 O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Seridó

O Plano do Seridó resultou de um processo de planejamento participativo que produziu o diagnóstico, os cenários – tendencial, desejado e provável –, os eixos estratégicos, os programas e projetos, o orçamento, a indicação das possíveis fontes de obtenção de recursos e o modelo de gestão recomendado para implementação. Esses produtos foram elaborados a partir da realização de oficinas municipais, de pesquisas bibliográficas e documentais, e de entrevistas com pessoas de reconhecido saber sobre o estado e a Região do Seridó, que abrange 28 (vinte e oito) municípios, onde habitam aproximadamente 280 (duzentos e oitenta) mil pessoas.

A justificativa básica para a elaboração do Plano foi a crise que se abateu sobre os dois pilares fundamentais da economia regional – o algodão e a mineração –, em decorrência, no primeiro caso, da concorrência dos tecidos sintéticos, da abertura comercial para importação de algodão e do ataque de uma nova praga (o *bicudo*), que destrói a parte reprodutiva das plantas e reduz drasticamente a produtividade e a qualidade da pluma; e, no segundo caso, da queda dos preços da schelita chinesa no mercado internacional, o que reduziu a competitividade da produção estadual desse minério.

A concepção do Plano está fundamentada na descentralização político-institucional, na participação social e nos princípios da subsidiaridade, segundo os quais “tudo o que puder ser feito por uma entidade espacialmente menor”, como a região, o município ou as comunidades, com suas respectivas formas de organização, “não deve ser feito por um organismo maior, como o estado (UF) ou a União” (BUARQUE, 2002, p. 51).

Trata-se de uma experiência inédita no estado, que é a tentativa de introduzir o planejamento e a implementação de políticas públicas na escala regional, tal como preconizam os novos aportes teóricos sobre o desenvolvimento e a gestão pública, os princípios relativos à participação social e as recomendações relativas à regionalização dos Planos Plurianuais (PPA), e que estão explicitadas na Constituição de 1988 e legislações complementares.

Além disto, o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Seridó* pode ser considerado um caso bem sucedido de definição de política pública cujo centro principal de decisão localizou-se em um segundo nível, o da negociação entre os atores e instituições do mercado e da sociedade civil e não no Estado como instância monolítica.

#### 3.1.1 PRINCIPAIS ATORES, ORGANIZAÇÕES E SEUS PAPÉIS

A elaboração do Plano do Seridó foi iniciada em setembro de 1999 e concluída no ano de 2000, seguindo-se imediatamente as providências para constituição da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (ADESE) como instância executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Seridó e principal responsável pela implementação do Plano.

Apesar da crise econômica que se abateu sobre os dois pilares fundamentais da economia estadual – o algodão e a mineração – acima referida, o ano de 1998 foi favorável

---

<sup>9</sup> A metodologia utilizada para elaboração desta parte tomou por base o trabalho realizado por SANTOS; PAIXÃO. In: MOURA (1989). Para esses autores, “um *centro de decisão* pode ser concebido como o *locus* para o qual as demandas dos grupos de interesses e agências burocráticas são dirigidas e onde as decisões são efetivamente tomadas, podendo ser *múltiplo ou único, monolítico ou fragmentado* ou *competitivo e fragmentado*”.

para a obtenção de apoios para a elaboração do Plano. Tratava-se de um ano de eleições majoritárias, no qual o apoio das lideranças políticas poderia fluir com maior facilidade, como historicamente já havia ocorrido na realidade brasileira.

A organização social para elaboração do Plano estruturou-se fundamentalmente em relações horizontais de negociação, cujos atores principais foram: o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que era do Rio Grande do Norte, estava terminando o seu mandato de senador, assumido quatro anos atrás como suplente do então Governador do estado, apresentou-se como candidato à reeleição e assumiu o compromisso de financiar a elaboração do Plano; o governador do estado, que também se candidatava à reeleição, utilizava uma expressão bem característica para referendar os compromissos assumidos pelo seu candidato a senador: “*ele costura e eu dou o nó*”; o presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte (FIERN), que viria a se tornar Secretário de Estado do Planejamento, também manifestava o seu apoio à elaboração do Plano<sup>10</sup>; e, como principal articulador de todo esse processo, o Bispo Diocesano de Caicó, que contava com apoio de lideranças sindicais<sup>11</sup>; de organizações não-governamentais mantidas pela Igreja Católica<sup>12</sup>, responsáveis diretas pela operacionalização das decisões tomadas pela Diocese; dos 28 (vinte e oito) prefeitos municipais; das pastorais; das emissoras de rádio ligadas à Igreja Católica; de 450 (quatrocentos e cinquenta) associações comunitárias existentes na Região; do Banco Mundial, que deu o “no objection” para financiamento do processo de elaboração do Plano; e do IICA, que ficou responsável por todo o processo técnico de elaboração do Plano.

O Centro Pastoral Dom Wagner, pertencente à Diocese de Caicó, destacou-se, então, como um lugar simbólico, dado que foi não somente o principal centro decisório como a principal instância de solução dos conflitos inter-institucionais que emergiram ao longo do processo de elaboração do Plano.

A CNI e a FIERN foram os responsáveis pelo financiamento da primeira etapa de elaboração do Plano, constituída pelo diagnóstico, contratado pela FIERN a uma empresa privada de consultoria. Concluídos os trabalhos dessa primeira etapa, verificou-se que o trabalho havia sido elaborado apenas com base em dados secundários muito defasados, os quais não refletiam as mudanças sócio-econômicas ocorridas na Região, e, em entrevistas com os prefeitos municipais.

A apresentação desse diagnóstico foi feita no Centro Pastoral Dom Wagner, com a presença do Governador do Estado e do Senador, já reeleitos, de representantes de organizações governamentais e não-governamentais e de um grande número de lideranças políticas, religiosas e sindicais e da população em geral.

O Centro estava repleto. Entretanto, à medida que foi sendo feita a apresentação, o público foi se retirando. A apresentação dos dados e suas respectivas análises e interpretações, completamente defasados, soou como uma afronta à *territorialidade seridoense*. A reunião foi esvaziada e a consequência foi imediata: o contrato foi desfeito<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> A FIERN, até aquela época, havia se notabilizado no Rio Grande do Norte pela sua visão estratégica e sua importância como instância de elaboração de estudos e projetos voltados para o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Norte.

<sup>11</sup> A Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETARN) e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais filiados àquela central sindical prestaram apoio no processo de elaboração e implementação do Plano.

<sup>12</sup> O papel da ONG “Serviços de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários” (SEAPAC), foi importante na medida em que mobilizou paróquias, pastorais e as Emissoras de Rádio ligadas à Igreja Católica do Rio Grande do Norte; e, neste caso, cabe citar a Diocese de Caicó. Todas essas instituições trabalharam na linha de frente da mobilização social e da divulgação do Programa.

<sup>13</sup> O sentimento de pertencimento territorial é muito forte no Rio Grande do Norte, e, principalmente, no Seridó. As pessoas se identificam como sendo do Seridó, do Mato Grande, do Trairi, do Potengi, do Curimataú, do

O Bispo Diocesano não perdeu o dinamismo. Convocou uma nova reunião. Desta vez, realizada em Currais Novos, para prestigiar a segunda maior cidade da Região e que contou com a presença de autoridades governamentais do Executivo Estadual e de um grande número de lideranças políticas, religiosas e sindicais e da população em geral, Nessa ocasião foi assinado um Protocolo de Intenções com o IICA para elaboração de um novo diagnóstico e respectivos cenários, programas, projetos, orçamento e modelo de gestão. A metodologia, a partir de então, passou a ser de um planejamento participativo que já havia sido testada por aquele organismo internacional no próprio Rio Grande do Norte, com a elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável<sup>14</sup>.

Desta vez coube ao Governo do Estado financiar a elaboração do Plano, desde o diagnóstico até os eixos estratégicos, programas, projetos e modelo de gestão. A CNI, assim como a FIERN, praticamente saíram de cena; quer dizer, mudaram os atores: a Diocese de Caicó e o Governo do Estado, representado pela Secretaria de Planejamento<sup>15</sup>, passaram a ser os dois principais centros de decisão e de organização dos arranjos institucionais requeridos para implementação do Plano.

### 3.1.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO

A coordenação de todo o trabalho de elaboração do Plano foi feita por um Conselho, presidido pelo Bispo Diocesano de Caicó, Dom Jaime Vieira Rocha, e constituído por representantes de todas as instituições públicas e privadas diretamente interessadas na elaboração e por uma Comissão de Acompanhamento (CAP). Esta última, criada pelo Conselho, com a responsabilidade de receber, analisar e emitir parecer sobre os documentos preparados pelos consultores, com recomendações de alterações quando se fizessem necessárias.

Concluído o Plano, passou-se à etapa de implementação, que foi e continua sendo realizada, na prática, pela Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (ADESE), constituída e qualificada como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei 9.790, de 23 de março de 1999, já que o Conselho raramente se reuniu.

Nos documentos legais de constituição da ADESE podem ser destacados os seguintes objetivos: a) promover a integração das diversas instâncias e instituições envolvidas na implementação dos programas e projetos que integram o Plano Regional; b) coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar as ações previstas na programação plurianual e nos planos operativos anuais; c) desenvolver estratégias de mobilização da sociedade e de divulgação do Plano; d) realizar estudos, pesquisas e projetos de interesse para o desenvolvimento na escala regional; e) promover a formação de parcerias entre as instituições públicas e privadas, objetivando a integração de recursos e o aumento da escala programas e projetos de interesse regional; f) promover, articular e firmar convênios, contratos de gestão e intercâmbios técnicos e científicos; e, g) articular-se com a Secretaria de Estado do Planejamento, com

---

Médio Apodi e do Alto Apodi, e não de um município em particular. O objetivo dessa forma de agir, talvez no subconsciente, seja o de deixar claro que pertencem a um determinado território histórica e socialmente construído. Entretanto, isto é apenas uma suposição; mais estudos deveriam ser feitos em torno dessa dimensão sócio-cultural do desenvolvimento ainda muito pouco explorada nos centros acadêmicos e nos órgãos de estudos e planejamento do Governo do Estado.

<sup>14</sup> Ver a esse respeito, BUARQUE (2002).

<sup>15</sup> A responsabilidade direta por todo o processo de supervisão da elaboração do Plano, emissão de parecer técnico e autorização de pagamento das despesas requeridas para sua elaboração, coube à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN), da Secretaria de Estado do Planejamento.

vistas à regionalização dos orçamentos e à compatibilização das programações regionais com os objetivos, as estratégias e as políticas estaduais de desenvolvimento.

A instalação e funcionamento da ADESE, composta pela reforma do prédio, aquisição de equipamentos e material de expediente, custeio do pessoal técnico e administrativo e manutenção, foi inicialmente feita com recursos Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), e, a partir do segundo ano, com recursos do Orçamento Geral do Estado (OGE), complementado com cessão de pessoal do próprio Governo do Estado e do Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC), que é, como visto, uma organização não-governamental ligada à Igreja Católica.

A ADESE tem tido uma participação importante na articulação institucional e na mobilização das instituições públicas, governamentais e não-governamentais, existentes na Região do Seridó. Os Seminários Anuais realizados com a participação das 450 (quatrocentas e cinquenta) associações comunitárias existentes na Região do Seridó, além de lideranças políticas, religiosas, sindicais e empresariais, têm sido momentos importantes para avaliar os programas e projetos que constituem o Plano.

Esses seminários têm sido utilizados para priorizar a inclusão dos programas e projetos que integram o Plano do Seridó nos Orçamentos Gerais dos Municípios, do Estado e da União, nos programas federais e estaduais de combate à pobreza, geração de ocupação e renda e fortalecimento da agricultura familiar, assim como, nas Emendas Parlamentares e nos financiamentos internacionais. Na prática, o Governo do Rio Grande do Norte já vem adotando a regionalização do Orçamento Estadual, a partir da experiência do Seridó.

Além disso, a ADESE tem se destacado pelo trabalho permanente de mobilização dos meios de comunicação e dos atores sociais para manter em evidência a mensagem do Plano; pela mobilização de técnicos de instituições governamentais ou não-governamentais para elaboração de estudos de viabilidade e de programas e projetos de investimento; pela inclusão desses projetos nos Planos Plurianuais (PPA), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA e nas Emendas Parlamentares.

Todavia, a transferência do Bispo Diocesano de Caicó para o município de Campina Grande - no vizinho estado da Paraíba -, a inoperância do Conselho, a incerteza orçamentária e a incapacidade de geração de receitas próprias à altura das suas necessidades, tornou a ADESE dependente dos convênios com o Governo do Estado e abriu espaço para introdução do critério de confiança política como principal determinante da indicação dos seus dirigentes. A utilização exclusiva desse tipo de critério poderá prejudicar o desempenho do Plano se os critérios relativos à formação profissional para o desenvolvimento e para a gestão pública descentralizada, empreendedora, democrática e compartilhada não forem considerados no mesmo patamar da confiança política.

Apesar dessas dificuldades, as inovações introduzidas na gestão pública na escala regional motivaram a elaboração de planos para as demais regiões do estado. Contudo, tem sido extremamente difícil para essas regiões, que ainda não contam com estrutura técnica especializada e uma instituição líder comprometida e legitimada, passar da etapa de elaboração para a implementação das ações programadas. Na realidade, essa execução não é apenas um apêndice do planejamento, mas um processo com vida própria, digno de abordagens teóricas, estudos específicos e aprendizagem contínua, dado o caráter dinâmico das mudanças no ambiente, nos atores e na forma de atuação das instituições e das políticas públicas (Pressman; Wildavsky, 1998, p. 9).

### **3.2 Projetos Comunitários: integração na escala micro-territorial**

A filosofia, os princípios, o desenho institucional e os objetivos do PCPR o caracterizam como uma política pública cuja escala espacial é a comunidade, delimitada pelos

micro-territórios constituídos pelas comunidades rurais e sedes de municípios com população de até 7.500 (sete mil e quinhentos) habitantes.

Tradicionalmente, uma política pública é definida como aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, querendo isto dizer que o Estado age por ação ou por omissão (DYE, 1992, p. 1).

O PCPR pretende ser algo mais, posto que postula se caracterizar como aquilo que o governo e as organizações da sociedade civil fazem de forma articulada. O governo é a principal fonte de financiamento e de regulação do processo de implementação das políticas. As populações locais, por intermédio de associações civis por elas constituídas, demandam financiamentos para projetos de infra-estrutura, de geração de ocupação e renda e de melhoria dos serviços sociais; aportam contrapartidas e realizam a gestão dos projetos aprovados.

Um grande número de organizações internacionais e nacionais de financiamento e cooperação técnica, como é o caso do Banco Mundial e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), respectivamente, assim como de instituições de natureza sindical e religiosa está apoiando essa experiência de execução dos chamados *projetos dirigidos pelas demandas sociais*.

Os resultados até agora obtidos são muito diversificados: existem projetos que foram financiados recentemente e ainda estão em implantação; outros foram implantados, mas, por razões diversas, não se encontram em funcionamento. Finalmente, merece destaque a constatação de que uma parte dos projetos não somente foi implantada, como está em pleno funcionamento e se consolidando como experiência bem sucedida de integração com outras políticas. Por que essas experiências foram bem sucedidas? Que lições podem ser tiradas dessas experiências para aumentar a escala e os resultados das políticas diferenciadas de desenvolvimento comunitário?

Essas questões de pesquisa serão exploradas a seguir, a partir da descrição e análise de quatro casos bem sucedidos de integração de projetos comunitários financiados pelo PCPR e por outras políticas de forma integrada, como dito anteriormente. Essas experiências foram retiradas de um total de aproximadamente 2.500 (dois mil e quinhentos) projetos associativos comunitários implementados no Rio Grande do Norte, desde o ano de 1997, quando foi assinado o primeiro acordo de empréstimo entre o Governo do Estado e o Banco Mundial para financiamento desses tipos de projetos<sup>16</sup>.

### 3.2.1 SERRA NEGRA DO NORTE: INTEGRAÇÃO, GANHO DE ESCALA E REPRODUÇÃO

A experiência de Serra Negra do Norte ilustra a possibilidade e a importância da articulação de programas, projetos e atividades de diferentes instituições em torno de um mesmo objetivo. Trata-se de um município localizado em pleno semi-árido do Rio Grande do Norte, periodicamente sujeito a secas que devastam as plantações e dizimam os rebanhos.

A construção de 11 (onze) barragens submersíveis ao longo do Rio Espinharas, naquele município, tornou-se possível com a integração de recursos do PCPR e de outras fontes de financiamento, complementada com um trabalho inovador de cooperação institucional.

Levantado o problema da escassez de água e da insegurança alimentar em uma reunião do Conselho Municipal do PCPR, e identificadas as alternativas de solução e de financiamento entre os presentes, foi, então, elaborada uma pauta de encaminhamento. A partir de então, os órgãos responsáveis pela gestão de políticas públicas, no âmbito local, se

---

<sup>16</sup> Consulte a esse respeito, BRACERAS (2004); GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE; INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (2005).

comprometeram a buscar financiamentos de diversas fontes e reunir recursos humanos, materiais e financeiros para a construção das mencionadas barragens, de forma conjunta e com a participação da população diretamente envolvida.

Assim decidido, reuniram-se os recursos do PCPR, da Prefeitura Municipal de Serra Negra do Norte, do Programa de Convivência com a Seca, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN), dos próprios beneficiários, e, inclusive, da Prefeitura Municipal de São Bento, no vizinho estado da Paraíba, viabilizando a construção das barragens e a introdução da prática da agricultura irrigada.

Como consequência, onde antes nada se produzia após o período das chuvas, foram viabilizados 440 (quatrocentos e quarenta) hectares com terra e água para irrigação de grãos, frutas e hortaliças; e, plantio de campineiras para alimentação dos animais e produção de carne e leite. Além disso, foi possível a produção de peixe para o auto-consumo e para a venda no mercado regional, atraindo pescadores de outros municípios do Rio Grande do Norte e do vizinho estado da Paraíba. Por último, mas não menos importante, as barragens construídas afirmaram-se, também, como uma alternativa de lazer, para onde converge um grande número de pessoas nos finais de semana.

Esse tipo de experiência está agora sendo reproduzido no Vale do Rio Umari, no município de Umarizal, na Região do Alto Oeste do estado, onde o PCPR e o Projeto Dom Hélder promoveram uma integração institucional e de recursos. Isso foi possível de ser realizado no mesmo projeto de construção de barragens submersíveis, à semelhança do que aconteceu nos municípios de Serra Negra do Norte e de Lucrecia – relatado na sequência.

### 3.2.2 LUCRÉCIA: ORGANIZAÇÃO SOCIAL E EXPANSÃO PRODUTIVA

A comunidade Exu, localizada no município de Lucrecia, também na região semi-árida do Rio Grande do Norte, pode ser considerada uma experiência bem sucedida de organização social e de integração de políticas públicas, sob a liderança da própria população local, organizada em uma associação comunitária.

Há cerca de dez anos não existia energia elétrica, abastecimento de água, escola, posto de saúde ou alternativas de trabalho para a população local além da agricultura de subsistência em regime de sequeiro. Os habitantes daquela comunidade eram chamados “os xerém”, numa alusão depreciativa ao estado de pobreza e de subnutrição que predominava na comunidade.

A situação começou a mudar quando uma jovem trabalhadora rural que havia migrado para São Paulo, onde havia estudado e trabalhado, resolveu retornar. “*Nega*”, como é conhecida, voltou a estudar, fez vestibular para matemática no Núcleo da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, campus da cidade de Patu, onde foi aprovada.

Residindo na própria comunidade, de onde se deslocava diariamente para freqüentar as aulas, foi possível, ao mesmo tempo, iniciar um trabalho de mobilização da comunidade, do qual resultou a criação de uma associação comunitária, da qual “*Nega*” foi a sua primeira presidente.

A maioria dos investimentos hoje existentes foi realizada com o financiamento de 14 (catorze) projetos, no valor total de 420 (quatrocentos e vinte) mil reais, obtidos de diversas fontes, entre as quais se incluíram: o PCPR, o PRONAF, o Governo do Estado, a Prefeitura Municipal, uma ONG, denominada Visão Mundial, e a própria comunidade, mediante contrapartida em trabalho e material. Entre esses projetos, que resultaram do trabalho realizado pela associação então constituída, podem ser destacados: a construção de barragens submersíveis e garantia de produção; a implantação de energia elétrica de alta e baixa tensão; o abastecimento de água domiciliar; a escola para o ensino fundamental; o posto de saúde; a

marcenaria; a casa-de-farinha; a apicultura e a casa de mel; e, o aumento do rebanho bovino e da atividade agrícola.

Os habitantes da Comunidade de Exu hoje se orgulham de ter alimentação garantida, água potável, habitação digna e de não ter nenhuma criança fora da escola, fome ou desemprego. Produzem mel de abelha de excelente qualidade e estão se preparando para exportar mel orgânico para a Europa. “Nega” está concluindo o seu curso superior de matemática e com ela mais alguns orgulhosos universitários de Exu que freqüentam diversos cursos na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Galinha caipira com xerém é agora uma iguaria que os exuenses exibem com orgulho e que os visitantes muito apreciam.

### 3.2.3 SERRA DO MEL: AGROINDÚSTRIA ASSOCIATIVA E INSERÇÃO MERCADOLÓGICA

A Cooperativa dos Produtores de Caju da Serra do Mel (COOPERCAJU) e a Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Caju da Vila Paraná, localizadas no município de Serra do Mel, no estado do Rio Grande do Norte, são dois exemplos da emergência de associações civis como instâncias de implementação de projetos agroindustriais associativos e de inserção nos mercados nacional e internacional de amêndoa de castanha de caju.

Serra do Mel é um município que resultou de um antigo projeto de colonização oficial de aproximadamente 63 (sessenta e três) mil hectares, dividido em 1260 (hum mil duzentos e sessenta) lotes de 50 (cinquenta) hectares, destinados à plantação de caju, como principal cultivo comercial, além de diversos tipos de cultivos destinados ao auto-consumo das famílias residentes. Ali, ainda hoje podem ser vistos os escombros da primeira cooperativa e da antiga planta agroindustrial, implantadas de *cima-para-baixo* no início da década de 1970, quando a cultura dos grandes projetos agroindustriais centralizados predominava de forma incontestável na burocracia pública.

No sistema atual, ao contrário, o beneficiamento da castanha é feito de forma descentralizada: os agricultores descascam as castanhas, retiram as películas e torram as amêndoas em suas próprias residências. Aqui, possuem pequenas máquinas e fornos individuais manejados pelas próprias famílias ou em uma pequena agroindústria existente nas proximidades das residências. Somente as amêndoas beneficiadas vão para a central de classificação e embalagem, o que reduz os custos com transportes, comparativamente aos sistemas centralizados na grande agroindústria existente até os anos 1980, quando as castanhas eram transportadas *in natura*.

A Associação possui uma unidade agroindustrial financiada pelo PCPR e comercializa cerca de 60 toneladas de amêndoas no mercado interno. A COOPERCAJU também possui uma unidade agroindustrial e uma central de classificação, financiadas de forma integrada pelo PCPR e pelo PRONAF. Recebe a produção das associações, faz o beneficiamento e a classificação final e realiza a comercialização nos mercados interno e externo.

### 3.2.4 MACAÍBA: INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS E MUDANÇAS RESULTANTES

O Projeto Bom Conselho, localizado no município de Macaíba, na Região Metropolitana de Natal, possui uma área de 177 hectares. Pode ser tomado como um exemplo de integração de três políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural – o PCPR-Crédito Fundiário, o PCPR e o PRONAF –, em um mesmo projeto, cujos efeitos foram

altamente significativos tanto do ponto de vista do aumento da renda e da ocupação quanto da segurança alimentar dos trabalhadores assentados.

A integração das três políticas permitiu a implantação de modernos sistemas de agricultura irrigada, ampliou a área cultivada e resultou na arrecadação de uma receita bruta de aproximadamente R\$ 293,6 mil reais para as 13 (treze) famílias existentes no assentamento, a um custo estimado em R\$ 140,4 mil reais. A produção foi obtida a partir do plantio de mamão irrigado, banana, macaxeira, feijão verde, batata-doce, milho e criação de gado de leite, ao longo do ano agrícola de 2005.

A integração dos trabalhadores assentados nos circuitos da produção e dos mercados de produtos agropecuários possibilitou um rápido processo de aprendizagem. Inicialmente, com a grande empresa agroindustrial exportadora, contratante da agricultura familiar; em seguida, com outros agentes econômicos, habilitando-os a procurar canais alternativos para comercialização dos produtos, como foi o caso dos supermercados e das feiras regionais.

A diversificação produtiva existente no assentamento pode ser reconhecida como uma estratégia importante de redução da dependência de mercado. Isto porque existe uma situação monopsônica ou oligopsônica, que caracteriza o mercado de produtos agropecuários no Rio Grande do Norte, e, em particular, na região onde está localizado o assentamento.

Somada aos efeitos econômicos, em primeiro lugar, há a garantia de uma alimentação diversificada - rica em proteínas, carboidratos, vitaminas e sais minerais provenientes do leite, da carne, das hortaliças e das frutas - produzidas no próprio assentamento. Em segundo lugar, há uma auto-estima elevada e a cidadania construída no cotidiano dos assentados. E, por último, há uma concepção social de que o trabalho é um valor social que pauta as ações sociais daquele grupo; este último condicionante, um forte candidato a ser o principal determinante do sucesso produtivo daquela Associação Comunitária.

Diante do exposto, pode-se sugerir que a unidade familiar pode ser capaz de incorporar progresso técnico. E, nesse sentido, que a reforma agrária além de ser um programa social, consiste também num elemento estratégico da mais alta relevância para o desenvolvimento econômico e social, em nível local, tal como está mostrado pela realidade de Bom Conselho.

O trabalho na agricultura, neste contexto, cumpriu um papel ativo na possibilidade de geração de produto; em seguida, novos movimentos sociais em busca de vender esse produto a fim de se tornar possível a geração de renda – uma função mediada pelas incertezas do mercado; em terceiro lugar, na necessidade de expandir a produção e, com isso, gerar ocupação; cite-se, ainda, a inserção nos mercados nacional e internacional graças à realização de uma parceria com empresa especializada e com tradição mercadológica; surgiu, ainda, como decorrência, uma melhora nos padrões alimentares. Além disso, a Associação forneceu alimentos para rebaixar os custos de produção nos setores urbano-industriais como durante muito tempo foi registrado nos modelos de desenvolvimento de caráter dualista ou articulador. E, por fim, no plano psico-social, ocorreu uma elevação na auto-estima dos produtores com aumento no exercício da cidadania, na medida em que aqueles produtores passaram a interagir tanto com o Estado, com a sociedade civil local e com o mercado. Um quadro sugestivo para se deduzir pela vigência de um processo de mudança.

#### **4 À GUIA DE CONCLUSÃO**

Os aportes teóricos e a trajetória dos processos de formulação e implementação de políticas públicas na escala territorial, analisados ao longo deste texto, deixaram claro que o Rio Grande do Norte possui um legado histórico e empírico de alta relevância para

reprodução e aperfeiçoamento dos processos de formulação de políticas públicas de corte territorial.

Todavia, também ficou claro que o grau de incorporação das lições retiradas daquela trajetória e das experiências examinadas ainda é restrito. Principalmente, quando comparado com seu potencial de contribuição para a melhoria da integração dos atores, das instituições e dos recursos e, conseqüentemente, para o aumento da escala e a melhoria dos resultados das políticas públicas implementadas em nome do desenvolvimento na escala territorial.

Diante disso, à guisa de conclusão, torna-se relevante explicitar os principais fatores explicativos e as principais lições que podem ser obtidas, particularmente no que se refere à formação e qualificação de lideranças para o desenvolvimento e para a *nova gestão pública*; à mobilização e divulgação das políticas públicas; à integração dessas políticas e ao aumento da escala dos investimentos; à inserção internacional direta e indireta no mercado de produtos agrícolas e agroindustriais; e, à modernização e diversificação da agricultura familiar.

A formação de infra-estrutura, a produção de material educativo e os alcances da formação e da qualificação de lideranças dos anos 1950 podem ser considerados, em termos proporcionais, muito além do que hoje está sendo feito neste campo. A principal lição neste caso é o trabalho permanente de formação e qualificação de lideranças residentes nas próprias comunidades rurais e a construção e o fortalecimento de uma institucionalidade própria para o desenvolvimento na escala territorial. Esse foi o caso, por exemplo, das agências de desenvolvimento, dos conselhos gestores de políticas públicas e das associações civis, cuja capilaridade é fundamental, comparativamente ao caráter eventual e assistemático que caracteriza o assessoramento centralizado.

Da mesma maneira, a mobilização social e a divulgação em massa das informações sobre as políticas públicas são hoje restritas. Isso, comparativamente ao legado histórico do Rio Grande do Norte, quando as emissoras de educação rural possuíam programas diários de educação pelo rádio, com monitores treinados com essa finalidade. A utilização mais intensa dos recursos de comunicação, hoje existentes, é uma lição cuja utilização é cada dia mais premente.

Os estudos de casos relacionados com a integração das instituições, dos atores e dos recursos, tanto para elaboração dos Planos na escala regional, quanto dos projetos na escala comunitária, deixou alguns ensinamentos importantes. Por exemplo, as amplas possibilidades de mobilização do Estado e da sociedade civil para o planejamento e a implementação de políticas públicas na escala territorial.

Por outro lado, deixou evidente a possibilidade de transformação de investimentos compensatórios em projetos estruturadores. Nesse caso, cabe mencionar as barragens submersíveis nos vales dos rios localizados no semi-árido do Rio Grande do Norte. Aqui, o investimento deixou de ser apenas em uma barragem para ser num conjunto de barragens que resultaram na perenização de trechos expressivos de vales no semi-árido, além de acenarem com a possibilidade de economias de escala no plantio e/ou em sinergia na utilização desse importante insumo regional.

Por outro lado, ficaram claras as possibilidades de modernização e diversificação da agricultura familiar como estratégia de defesa diante do caráter monopsônico da grande empresa agroindustrial exportadora, com a qual a agricultura familiar firma contrato de produção. Além disso, ainda, poder-se-á mencionar também uma outra estratégia importante que diz respeito à diversificação produtiva – incluindo a agricultura de subsistência - que pode acenar para uma redução na dependência do mencionado monopsônio.

Por último, mas não menos importante, a experiência de Serra do Mel deixou claro que é possível combinar em um mesmo projeto, os fatores críticos de êxito. Isto é, a formação e qualificação de lideranças; a mobilização e divulgação das políticas públicas; a integração dessas políticas e o aumento da escala dos investimentos; a inserção internacional direta e

indireta no mercado de produtos agrícolas e agroindustriais; e, por fim, o trabalho como um valor social e como instrumento de modernização e diversificação da agricultura familiar.

## REFERÊNCIAS

BRACERAS, Fidel M. et alii. **Gestão do desenvolvimento local:** experiências exitosas no Rio Grande do Norte. Natal: IICA, 2004.

BRANDÃO, Carlos Antônio de. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento:** uma agenda para os estudos regionais e urbanos. 2003. Tese (Livre Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável:** metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos:** planejamento e clientelismo no nordeste. Petrópolis: Vozes, 1985.

CAMARGO, Procópio. **O movimento de Natal.** Bruxelas: Centre de Documentation sur l'Action des Eglises dans le Monde, 1968.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **O nordeste e o regime autoritário:** discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec, 1987.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum.** Fundação Getúlio Vargas (RJ), 1988.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 11. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 1992.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE; INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Avaliação de resultados.** Natal: IICA, 2005 (relatório preliminar).

\_\_\_\_\_, Secretaria de Planejamento e Finanças, Instituto Interamericano de Cooperação com a Agricultura - IICA, Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Seridó, **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó**, Volume 1- Diagnóstico, Caicó-RN, 30 de setembro de 2000.

KOOIMAN, Jan (Ed). **Modern governance:** new government society interactions. London: SAGE publications Ltd., 1994

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** São Paulo : Alfa-Ômega, 1975.

LIMA GETE, Blanca Olías de (coord.). **La nueva gestión pública.** Madrid: Pearson Educación, 2001.

MATOS FILHO, João. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural**: uma análise da experiência do Rio Grande do Norte. 2002. 234f. Tese (Doutoramento em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_; Menezes, Sebastião Francisco. **Modernização e diversificação da agricultura familiar**: a experiência do projeto de assentamento Bom Conselho. Natal: IICA, 2006.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma religião**: SUDENE, nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación**: como grandes expectativas concebidas em Washington se frustran em Oakland. México (DF), Fondo de Cultura Económica, 1998.

SANTOS, Maria Helena de Castro; PAIXÃO, Antonio Luiz. O álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário: In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. **O estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, Revistas dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

ZYL, Johan van et al. **Decentralized rural development and enhanced community participation**: a case study from northeast Brazil. Washington: The World Bank, 1995.