

Brasil:

Descentralización y
Desarrollo Regional
Sustentable

**La Experiencia
del Seridó**

Carlos Luiz De Miranda
SUPERVISOR





IICA

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
* 12 JUN. 2003 *
RECIBIDO

GOBIERNO DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO NORTE
PROYECTO DE COMBATE A LA POBREZA RURAL - PCPR
(Acuerdo de Prestamo BIRD - Br 4120)



00007396

IICA
P01
96

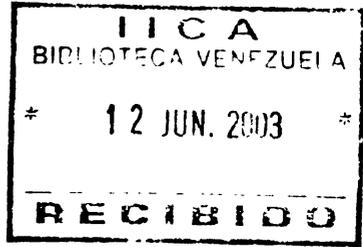
Descentralización y desarrollo regional sustentable : la experiencia de Seridó / Carlos Luis de Miranda [et al...]. -- San José, C.R. : Gobierno del Estado de Río Grande do Norte. Proyecto de Combate a la Pobreza Rural : IICA, 2002. 112 p. -- 28 cm.

ISBN 92-9039-539 8

1. Descentralización -- Brasil. 2. Sostenibilidad -- Brasil. I. Miranda, Carlos Luz De. II. Teruel, Rodolfo. III. Matos Filho, João. IV. Jara, Carlos Julio. V. Braceras, Fidel M. VI. Menezes, Sebastião Francisco de. VII. IICA.

AGRIS
P01

DEWEY
333.72



Brasil:

Descentralización y
Desarrollo Regional
Sustentable

La Experiencia del Seridó

Carlos Luiz De Miranda – Supervisor

Rodolfo Teruel – Consultor responsable

João Matos Filho

Fidel M. Braceras

Sebastião Francisco de Menezes

NATAL-RN, SETIEMBRE 2002



PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
1. LAS TRANSFORMACIONES OCURRIDAS EN LA SOCIEDAD BRASILEÑA Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE	19
1.1 Contexto macroeconómico	19
1.2 El Desarrollo Sustentable en el Brasil - Nuevos paradigmas	22
1.3 Experiencias de Desarrollo Sustentable en el Nordeste Brasileño	23
2. EL CONTEXTO SOCIO-ECONOMICO DEL ESTADO DE RIO GRANDE DEL NORTE Y DE LA REGIÓN DEL SERIDÓ	29
2.1 Las transformaciones socio-económicas del Estado	29
2.2 Caracterización y trayectoria económica y social de la región del Seridó.	30
2.1.1 <i>Perspectivas económicas de la región</i>	33
2.1.2 <i>Población, calidad de vida y pobreza</i>	34
2.1.3 <i>Empleo, desempleo y condiciones educacionales</i>	36
3. LA NUEVA SOCIABILIDAD: SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO FRENTE A LAS TRANSFORMACIONES DEL SERIDÓ	41
3.1 Aspectos culturales en la construcción y fortalecimiento de la identidad regional ..	41
3.2 El desarrollo del Capital Social como elemento aglutinador de los procesos ...	45
3.2.1 <i>Antecedentes</i>	45
3.2.2 <i>El marco socio-organizativo e institucional</i>	48
4. PLANIFICANDO EL DESARROLLO DE LA REGIÓN DEL SERIDÓ	57
4.1 La aplicación del concepto de desarrollo sustentable y la planificación como proceso técnico y político	58
4.2 Metodología adoptada en la elaboración del Plano del Seridó	60
4.2.1 <i>Análisis bibliográfico y sistematización de informaciones</i>	60
4.2.2 <i>Consulta a la Sociedad</i>	62
4.2.3 <i>Entrevistas</i>	63
4.3 La visión estratégica del plan de Seridó	63
5. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL SERIDÓ: UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN	67
5.1 Antecedentes: Evolución político-institucional	67
5.2 La base conceptual	70
5.3 Estructura del sistema de gestión	72

S U M A R I O



5.3.1	Consejos Municipales de Desarrollo Sustentable	73
5.3.1	Consejo Regional de Desarrollo Sustentable del Seridó	73
5.3.1	Agencia de Desarrollo Sustentable del Seridó	74
6.	LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DEL SERIDÓ	79
6.1	Con relación a las condiciones de replicabilidad	79
6.2	Con relación a las expectativas de cambios en las condiciones de vida del seridoense	81
6.3	Con relación a la sustentabilidad de los cambios en la mejora de vida	82
6.4	Con relación a las condiciones de apropiación del proceso	83
6.5	Aspectos relevantes de la sustentabilidad del Plan del Seridó	84
7.	BIBLIOGRAFÍA	89
8.	ANEXOS	93

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
12 JUN. 2003
RECIBIDO



Presentación



Los gobiernos latinoamericanos particularmente el brasileño, vienen atravesando una profunda crisis de carácter fiscal y político-institucional que coloca en jaque el paradigma desarrollista y la forma centralizada y burocrática de implementación de las políticas públicas en general y de desarrollo en particular.

Distintas respuestas vienen siendo presentadas para el enfrentamiento de esa crisis acompañada por la persistencia de la pobreza, entre las cuales se incluyen, por un lado, la reducción del tamaño del Estado, los programas de ajuste fiscal, la liberalización comercial, la privatización de las empresas estatales, la desregulación, la reforma de la administración pública y, por otro lado, la ampliación del espacio público no estatal, concretizado en el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y en la utilización de mecanismos locales de control social o de participación ciudadana en el proceso de implementación de políticas públicas.

El presente trabajo está focalizado en este último tipo de respuesta social y política, procurando analizar una experiencia innovadora de articulación de la sociedad civil y del Estado en la construcción de una nueva institucionalidad, participativa y constructiva, destinada a la implementación de políticas públicas y a la promoción del desarrollo local en el medio rural del nordeste brasileño.

Su elaboración decore del interés del BID-IICA/CIDER en sistematizar experiencias bien sucedidas que se puedan constituir en un referencial para el desarrollo rural sustentable. El contenido de este trabajo objetiva atender las orientaciones que surgieron del Taller de reflexión y programación para los estudios sobre "Un Consenso-sobre la Pobreza Rural en Centroamérica y Municipalización Rural en América Latina" realizado en Panamá de 01 al 03 de febrero de 2001.

El texto esta organizado en los seis items siguientes:

1. Trata de las transformaciones ocurridas en la sociedad brasileña, situando la planificación del desarrollo sustentable dentro del contexto macro, mostrando cuales fueron las condiciones históricas que posibilitaron construir ese proceso en el nordeste brasileño y norte río grande en términos: sociales, económicos, institucionales, políticos, culturales, definiendo las características esenciales de su trayectoria.
2. Presenta las transformaciones recientes de la estructura socio-económica del Estado y de la región del Seridó y como incidieron en la configuración de nuevos actores sociales y políticos, agentes económicos, sus comportamientos y alianzas, definiendo el impacto específico en el empleo, en la diferenciación productiva, en la organización del poder y respuestas de las instituciones.

PRESENTACIÓN



3. Muestra como las transformaciones socio-económicas dieron origen a la formación de una nueva dinámica social, configurando una nueva sociabilidad de alianzas y solidaridad, y nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, un marco cultural y institucional que se afirma en el capital social como elemento aglutinador.
4. Procura explicar el concepto de desarrollo sustentable, su aplicación y la metodología utilizada en el proceso de elaboración del Plan en Seridó, considerando todas sus etapas.
5. Trata de la nueva institucionalidad como un esquema en construcción, su base conceptual, su perfil estructural y la dinámica del modelo de gestión, revelando una nueva concepción de lo público. Incluye también los procedimientos de priorización y previsión de recursos para el financiamiento del Plan.
6. Presenta las principales lecciones de la experiencia del Seridó, y no apenas las debilidades y fortalezas del proceso de planificación, también, las luces que ofrece un proceso de cambios basado en la participación democrática y en la gestión compartida, partiendo de los recursos endógenos y de las energías culturales de las comunidades locales organizadas, vinculadas e informadas, además de los aspectos exógenos y su incidencia en la sustentabilidad del Plan.



Introducción



Todo proceso de desarrollo local es único y difícilmente puede reproducirse en otros espacios y en otros tiempos. La eliminación de la diversidad territorial en la concepción tradicional del desarrollo simplemente erosionó el sentido común, desconsiderando a la lógica impredecible de la historia. Existe una dialéctica específica al interior de cada región o territorio, que es marcada por actores sociales de variado perfil, que ocupan diversas posiciones y expresan diferentes intereses. En cada territorio la interacción social de tales actores va formando, poco a poco, una compleja malla de vínculos y relaciones, un cruce de verticalidades y horizontalidades, que hacen, deshacen y rehacen la vida en sociedad, construyendo destinos específicos. Construcciones particulares frecuentemente determinadas por el medio geográfico local. Son trayectorias históricas que representan sistemas no lineales, donde pequeños eventos, como la organización y el empoderamiento comunitario, pueden impulsar grandes cambios.

Y al mismo tiempo, todo proceso de desarrollo local es el mismo y fácilmente puede reproducirse en otros espacios y en otros tiempos. Porque todo es único y, también, interdependiente, todos somos igualmente humanos. En todas partes es el mismo hombre empobrecido buscando sentido a la vida, procurando oportunidades para trascender y vivir contento. Como fórmula, hay que tomar a las necesidades de las comunidades pobres como la medida de la acción institucional. Hay demencia en el ser humano, hay individualismo pero no es común entre las poblaciones rurales crear tejidos sociales y correr ciegamente hacia el desastre. En todas partes, las necesidades humanas son las mismas y ellas son, también, potenciales de cambio. Todo proceso de exclusión y marginalidad, por ejemplo, lleva escondido su opuesto, el potencial para participar y lograr acceder a las oportunidades. En todo territorio hay movimientos de fuerzas, reflexiones colectivas, una sociabilidad más o menos turbulenta o amistosa que, en todo caso, permite a la cultura representar su papel, mediante las emociones y los valores.

Seridó es una experiencia única y, seguramente, hay muchos otros Seridós en Brasil y en América Latina. Siempre se buscan los espacios donde se puede triunfar económicamente. No hemos aprendido a observar lo invisible, como la identidad, el amor político. Hay muchos territorios económicamente vinculados al mercado externo que, por diferentes razones, fueron llevados a situaciones de crisis. El libre mercado siempre está marcado por la incertidumbre, lo que es rentable en un momento, rápidamente deja de serlo. Y hay esas coyunturas económicas que generan ansiedad colectiva, que terminan cambiando las reglas del poder, las posiciones sociales. Se crean vacíos de poder, el tejido social toma otras tonalidades, nuevos actores entran en la escena, recogiendo y vinculando fragmentos. Hay un poder central que quiere depositar sobre las espaldas del gobierno local un conjunto de responsabilidades y atribuciones, en nombre de la descentralización, para que en sus puertas choquen las reivindicaciones del pueblo, mientras concentra sus preocupaciones en las cuestiones globales. Una crueldad institucional que genera autonomía.

INTRODUCCIÓN



El cambio que se vislumbra en la región de Seridó, el movimiento de una colectividad que ha decidido construir una sociedad sustentable en el largo plazo, no se fundamenta en el estímulo económico. No es la fiebre de cualquier tipo de oro -como el algodón de fibra larga- lo que movimiento a los diferentes actores territoriales. Al contrario, es la simplicidad de la solidaridad entre las organizaciones, horizontalidades que se han ido fortaleciendo, a partir de una nueva urbanidad en el territorio del Seridó. La dinámica social, si bien se alimenta de la participación social, la desborda. Hay protagonismo de la sociedad civil, hay iniciativa en los sindicatos, hay nuevos papeles en los gobiernos locales, hay alianzas, compromisos, vínculos.

Seridó se expresa más como un territorio de preguntas que de respuestas sobre el desarrollo sustentable, una continuidad geográfica de emociones difíciles. ¿Qué hacer para concretizar un Plan de Desarrollo Sustentable formulado de manera interactiva y multidimensional? La respuesta la tiene la propia sociedad, en su interior espiritual solidario. Seridó o será sustentable o simplemente no será. El establecimiento de un clima de confianza, como energía social, es la clave de su enfoque y destino.



LAS TRANSFORMACIONES
OCURRIDAS EN LA
SOCIEDAD BRASILEÑA
Y EL DESARROLLO
SUSTENTABLE

1



1.1 El contexto macroeconómico

Las transformaciones recientes que vienen ocurriendo en la economía mundial están promoviendo en los países menos desarrollados y emergentes grandes cambios estructurales. En el Brasil esa transformación está teniendo curso a través del ajuste económico, social y de la amplia y abrupta liberalización comercial de 1990, mantenida hasta entonces con retoques y ajustes, principalmente mediante la desestatización a escala, realizada o agendada, por la cual el Estado ya privatizó el control casi todo el patrimonio público aplicado en actividades directamente productivas concediendo a la iniciativa privada la exploración de servicios públicos y la gestión del patrimonio que les corresponde (Sudene-40 años)

Así, el Gobierno Federal implantó el programa monetario - Plan Real - en julio/1994, consiguiendo una relativa estabilización macroeconómica en los últimos años. Aún, con un fuerte compromiso del gobierno por el suceso del programa, existió en el inicio del mismo una visión estrecha del desarrollo rural y, poco interés por los impactos sociales causados por el Plan, cuyas secuelas derivadas de la enorme concentración del ingreso y elevados niveles de pobreza todavía son evidentes en todas las regiones del país.

Es importante resaltar la crisis fiscal y financiera del Estado brasileño, que, frente a su gran endeudamiento externo, en el inicio de los años 80, y de la imposibilidad de continuar renegociando la deuda junto a los acreedores externos, fue obligado a realizar un ajuste del cual resultó el surgimiento de una gran deuda interna y práctica de cortes permanentes en los gastos, principalmente aquellos orientados para la formación de capital. Esa reducción del sector público nacional comenzó por la esfera federal, a partir de los acuerdos con los bancos acreedores y el FMI, y tuvo continuidad con la adecuación de las demás esferas.

Los cortes permanentes en los gastos -contrapartida para el creciente servicio de la deuda pública- implicaron la gradual retirada del Estado de la economía nacional y regional, sobre todo en las regiones menos desarrolladas, en las cuales actuaba como agente económico inductor de gran parte del dinamismo de las transformaciones y cambios que ocurrieron (Tânia; Miranda;..)

El Brasil, al mismo tiempo que patrocina la consolidación de capitalismo de mercado abierto e internacionalmente más inserido, está asumiendo un perfil social-liberal. El Estado camina para convertirse en una instancia de acciones estratégicas, tanto en lo social como en lo económico, asegurador / garante de derechos sociales, e inductor del crecimiento y del desarrollo. No obstante, absteniéndose de producir directamente bienes y servicios - inclusive, en la medida de lo posible, en las áreas sociales de educación, salud, residencia. (SUDENE - 40 años)

La respuesta oficial del sector público al problema social agudizado por el ajuste estructural fue, en general, el establecimiento de esquemas tipo "redes de protección". Según la



racionalidad de las fuentes financieras externas, en un contexto de cambios macro-económicos, las familias empobrecidas siempre precisan de protección; considerando que las circunstancias macro-económicas van contra sus estrategias tradicionales de sobrevivencia. La experiencia muestra que los programas focalizados, bien como las políticas para el desarrollo socio-económico de los grupos sociales pobres, se presentan como complementos esenciales a los programas de ajuste.⁽¹⁾

Esa lógica, alimentada por el paternalismo estadual y la cultura política de la élite nordestina, lleva a la formulación e implementación de programas compensatorios, principalmente el PAPP (Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural), actualmente denominado PCPR (Programa de Combate a la Pobreza Rural).

Como veremos, cuando estos proyectos localizados son trabajados de forma participativa, sin interferencias, generando capacidades de gestión y posibilitando el surgimiento de redes asociativas, crean estructuras democráticas emergentes que revelan mayor sustentabilidad.

Según E. Pontes (marzo/97), hay dos premisas básicas que significan una reorientación en la actuación del Banco Mundial: **a)** la constatación de que crecimiento económico y aumento de gastos públicos en política sociales son insuficientes, aunque necesarios, para reducir la pobreza; y **b)** la de que el propio Banco reconoce que sus programas son más eficientes cuando incorporan la participación de miembros de la sociedad donde son implantados.⁽²⁾

Las principales razones para esto están asociadas a la calidad del crecimiento económico y de las políticas sociales implementadas (que en el se ha orientado para la distribución de ingreso y de poder), y el hecho de que la pobreza que expresa carencia material es apenas un aspecto de un proceso más amplio de exclusión política, social y cultural, que impide a los pobres mejorar su percepción social, sus sentimientos de auto-estima y sentido de vida en sociedad.

Simultáneamente con la crisis fiscal y financiera del sector público (y en el contexto de reducción de inversión pública), ocurrió un proceso de **descentralización** que pasa a beneficiar, en términos de distribución de los ingresos públicos, las esferas estadual y municipal, en detrimento de la esfera federal.

Sobre todo a partir de la Constitución de 1988, en el contexto de la referida crisis, los gobiernos municipales pasan a tener un peso más importante en el total de los ingresos y de los gastos públicos. Aunque todavía tímida, esa participación de los municipios en las

¹ "Northeast Rural Poverty Alleviation Program " BIRD, traducción de C.Jara. " el PCPR : Finalidades y perspectivas. Recife, agosto de 1997

² Rodolfo Teruel "Desenvolvimento Sustentável e Estratégias de Combate à Pobreza Rural na Região Nordeste do Brasil". IICA-Brasil 1998.



inversiones locales, muestra el surgimiento de un "nuevo" agente en la definición y en la implantación de políticas y programas gubernamentales (*son programas / proyectos focalizados sectorialmente*), posibilitando la construcción de nuevos arreglos institucionales en la planificación regional y sub-regional.

A partir de la Constitución de 1988, aparecen un conjunto de instrumentos legales para promover, de forma autónoma y descentralizada, procesos locales de desarrollo socio-económico, ambiental, cultural e institucional. Esa autonomía significa que el municipio tiene el poder, o la capacidad, para administrar sus propios asuntos. El municipio tiene capacidad para auto-organizarse, para elaborar su propia legislación en áreas definidas, así como para auto-administrarse. Generando de esa forma, una oportunidad histórica para construir un nuevo tipo de sociedad, partiendo de un imaginario orientado por los principios de la sustentabilidad.⁽³⁾

Ese proceso es, también, acompañado de una tendencia de democratización. El municipio brasileño, como porción del Estado más próxima al ciudadano y de sus problemas más comunes, surge como el nuevo actor protagonista de los cambios territoriales, dotado de poder para administrar sus propios negocios, con posibilidad de reaccionar de forma innovadora y dar respuesta a las crecientes demandas locales. Así, la nueva autonomía municipal, significó garantía de capacidad técnica y gerencial para encarar las nuevas responsabilidades del desarrollo local. Además de invertir en capital humano, era necesario ampliar las posibilidades de contacto y diálogo entre los actores sociales locales, procurando democratizar la gestión pública tradicionalmente dominada por caciques y pequeñas élites partidarias. De forma desarticulada, sin un paradigma de gobierno local y desarrollo, aparecen mecanismos locales participativos e instancias que permiten la construcción de alianzas y vínculos representativos entre los grupos históricamente excluidos. Vemos como se construyen y multiplican las pluralidades sociales y como aumenta el sentido de identidad y como se intensifica, la competencia por la representatividad entre los nuevos actores. Nuevos actores sociales luchan por afirmarse como diferentes, apenas para ser aceptados como iguales.⁽⁴⁾

El surgimiento y la consolidación de espacios restringidos o sub-regiones que se modernizaron y se destacaron por su dinamismo en fases recientes, las experiencias de éxito de programas relevantes de gobiernos estatales y municipales, al lado del interés y de la influencia creciente del Banco Mundial y del BID en el financiamiento de programas que estimulen la participación de los gobiernos y de los actores sociales estatales y, sobre todo, municipales en la implantación y en el acompañamiento de programas y

³ Carlos Júlio Jara, *Planificación Participativa*, IICA- Brasil, 1998

⁴ Carlos Júlio Jara, *Desarrollo Local Sustentable*, IICA- Natal, 1998



proyectos, son aspectos que no pueden ser omitidos en la comprensión de los cambios que vienen ocurriendo, recientemente, al respecto, y que son de la mayor importancia en las nuevas formas que vienen tomando la planificación regional y sub-regional.

1.2 El Desarrollo Sustentable: Nuevos paradigmas ⁽⁵⁾

En el Brasil a partir de los años 90s, se promovió una fragilización intencional de la capacidad de planificación en el Estado, con el objetivo de facilitar la intensificación de la economía de mercado, eliminando posibles áreas de resistencia a las políticas de privatización y de reducción del papel del gobierno en lo tocante a las políticas sociales.

Esto llevó a una pérdida de la capacidad de identificación y análisis de los grandes problemas sociales, económicos y políticos en la búsqueda del desarrollo del Estado. Se creó un ambiente ampliamente favorable a una gestión de gobierno donde dominaban los intereses particulares y la aceptación acrítica de las decisiones de política económica del gobierno federal, caracterizada por la ausencia de políticas públicas que compensen las desigualdades resultantes del ajuste económico.⁽⁶⁾

En vez de buscar regular y corregir las disparidades resultantes de la lógica de mercado, el poder público actuó reforzando el modelo concentrador y consecuentemente reproduciendo y ampliando la brecha de vulnerabilidad y exclusión social, intensificando las disparidades regionales. La estrategia económica dominante persiste en la apertura comercial como panacea del desarrollo, aún sabiendo que beneficia principalmente a las familias de rentas altas. Los sectores más dinámicos de la economía procuran insertarse en la competencia internacional, produciendo enormes exclusiones sociales, intensificando el estrés de la naturaleza, aumentando los déficits ecológicos, comprometiendo no sólo la población actual, si no que también las generaciones futuras. La dinámica productiva de la agricultura moderna sigue las reglas de la globalización, continua cerrada en la misma creencia en el progreso material ilimitado.

La tomada de consciencia en torno de ese modelo llevó a algunos Gobiernos, a cumplir compromisos asumidos junto a la población, y establecer mecanismos dirigidos a proteger a

⁵ Celso Furtado, en su libro "O Longo Amanhecer – Reflexões sobre a Formação do Brasil (1999), destaca que en la diversidad de las regiones están las raíces de la riqueza cultural. (...) la lucha contra el subdesarrollo es un proceso de construcción de estructuras, por lo tanto, implica en la existencia de una voluntad política orientada por un proyecto. (...) en función de las incertidumbres que enfrentamos actualmente, una estrategia, para ser eficaz, debe tener como objetivo un horizonte de largo plazo y privilegiar el esfuerzo de reconstrucción. Los objetivos iniciales deben ser amplios y pueden parecer un poco contradictorios desde el punto de vista de la lógica económica convencional. Pero lo que importa es que sean coherentes del punto de vista político.

⁶ Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI : Uma estratégia para o Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte.(1999)



los ciudadanos de la inseguridad resultante, en la búsqueda de algún grado de credibilidad que permita recuperar el control social, generando gobernabilidad. El nuevo discurso político coloca al hombre como parte esencial del proceso de desarrollo, en su condición de ciudadano.

No se puede omitir el papel que en las discusiones de los temas relevantes de la sociedad, pasan a tener las organizaciones no-gubernamentales, evaluando los procesos y presionando no sólo por la ampliación del debate, incorporando cuestiones vinculadas al destino de la sociedad, temas anteriormente desconsiderados o marginalizados.

Los movimientos ambientalistas y la movilización creciente de la sociedad civil en relación al uso predatorio de la naturaleza, del ambiente, en el desarrollo de las actividades productivas, reforzaron la consciencia de nuevas formas de actuación y prácticas sustentables orientadas para activar el desarrollo. Así, la dimensión ambiental pasa a formar parte esencial de la agenda de políticas públicas y de la sociedad, en su conjunto.

De esta forma, se originó la búsqueda de una opción alternativa al concepto lineal y economicista de planificación, construyéndose un referencial teórico de desarrollo sustentable. Los procesos de democratización estimularon la implementación de metodologías de planificación participativa, integrando el proceso político de toma de decisiones con la racionalidad técnica y las demandas culturales. La lógica territorial aparece como ordenadora de las diversas dinámicas, creando espacios locales de negociación, envolviendo una diferenciada gama de actores sociales e institucionales. Esto posibilitó la implementación de varias experiencias en el Nordeste.

1.3 Experiencias de Desarrollo Sustentable en el Nordeste Brasileño

Aunque las circunstancias anteriormente mencionadas hallan continuado en los años 90, fue posible iniciar y dar cuerpo en su recorrer a nuevas e importantes experiencias de desarrollo regional y sub-regional, a partir de mediados de la misma década. En los años de 1993/94, el Nordeste fue objeto de un amplio y diversificado conjunto de estudios sobre diferentes problemas y facetas del desarrollo regional, tanto en términos sectoriales, como espaciales. Esos estudios fueron conducidos en el ámbito del Proyecto Áridas, iniciativa concebida y consolidada por la entonces Secretaría de Planificación, Presupuesto y Coordinación de la Presidencia de la República—Seplan-PR, por varios gobiernos de estados nordestinos y el Banco Mundial, contando con la cooperación técnica del IICA.

En el **Proyecto Áridas** se trabajó con la tesis de que era necesario y urgente reflexionar y reinventar la política de desarrollo del Nordeste, pasando esta “por la introducción del concepto de desarrollo sustentable, por la planificación de largo plazo – una generación,



por lo menos –, por la redefinición del papel del gobierno, por la descentralización de la planificación y de la ejecución de las políticas, y por la creación del espacio necesario para movilización del potencial creativo de la sociedad." Así, el **Proyecto Áridas** fue concebido con el objetivo general de "elaborar propuestas de estrategia, políticas, programas prioritarios, metodología de planificación y modelo de gestión, para el desarrollo sustentable de la Región Nordeste y considerando como área de elección la zona rural y el espacio semi-árido" (Magalhães, 1994).

Como parte de los productos generados a partir de los estudios realizados, fueron preparados trabajos importantes, dentro de los cuales se destaca el retomar la planificación en escala estadual y sub-regional, en el Nordeste, incluyendo la elaboración de planes y programas sub-regionales.

Además de los Planes de Desarrollo Sustentable de los Estados de Río Grande del Norte, Pernambuco, Paraíba, Ceará, y Bahia, el IICA viabilizó, la extensión de la experiencia del Proyecto Áridas a otras regiones, colaborando con la Secretaría Especial de Políticas Regionales del Gobierno Federal (SEPRE), en la elaboración de los Planes para la Región Centro-Oeste, y con la Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General del Estado de Minas Gerais (SEPLAN/MG) el PMDI: "Una Estrategia para el Desarrollo Sustentable".

En el caso del Estado de Río Grande del Norte, al reconocer las dificultades para la sociedad originadas por las transformaciones económicas ocurridas en el Brasil, el gobierno del estado preparó, en el período 1996/97, el Plan de Desarrollo Sustentable de Río Grande del Norte, que el Gobernador resumió así: "el proceso de transformación de la sociedad norte-río-grande se inició en este gobierno, es pautado en la prudencia y uso racional de los recursos naturales renovables y, principalmente, de los no-renovables. El Plan da subsidios para promover el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida y la reducción de las desigualdades sociales, que son visibles en Río Grande del Norte." (Idec, 1997: 8.)

Así, el desarrollo de Río Grande del Norte está pautado, según la óptica del Plan referido, por la selección de opciones estratégicas sintetizadas en la conservación de los recursos naturales y en la reestructuración y democratización del Estado. El primer conjunto de opciones comprende decisiones relacionadas al desarrollo humano, al desarrollo científico y tecnológico y a la dinamización y reestructuración de la base económica, cada una de ellas detallada según las posibilidades actuales y los requerimientos del futuro deseado por la sociedad norte-río-grande.

El segundo conjunto de opciones está relacionado a los aspectos político-institucionales, caracterizados por la reestructuración y democratización del Estado, en la línea de las siguientes opciones: i) consolidación del esfuerzo de reestructuración de la administración estadual; y ii) fortalecimiento del movimiento empresarial y de las modernas formas de



articulación entre Estado y Sociedad Civil. De acuerdo con esa estrategia, fue definido un amplio elenco de programas para la solución de las carencias sectoriales y espaciales do Río Grande del Norte.

De lo expuesto anteriormente, puede observarse las diferencias entre los nuevos y los antiguos paradigmas del desarrollo, percibidos en las distintas experiencias de planificación regional recientes, conducidas en el Nordeste con la participación del IICA, mostrando que continua existiendo espacio para la práctica del desarrollo según la perspectiva regional.

Se reconoce que buena parte de los resultados positivos resultantes de las experiencias más recientes parecen depender de los procesos de planificación que posibilitaron la formulación de proyectos basados en el aprovechamiento de ventajas endógenas o territoriales. La organización productiva de esos espacios ha sido realizada a partir de la integración de actividades productivas o “clusters”, como pasaron a ser denominados, en el cuadro de los nuevos paradigmas del desarrollo económico, los sectores, subsectores y ramos económicos.

En general, en el Nordeste, y de un modo particular, en el Estado de Río Grande del Norte, viene ganando cuerpo la óptica de atribuir la concretización de nuevas posibilidades de desarrollo a la transformación de ventajas comparativas en ventajas competitivas. Los resultados de las experiencias pautadas por esa visión parecen mostrarse eficaces a la inserción de ciertas economías sub-regionales dinámicas en el cuadro mayor de economías regionales más desarrolladas, con el riesgo de no considerar las exigencias sociales.

Dar atención exclusiva a tales procesos de modernización significa dejar al margen o tratar sin la necesaria prioridad los diversos problemas sociales, las variadas caras de la pobreza. Entre los determinantes de la deflagración del proceso de elaboración del Plan del Seridó, admítese que los actores envueltos estuvieron y estarán atentos a los desdoblamientos de las políticas que combinan crecimiento con exclusión. En la sociedad civil, existe conciencia de que la búsqueda de soluciones estructurales para los problemas locales, además de compatibles con el potencial territorial, se articulen con las diferentes dimensiones del desarrollo sustentable. Eso lleva a una transformación territorial.



EL CONTEXTO
SOCIO-ECONÓMICO
DEL ESTADO DE
RÍO GRANDE DEL NORTE
Y DE LA REGIÓN
DEL SERIDÓ

2



2.1 Las transformaciones socio-económicas del Estado

En el caso de Estado de Río Grande del Norte las transformaciones ocurridas en la economía mundial y brasileña en particular, trajeron profundas consecuencias de naturaleza económica y social. La crisis energética, que afectó a la industria petrolífera, provocó la realización de nuevas investigaciones y descubrimientos en Río Grande del Norte de un potencial de producción de petróleo y gas natural, transformándolo en el segundo productor nacional. La apertura comercial permitió la diversificación de actividades industriales, agroindustriales y de servicios, destacándose la industria textil, la fruticultura irrigada y de secano, además de las actividades turísticas y comerciales.

Acompañaron ese período de transformaciones, las elevadas tasas de crecimiento que caracterizaron la economía en las dos últimas décadas, siempre superiores a aquellas observadas en la región nordeste y en el Brasil.

Junto al dinamismo económico - sin precedentes en la historia del Estado, se evidencian graves problemas de exclusión social y pobreza en las ciudades y en el campo. Más de 80% de la población recibe un ingreso de hasta dos salarios mínimos mensuales. Según IDEMA y SETAS-1995, el índice de indigencia se sitúa entre los 46% y de 52%, siendo, uno de los mayores del Nordeste, llegando a más de 55%, exactamente en los territorios donde se concentran las actividades agro-industriales del Estado. Es el modelo de desarrollo concentrador y es la insuficiencia de oportunidades de trabajo e ingreso, de acceso al poder, el que genera pobreza y alimenta las exclusiones en determinados territorios del Estado. Contradictoriamente, es la imitación del modelo dominante de producción (castaña y melón) por los propios pequeños empresarios asociados, enriquecidos por el capital social, el que está llevando a una creciente inserción en los mercados externos de productores tradicionalmente excluidos. Los pequeños productores aprendieron a producir, se organizaron y aprovecharon los nichos del mercado.

Esas transformaciones fueron caracterizadas, de un lado, por la aparición de un pequeño número de actividades modernizadas, integradas a la industria y concentradas en términos de espacio, de productos y de productores, constituídas por la fruticultura irrigada y de secano y por la ganadería lechera que se integra a la industria; y, en el otro polo, por la destrucción de la agricultura familiar que se fundamentaba en el consorcio bovinocultura/algodón/cultivos alimenticios, localizada en el interior de la gran propiedad rural, a través de la parceria y del arrendamiento, o en las pequeñas y medias propiedades rurales.

Como consecuencia de los procesos de modernización y exclusión social, se verificó un fuerte movimiento migratorio para otros Estados y regiones del país, e, internamente, el desplazamiento de la población para los pequeños centros urbanos, que crecieron, en general, de forma desordenada.



Como efecto de este proceso de transformación de las relaciones sociales de producción rural, muchas de las cabeceras/sedes municipales localizadas en el interior del propio Estado recibieron inmigrantes. Esas poblaciones - clasificadas como urbanas - continúan la búsqueda de empleo en los focos de agricultura modernizada, en su mayor parte de carácter estacional, en la economía informal y en los pequeños negocios no agrícolas. Muchos continúan trabajando en un tipo peculiar de agricultura de subsistencia que cada día se torna más precaria.

La destrucción de la tradicional economía algodonera fue compensada, del punto de vista de la formación de la riqueza estadual, por la emergencia de nuevas actividades agropecuarias y agro-industriales, industriales y de servicios, no queda duda que las elevadas tasas de crecimiento económico llevaron a la concentración del ingreso y la generalización de los índices de pobreza absoluta y de indigencia, inclusive en las propias regiones donde se localizan las actividades más dinámicas de la economía estadual.

La alta tasa de indigencia en el Estado, es la comprobación, al mismo tiempo, de la enorme deuda social y de la insuficiencia de políticas públicas destinadas a la erradicación de la pobreza absoluta y a la promoción del desarrollo local.

Las transformaciones económicas, la emergencia de una nueva estructura social rural, la persistencia de una cultura política clientelista y dependiente de recursos federales, entre otros factores, llevaron a la fragmentación político-administrativa de los territorios del interior del Estado. Uno de los hechos más característicos de la "municipalización" de Río Grande del Norte fue la persistente subdivisión territorial y consecuente aumento del número de municipios. En el final del siglo pasado, el Estado estaba subdividido en 37 municipios, actualmente cuenta con 167 municipios, o sea 4,5 veces el número original, a pesar de sus economías frágiles y poco diversificadas; del bajo poder de recaudación y de dependencia de las transferencias de la Unión; y, del alto porcentaje de la población en condiciones de pobreza absoluta. Es el poder económico local procurando organizarse localmente y es, también, el intento de articular el espacio territorial con el espacio cultural, el censo de pertenencia/identidad territorial buscando expresarse institucionalmente.

2.2 Caracterización y trayectoria económica y social de la región del Seridó

El Seridó de Río Grande del Norte ha sido objeto de múltiples regionalizaciones, fundamentadas en criterios de naturaleza espacial, económica o administrativa, los cuales, empleados aisladamente por diferentes instituciones, resultaron, evidentemente, en espacios territoriales artificiales y fronteras político-administrativas diferenciadas.



El Instituto de Desarrollo Económico y Medio Ambiente (IDEMA), órgano vinculado a la Secretaría de Planificación del Gobierno de Río Grande del Norte procuró combinar esos criterios y obtuvo una regionalización, oficialmente adoptada, que divide el Estado en ocho Zonas Homogéneas, de las cuales tres (denominadas Currais Novos, Caicó y Serras Centrais), fueron consideradas, en el Plan, como formando parte de la Región del Seridó. Esas tres Zonas Homogéneas (territorios), están constituídas por veintiocho municipios y ocupan un área total de 12.965,3 kilómetros cuadrados, donde reside una población de 289.767 habitantes.

Históricamente la región del Seridó corresponde a un espacio pionero en el proceso brasileño de colonización, ocupada por los portugueses que vinieron de la Corte, en el siglo XVI, se situaron en la costa litoránea, de donde partieron para la instalación de haciendas de cría de ganado en los sertones nordestinos y particularmente de Rio Grande do Norte, con la finalidad de abastecer la región cañera, de carne y animales de trabajo.

La vida económica, social y política de la región fue estructurada a partir de dos matrices básicas: el complejo pecuaria/algodón/productos alimenticios (en especial, el maíz, el frijol y la mandioca) y la actividad de extracción mineral. El primero y más antiguo complejo lastreo la organización económica de la mayor parte de la región. En él, las actividades agropecuarias se asociaban a las actividades industriales orientadas para el beneficio del algodón (para extracción de la fibra, aceite y torta), realizado por un gran número de fábricas de beneficio localizadas principalmente en los municipios de Parelhas, Caicó, Jardim del Seridó y Currais Novos y Acari. Hoy no existe ninguna fábrica en funcionamiento. La minería (schelita—tungsteno) que se desarrolló en el Seridó, sobre todo en las décadas del treinta y cuarenta del siglo pasado, y que alcanzó su apogeo en los años 70, marca principalmente la vida de la parte oriental de la región seridoense, estando actualmente reducida a unas pocas empresas y a las actividades de extracción mineral artesanal.

Hasta mediados de la década de los 80, todavía predominaba en el Seridó un sistema de producción basado en estos dos grandes complejos. En el primero, las relaciones sociales de producción eran fundamentadas en la parceria, predominante en la grande y mediana propiedad. En la pequeña unidad productiva, el trabajo era realizado casi exclusivamente por la mano de obra familiar. En el beneficiamiento de la producción del complejo algodonero-pecuario y en la producción del complejo minero es que se encontraban los trabajadores asalariados.

Con la decadencia y casi extinción del algodón arboreo en el Seridó, proceso que toma fuerza en los años 80 y 90, los espacios ocupados por esa cultura fueron abandonados y sus pastos pasaron a ser utilizadas por los rebaños, así la agricultura fue reducida a las áreas de los terrenos bajos y húmedos de las represas, con algunos pequeños plantíos de



maíz y frijol en las partes bajas, sin embargo, muy dependientes de las lluvias. En el mismo período la crisis también se instala en la economía minera del Seridó.

Las transformaciones en el mundo agrario y el proceso de urbanización fueron responsables por el surgimiento de nuevas actividades, modificaciones y extinción de otras. Algunas estructuras se mantuvieron a lo largo de los tiempos. El perfil que se rediseña hoy en la región se orienta para alternativas inmediatistas de sobre-vivencia, en la gran mayoría, en cuanto otros seridoenses insisten en mantener estructuras tradicionales de producción y comercialización que resisten a todo y cualquier intento de modernización. Cuanto a los tradicionales productores de algodón, de schelita y empresarios de la región, muchos se direccionaron para otros ramos de actividades. Las personas de la clase media y los pequeños productores o antiguos trabajadores de los complejos en crisis buscan alternativas de sobrevivencia en las ciudades de la región (cuando en el emigran para otras regiones). La estructura social registra un proceso de cambios.

La búsqueda de las ciudades de la región fue la trayectoria más común para los que no eran los principales empresarios, propietarios o sus descendientes. Basta un paseo por las calles de algunas de las ciudades del Seridó, para percibir la naturaleza de las actividades económicas, basadas principalmente en los pequeños negocios. Fueron ellos que abrigaron los nuevos demandantes para insertarse en la vida económica regional y los que salieron de las actividades en crisis. Son las actividades urbanas que retratan la realidad económica actual, constituyendo su principal base de sustentación, sea por medio de los pequeños emprendimientos, de las actividades familiares o de la tradicional estructura de comercialización.

Así, los habitantes de la región sobrevivieron a los largos períodos de inestabilidad y crisis, y mantuvieron, en parte, un modus vivendi, insuficiente, pero que se nutre de la producción local. La lealdad de ese pueblo a sus raíces, tan cantada en prosa y verso en la literatura seridoense, tal vez explique, en parte, ese aprecio por lo que es de la tierra, permitiendo que la uniformización de un otro padron de consumo no se haya todavía instalado en los "cardápios de la economía de los deseos" de la población del Seridó. De esa forma, no es de extrañar la reivindicación hecha por varios participantes de las reuniones municipales, solicitando la iniciativa del poder público, en el sentido de apoyar el desarrollo del comercio local, especialmente por intermedio de mercados libres.

Formales o informales, el hecho es que, en los años 90, las actividades ligadas a la economía urbana del Seridó ya se caracterizaban como más dinámicas del que las tradicionales rurales. La decadencia de la base económica agraria, además de acelerar el proceso de urbanización en los principales polos de la región, abrió espacio para una economía esencialmente urbana, fundamentalmente apoyada en el sector terciario, y con particular destaque para el sector de servicios. Es importante resaltar que, originalmente,



ese sector no se expandió en función del desarrollo de las actividades productivas de la agricultura e industria, esas actividades eran todavía poco dinámicas para constituir otros procesos productivos más estructurados. La actividad económica urbana depende poco de la dinámica productiva rural, salvo los consumidores. Ella se revela en los sectores de distribución, comercio, servicios sociales y personales, relativos a los transportes colectivos, educación, salud, lazer, alimentación. Y creció, de hecho, en los últimos años, como una alternativa económica, delante de un escenario de pocas posibilidades.

2.1.1 Perspectivas económicas de la región

De una región de base productiva esencialmente primaria, donde el binomio algodón-pecuaria bovina y la actividad de extracción mineral comandaban la vida económica, social y política, el Seridó paso, en las décadas finales del siglo XX, a ser una región predominantemente urbana (excepto en la Zona Homogénea de las "Sierras Centrais"), con esas actividades, y en especial las pequeñas iniciativas, asumiendo papel creciente, de convivencia con la crisis de sus complejos económicos tradicionales.

Dentro las que marcan, actualmente, la vida económica, social y política regional, se destaca una, que es realizada en los espacios rurales, y que tiene que ver con la antigua vocación regional: la pecuaria lechera, como se destacó anteriormente. Ese segmento tuvo su crecimiento reciente influenciado por importante iniciativa gubernamental.

La existencia de dos cooperativas (la COACAL y la CERCEL) participando del mercado de derivados de la leche (incluyendo más de una centena de unidades de producción de quesos), viene apoyando la consolidación de las exploraciones pecuarias. A partir de 1995, con la implementación del Programa de Leche, aquel subsector tomo nuevo impulso. El gobierno estadual compra de las fabricas credenciadas de la región 30 mil litros diarios de leche, –o de los 120 mil litros, para distribución en diversos programas sociales del propio gobierno de Estado y de la Alcaldía de Natal. Es el aparato público estimulando el crecimiento localizado.

Vale destacar que la tradición lechera de la región y su conocida pauta de produtos artesanales, como queso-de-manteca, queso-de-cuajo, nata y crema embotellada – además de la carne de sol –, hacen de este un segmento promisor. La producción seridoense marca precienia en el Estado y se afirma en otras regiones del País, especialmente donde residen emigrantes nordestinos. No solo la producción más la "marca Seridó", y dentro de ella la "marca Caicó", son puntos fuertes de la economía regional, en un mundo donde cada día mas las "marcas" se valorizan. Ya existe una consciencia en la región sobre la importancia de ese "patrimonio", registrando esfuerzos iniciales para valorizarlo debidamente.



Se expande, también, en la región, la industria de transformación – en general de tamaño pequeño – y la artesanía (bordados, producción de hamacas de dormir, entre otros) y se desenvuelve el comercio y los servicios.

Las nuevas actividades, se están estructurando, pero su dinámica todavía no tiene fuerza suficiente para competir con la de otros polos del Estado (como Natal, Mosoró y el Vale de Açu), llevando algunos estratos sociales (especialmente los de mayor ingreso) a enfatizar un discurso de que el Seridó pierde espacio económico y político en la vida norte-rio-grandense. Además, los pequeños negocios, especialmente los informalmente organizados, como se verá adelante, son los que han presentado fuerte dinamismo. El desarrollo local del territorio de Seridó hace referencia a un proceso específico. Su potencial se fundamenta en la población organizada y articulada, aprovechando los recursos de su propio territorio.

Dentro los ramos de la industria de transformación, se destacan el de **cerámica** (sobre todo la producción de tejas y ladrillos), la de **confecciones** (especialmente la producción de gorras que son vendidas para São Paulo, Río de Janeiro, etc) y las **industrias procesadoras de alimentos**, tanto de materias-primas producidas en la región – como la mandioca, maíz, arroz, leche, marañón, cuero y pieles, entre otras –, cuanto de productos oriundos de fuera del Seridó, como el café (torrefacción) y trigo (panificación).

De acuerdo con el Cadastro Industrial de Río Grande del Norte de 1998, en el Seridó están 9,4 % del total de empresas de esa actividad del Estado, con especial destacamiento para el municipio de Caicó, que tiene 2,3% del total estadual; en seguida, viene Currais Novos, con 50 empresas (1,9% del total), dentro del total de las registradas en el Cadastro Industrial de la FIERN.

2.1.2 Población, calidad de vida y pobreza

Se estima la población total del Seridó, en el año 2000, en aproximadamente 294 mil personas, que representa cerca de 11% de la población del Estado de Río Grande do Norte.

Acompañando la trayectoria de las actividades económicas, la población del Seridó está concentrada en el espacio urbano, con cerca de 68,1% del total viviendo en ciudades y villas, en 1996.

En lo que se refiere al nivel de desarrollo humano, aunque el IDH estimado revele la ocurrencia de una mejoría a partir de los años 70, el Seridó, en el último año para el cual están disponibles informaciones, al respecto, está clasificado entre las áreas de bajo desarrollo humano. Además de eso, en media, la región no viene acompañando el progreso, en este particular, ocurrido en el Estado. De hecho, partiendo, en los años 70, del mismo nivel de desarrollo humano registrado para Río Grande del Norte, el Seridó presenta tanto en 1980 como en 1991 niveles menores de la media estadual, registrando una gran diferenciación entre los municipios de la región.



O sea, tanto por el nivel presentado por el índice representativo del ingreso (IDH-ingreso), comparado a los demás, como por su evolución, todo indica que *la fragilidad de la base económica del Seridó y su gran vulnerabilidad no contribuyeron para que el avance del IDH, en general, ocurre, en el período, con una mayor intensidad.*

No obstante el hecho de que los indicadores muestren una mejoría de la situación de pobreza en la región, cuando es medido por la participación de la población, con ingreso insuficiente en el total de la población regional, algunas cualificaciones deben ser hechas al respecto. En primer lugar, la proporción de la población, con ingreso insuficiente en el Seridó es muy alta, ultrapasando, en los mejores años, la marca de 70%. en segundo lugar, la mejoría ocurrida fue entre 1970 y 1980, siendo el primero de los años marcado por la presencia de una sequía muy intensa, que redujo el nivel de ingreso en la región y en el Estado, como muestran las estimaciones de Producto elaboradas por la SUDENE. En tercer lugar, *no se constató ninguna mejora en este indicador, entre 1980 y 1991, que seguramente está asociada al reducido crecimiento de la base productiva de la región.*

Aún existen, algunos programas gubernamentales, además de iniciativas individuales, que han permitido promover una mejoría en la calidad de vida en el Seridó. Se destacan principalmente por la amplitud de sus objetivos: el **Programa de Convivencia con la Seca, el Programa de Substitución de Casas de Talpa y el Programa de Leche**, entre otros. Esos programas contemplan medidas asistencialistas como la distribución de cestas básicas y la distribución de leche para reducir los efectos debastadores de la crisis económica y, consecuentemente, del hambre.

Otro elemento de impacto en la subsistencia de esa población es la Previdencia Social, que, por medio de aposentadorías, pensiones y otras formas de auxilio (enfermedad, maternidad) permite asegurar la manutención de parte importante de las familias carentes. Aun hay solidaridad vigente en las pequeñas comunidades, entre los familiares y amigos. En los municipios más carentes, es alta la participación de aposentados y pensionistas en la composición de la demanda de las economías locales. Muchas familias dependen de esos ingresos para su subsistencia. En 1991, la Región del Seridó tenía un elevado número de aposentados y pensionistas. Eran más de 27 mil personas, que comparado con la población residente en ese año dá una media de casi 10% del total de la población. Llevando en consideración la densidad media por domicilio en ese mismo año, de 4,6 personas por familia, es posible resaltar que en, aproximadamente, una familia de cada dos hay alguien recibiendo de la previdencia. Aún así, el impacto de la previdencia es superior al que los datos dejan suponer, porque las informaciones no incluyeron el auxilio-enfermedad y el salario-maternidad.

Esas acciones, si fueron capaces de reducir, en alguna medida, el hambre, lo que deja a la población extremadamente dependiente de lo favores del Estado y de medidas de asistencia,



perpetuando la dependencia, la pasividad y el comodismo, el que agrava la situación de extremada pobreza vigente. Todo eso fue considerado en la formulación participativa del Plan.

2.1.3 Empleo, desempleo y condiciones educacionales de la región

En la región el problema del desempleo se expresa principalmente en la fragilidad de la economía local y en las dificultades de lidiar con las adversidades de clima y suelo, así como en la ausencia o insuficiencia de políticas públicas que permitan al seridoense romper las ataduras del subdesarrollo.

Como se ha mencionado, la economía del Seridó ha pasado por modificaciones relevantes, mostrando una disminución de las ocupaciones ligadas a las actividades agropecuarias y un crecimiento de los segmentos vinculados a la economía urbana. Todavía, la industria es de pequeño aporte y tiene capacidad limitada de absorción de personal. El comercio local está constituido de pequeños establecimientos ligados a actividades de subsistencia (pulperías, mini-mercados, entre otros), utilizando principalmente mano de obra familiar. Los servicios son, sobre todo los del sector privado, de reducida dimensión, constituido de actividades de reparación y manutención, además de servicios personales. Los servicios sociales, públicos y privados, por su vez, han crecido y tienden a ser más demandados en ese contexto de reducido dinamismo de las actividades económicas.

Hay una clara percepción que el empleo, visto como ocupación o colocación en el mercado de trabajo, no necesariamente formal, está estrechamente ligado al dinamismo de la economía local y a la capacidad de articulación de la sociedad, para reforzar el asociativismo y viabilizar la formación de cooperativas y otras formas organizacionales autogestionarias, que permitan a las colectividades luchar por nuevos espacios de producción. Vale resaltar la percepción, por parte de la población local, de la ausencia e insuficiencia de capacitación y cualificación de los recursos humanos, de la deficiencia de mano de obra especializada y de la falta de cursos profesionalizantes.

El incentivo a la actividad industrial y a la agroindustria, vinculada a la utilización de frutas, bien como a la creación de unidades de producción artesanal, son vistas como capaces de propiciar la creación de nuevos puestos de trabajo, así como la dinamización del comercio y de los servicios. Preconizan, también, los representantes de amplios segmentos de la población, el desarrollo de programas que busquen la preservación del patrimonio histórico y el incentivo al turismo. Se cree que la exploración del potencial de sitios paisagísticos es capaz de reverter, de forma favorable, en la creación de nuevas colocaciones. El recurso a la economía familiar ha sido percibido como forma adicional de generación de ingreso.

Hay cambios en las perspectivas cuanto a las actividades económicas rurales, ya que se sugiere la creación de industrias, tanto en el medio urbano cuanto en el rural, casi como



la interiorización de industrias, como un *cambio claro sobre la comprensión de lo que se entiende por rural, perspectiva que emerge del "nuevo rural", o sea, del espacio económico híbrido, donde las actividades urbanas y rurales se imbrican y se interpenetran en una dinámica que supera claras divisiones de actividades anteriormente prevalentes.* (Silva, s.d.)

En lo que respecta a las condiciones educacionales de la población del Seridó, el examen sumario muestra que no obstante los avances realizados en las últimas décadas, expresos por la mejora de parte significativa de los indicadores más tradicionales, la situación actual de la población merece que acciones más intensas y de mayor impacto vengan a ser desarrolladas, sobretodo cuando se considera el contexto en el cual el conocimiento, la producción de conocimiento y su difusión, pasa a constituir elemento clave de la promoción y del desarrollo sustentable.

De hecho, los niveles de analfabetismo, el número de niños(as) fuera de la escuela, el número medio de años de estudio de la población en los municipios del Seridó muestran, con toda claridad, la dimensión del esfuerzo a ser realizado en el sentido de universalización de la educación en los municipios de la región, y relativizan los avances que fueron, hasta el presente, obtenidos. Esas constataciones, se complementan con los diagnósticos hechos en las reuniones realizadas en los municipios, principalmente las que se refieren a la necesidad de ampliar el sistema de cobertura escolar, para las fajas de más edad de la población o para el medio rural, donde la cobertura es insatisfactoria en algunos municipios.

El desarrollo del territorio depende mucho de las inversiones en capital humano y del acceso a la información. Las aspiraciones de la sociedad seridoense convergen para una sociedad más justa e igualitaria, capaz de propiciar empleo e ingreso para todos y servicios sociales de calidad. En este sentido, se percibe la importancia de la educación, de la cualificación y del entrenamiento como elementos claves para la superación del actual cuadro de estagnación económica.

Una sociedad basada en el asociativismo, con organizaciones sociales fuertes, vinculadas y capacitadas para gerenciar sus recursos y participar activamente en la gestión de los procesos, vigilando el desarrollo sustentable, representa la imagen colectiva del futuro que está tomando fuerza.

La solidaridad de las comunidades del Seridó posibilita la invención de modos de vida endógenos, que garantizan la satisfacción de necesidades concretas, nacidas de la cultura y del ambiente. El mundo local participativo, por la proximidad, permite promover la formación de nuevos valores y sentimientos. La proximidad no es apenas un asunto de distancia física, es principalmente, de confianza con el otro. En el ámbito local, las comunidades organizadas y articuladas pueden reconocer las injusticias y los problemas



territoriales de forma más clara. La experiencia de Seridó lleva a pensar que la forma sustentable de resolver esos problemas depende de un nuevo conjunto de valores que privilegien el diálogo y operen estimulados por la fé y la confianza, capaces de construir vínculos sensibles entre actores y alimentar una energía comunicativa que lleve a los nuevos relacionamientos.

Las transformaciones socio-económicas descritas dieron origen a la formación de nuevos agentes económicos y actores sociales, configurando una nueva sociabilidad y nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, cuyo marco histórico-cultural le da estructura socio-organizativa son presentados a continuación.



LA NUEVA SOCIABILIDAD:
SOCIEDAD CIVIL Y
ESTADO FRENTE A LAS
TRANSFORMACIONES
REGIONALES DEL SERIDÓ

3



3.1 Aspectos culturales en la construcción y fortalecimiento de la identidad regional

Cuando se habla del Seridó, viene a la mente algunas imágenes que delinean la noción de un lugar particular, un *locus* delimitado por fronteras definidas por la tradición, incorporan un conjunto de sistemas de cosas y significados hechos por el hombre extranjero. En este sentido, existe la percepción de que hay una recorrenza al Seridó – el de los enunciados que el forman – en varios discursos que circulan en el imaginario del mundo local.

Tal evidencia termina por imprimir una marca regional específica, una determinada cosmovisión asociada a determinados padrones de identidad, sentimientos de pertenencia y valores sedimentados por la historia. Obviamente, se tiene claridad de que esa identidad regional también existe por efecto del poder local, como una construcción histórica amigada en la memoria social, a lo largo de siglos de ocupación. Al trabajar sobre elementos de identidad, se tiene clareza de que estos no serán encontrados en *"estado puro"*, consubstanciados en algún estereotipo reconocido como *"el seridoense"*. Estamos hablando de cosas, visiones, sentimientos, relacionamientos, tradiciones, memorias, gustos, que se difunden por sobre las comunidades del territorio, estrechamente tejidas a lo largo del tiempo.

Los componentes de ese tejido están anclados, básicamente, en cuatro instancias: la religiosa, la política, la socioeconómica y la educativa.⁷ Esos mananciales han contribuido para la formación de la identidad regional seridoense, tal como ella es mostrada y actualizada en el imaginario de la sociedad local.

INSTANCIA RELIGIOSA: Además de la religión católica, otros credos y creencias religiosas encuentran abrigo en el territorio seridoense. Hay una persistencia del referencial cristiano, emanado en el imaginario seridoense con una presencia de identidad muy fuerte. Esto porque la religión católica imprime un carácter de fundación social, estableciendo un determinado modo de vivir en comunidad, de convivir e interpretar los relacionamientos. Se apunta para el hecho de que el catolicismo contribuye decisivamente para la constitución del territorio seridoense, que revela especificidad tanto geográfica cuanto cultural. La Iglesia Católica participó en la vida social del Seridó desde los tiempos coloniales. Ella delimitó la primera regionalización del espacio seridoense, ganando presencia cartográfica en la perspectiva de atuar como territorio fiscal – el diezmo del ganado era cobrado a los fieles. El Seridó también representó el territorio espiritual ofrecido a Sant'Ana y la base política centrada en el poblado del Queiquó (antigua denominación de Caicó), posteriormente Villa del Príncipe, como sede del poder civil de la freguesia.

⁷ Es evidente que ellas no se jerarquizan, ni tampoco pueden ser entendidas como aspectos aislados y cerrados en esferas in comunicables.



Si la religión católica está presente en la fundación territorial del Seridó, ella se impregna también en el imaginario, fundando o sembrando nociones explicativas de la realidad regional, que hasta hoy están presentes en la subjetividad sertaneja. Dos hechos significativos corroboraron este argumento.

El primero se origina en la primera mitad del siglo XIX y se refiere a la identificación del Seridó como base territorial para el reconocimiento de las élites locales. La creciente densidad del tejido social precisa de una definición en torno de un territorio, diseñar una situación de vecindad, construir en la base física de la sociedad, una forma de sobrevivir mezclada con la emoción. Es el elemento discursivo que forma el regionalismo seridoense, más que también es moneda corriente en los discursos referentes al semi-árido. En la visión religiosa el espacio es percibido como la instancia terrena del Plan Divino, para testar la fé humana y recordar la promesa de bien-aventuranza.

El segundo guarda contornos míticos y está asociado a la explicación del nacimiento de Caicó. La narrativa habla de un vaquero acosado por un toro bravo – poseído por Tupã – rogando a la Sant’Ana que lo protegiera del ataque del animal. Atendido en su solicitud, el vaquero hizo construir una capilla dedicada a la Señora de su devoción, en el entorno de esa capilla, comenzó la población de Caicó. Ese mito de origen está presente en otras ciudades que tuvieron su espacio construído por la pecuaria, simplemente porque Sant’Ana era considerada la protectora de los pastores.

INSTANCIA POLÍTICA: al lado de la pérdida de dinamismo económico, la actual carencia de actores políticos representativos, como en el pasado, talvez sea una de las más comúnmente citadas pérdidas en el Seridó. Hasta hoy, los políticos en campaña por el Seridó y por el Estado, recuerdan un pasado áureo de lideranzas seridoenses dominando la arena política, tentando legitimarse a partir de la filiación a un linaje dominante. El Seridó todavía es percibido como cuna de líderes, figuras conocidas regional y nacionalmente, cuyas ideas cultivaban consensos y propuestas de desarrollo.

Son las propias élites económicas las que internalizan tales discursos, movidos por el control del poder. Uno de los elementos que aparece en el discurso de esa élite es un Seridó interpretado unidimensionalmente, como espacio volteado casi que exclusivamente para la producción cotonicultura. Políticas públicas, programas educacionales, instalación de estaciones de pesca, infra-estructura hídrica, todas esas decisiones quedaron como marcas de su paso por el poder estadual.

INSTANCIA SOCIO - ECONÓMICA: la visibilidad dada al Seridó a partir de la República Vieja tenía como principal marca la valorización del territorio por la cotonicultura. El capital social invertido en la región estaba destinado para el desarrollo de esa cultura algodонера.



Hoy, el paisaje del Seridó ya no es retocado por las plumas de algodón que blanqueaban a perder de vista los campos sertanejos. Su economía ya no es producir el *oro blanco* y principalmente la más noble variedad, *el mocó*. Todavía, la persistencia del algodón en el regionalismo seridoense es tal que, en los días actuales, aunque siendo la cotonicultura apenas un residual estadístico, ese producto continúa generando valores simbólicos.

Aunque ausente, el algodón ocupa un lugar decisivo en la formación de la red significativa del paisaje regionalista.⁸ Es interesante que, siendo el criadero de ganado la actividad económica inicial, este no ha celebrado en los intercambios culturales de la vida local. Ese hecho conduce a la observación de que la pecuaria no fue pródiga en elaborar símbolos en la región imaginaria, de forma tan marcante cuanto la cotonicultura. La pecuaria está asociada al origen del Seridó, al ambiente del misticismo católico coetáneo, a la fundación de las primeras ciudades seridoenses, en suma, al pasado inmemorial. En el inconsciente colectivo el territorio y suelo del algodón, el recuerdo de haber sido la base material del "oro blanco" y del poder.⁹

Hasta ahora la pecuaria comenzó a modernizarse, pero con dinamismo muy lento de incorporación de innovaciones tecnológicas. Es la propia naturaleza de la pecuaria sertaneja que no se deja urbanizar.¹⁰ La actividad pastoril, al permanecer cerrada en lo rural, construyó un escudo no muy afecto a las innovaciones. El imaginario del ambiente pastoril está preso, en su estructura mental más profunda, a una noción de tiempo que se revela por medio de ciertas características cíclicas de la naturaleza.

Dado el dinamismo económico de la cotonicultura – todavía mayoritariamente sediada en el campo (sólo posteriormente es que el beneficio se haría en el interior, con el establecimiento de las fábricas) – hace con que, paulatinamente, en la ciudad se presente el complejo del orden y del desorden, binomios ambíguos, caros a la urbanidad. La escena urbana denota los cambios introducidos por el desarrollo de la región, a partir de la cultura del algodón.

Lo *rural* se tenía – y todavía se tiene – en el Seridó, como un *locus* de conservadurismo. Si fueron posibles innovaciones a partir del algodón, es porque se modificó perennemente la fase urbana del interior sertanejo; el mismo proceso ocurrió con la mineración en Currais Novos.

⁸ Sobre el sentido tomado por un elemento del paisaje en la constitución de su imagen, concordamos con Schama (1996: 70), cuando dice: "(...) cabe también reconocer que, cuando una determinada idea de paisaje, un mito, una visión, se forma en un lugar concreto, ella mezcla categorías, toma los matices más reales que sus referentes, se torna de hecho parte del escenario."

⁹ Carlos Júlio Jara, Desarrollo Local Sustentable en Río Gran del Norte, Natal, 1998.

¹⁰ Aquí es necesario que se haga una distinción de las nociones de "rural" y "urbano", de la forma como se instrumentaliza en el presente ítem. Que quede desde luego aclarado que esas nociones corresponden a términos utilizados a partir de la percepción que el imaginario regional hace de ellos. Por lo tanto, no tiene la pretensión de ser herramienta conceptual rigurosamente científicas. En el sentido aquí utilizado, "rural" denota un ambiente todavía plasmado por relaciones de producción técnicamente poco desarrolladas, poco alfabetizado y con patrones sociales tradicionales. "Urbano" es el ambiente modernizado, con patrones educacionales y sanitarios eficientes, donde la empleabilidad se da en servicios, fábricas o industrias, y donde los equipos de usos comunitarios son accedidos y administrados públicamente.



INSTANCIA EDUCACIONAL: Aún con todo esa referencia, la salida al marasmo sertanejo era – a fines del Império – propugnada por medio de la educación formal. Solamente a la luz de la instrucción pública, de la educación, rompería la crisálida que ponía trabas a su emancipación.

Hay, una identificación entre la significación de los liderazgos políticos y su formación intelectual. Interesante percibir que uno de los elementos constituyentes de la identidad regional es también el valor dado a la educación.⁽¹¹⁾ La educación formal como idea positiva en la formación del seridoense se extendió hasta la década de 70. Hasta aquella década, ciudades-polos como Caicó y Currais Novos, eran reconocidas como centros educacionales de respetable calidad.⁽¹²⁾

Todavía relacionado al involucramiento de las esferas religiosas y educacionales, son de una importancia indudable las acciones pedagógicas que la Iglesia Católica desarrolló a partir de la creación, en 1963, de la Emisora de Educación Rural de Caicó. Su misión consistía en, por medio del radio, extender la práctica de la evangelización católica al medio rural, además de impartir programas educacionales a distancia. Portanto, acciones pedagógicas de vanguardia en el interior del estado fueron promovidas, generando ideas nuevas y expectativas, inspiradas en el ideal de la acción social de la Iglesia Católica en Río Grande del Norte, desde el final de los años 40, en el contexto que quedó internamente conocido como *Movimiento de Natal*.

Son significativos los trabajos del Movimiento de Educación de Base—MEB, que tenía también, basadas en el radio, sus tareas educacionales con relación a la educación política de las comunidades y los proyectos de educación de adultos. La presencia de esa emisora de radio fue también importante como acceso a la información, así como para la circulación de noticias, padrones estéticos y valores de los centros urbanos. La radio contribuyó a la preservación de determinadas prácticas culturales populares como, por ejemplo, los violeros.⁽¹³⁾

Parece que ninguna otra característica del perfil de identidad seridoense contribuyó más que el valor dado a la educación formal, entendida como fuerza motriz de la movilidad

¹¹ Solamente a manera de ilustración, vale recordar que hay, en la iconografía más poderosa de la región, una coincidencia en el mínimo sugestiva con relación a la valoración de la educación: la imagen más íca de Sant'Ana es aquella en que ella aparece sentada alfabetizando la Virgen. Sobre ese detalle en la cultura cristiana Occidental ver Manguel (1997: 90).

¹² Percibase también cuanto se articulan en ese sentido, la instancia religiosa con la educacional. En 1925, fue criado un colegio confesional de educación privada, que comenzó a funcionar con la denominación de Educandário Santa Terezinha, sobre la dirección de la Congregación de las Hijas del Amor Divino. Inicialmente orientado al público femenino, ultimamente lecciona también a la clientela masculina. En 1942, dos años después la creación de la Diocese de Caicó, fundó el GDS (hoy CDS) – Ginásio Diocesano Seridoense referencia regional de excelencia educacional. Por fin, hay francas inserciones de la Igreja Católica, en el ámbito de la educación de 3o Grado, con la Facultad de Filosofía y Teología Cardeal Don Eugênio Araújo Sales, que funciona con grupos de universitários desde 1999.

¹³ O programa más antiguo de la referida emisora es "Violeros del Seridó", en funcionamiento, sin interrupción, desde 1963.



social. La educación en ese nivel fue considerada talvés la principal esperanza de los pobres para que alcanzarán sus hijos un nivel social superior al suyo.

Ya es común apuntar a la *cultura seridoense* un *locus* de expresiones arcaicas. En el tanto, esa noción de cultura que se esmera en encontrar el primitivo, el ingenuo, ya le corresponde a la *realidad seridoense*. Identificar en el foldor y artesanato las variantes más verídicas del Seridó denota una percepción cultural muy simple y elitista, en el sentido de instituirse para el pueblo lo que debería ser selección de el propio.

La identidad es un proceso en permanente construcción. Tendencialmente, las prácticas culturales de la región están siendo producidas en un ambiente cada vez más urbano y externo.

3.2 El desarrollo del Capital Social como elemento aglutinador de los procesos

3.2.1 Antecedentes

A pesar del énfasis que viene siendo dada a los procesos participativos y a la construcción de vínculos entre actores sociales e institucionales en los procesos de desarrollo local, la experiencia de Río Grande del Norte es mucho más antigua. Ella inició en la primera mitad de los años 80, con la implementación de los llamados proyectos alternativos comunitarios, asesorados por instituciones no-gubernamentales locales ligadas a la Iglesia Católica y financiados por entidades europeas.

En la segunda mitad de los años 80, se inició la implementación del entonces llamado Componente de Apoyo a las Pequeñas Comunidades Rurales (APCR), en el contexto de los Programas de Desarrollo Rural financiados por el Banco Mundial en los diversos estados del nordeste brasileño.

En aquella época, la Iglesia Católica y el Movimiento Sindical de Trabajadores Rurales, ya acumulaban una larga troca de experiencias con actividades de movilización, educación política y organización comunitaria, cuyos principios se remontan a las décadas de 1950 y 1960, respectivamente. Se crea un vínculo de cooperación y apoyo mutuo. El Movimiento Sindical de los Trabajadores Rurales es el producto del trabajo de acción social de la Iglesia Católica, desarrollado desde finales de la década de 1940, en el contexto de lo que fue conocido como el *Movimiento de Natal*.

En la primera mitad de la década de los 90, el Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP), integrado por un conjunto de pequeños subproyectos inicialmente formulados e implementados de forma centralizada, pasa por un proceso de reformulación



que concretiza la descentralización de atribuciones del gobierno federal para el estadual y de este para las asociaciones comunitarias.

Los **Proyectos de Apoyo Comunitario** que caracterizaron la primera generación del PAPP revelan un esquema localizado de financiamiento concretizados a través de pequeños subproyectos de abragencia asociativa. Estas intervenciones locales (subproyectos productivos, de infra-estructura y de servicios sociales), deberían en principio ser identificadas, solicitadas, planificadas, ejecutadas y controladas por las propias asociaciones comunitarias. El subproyecto comunitario constituye, teóricamente, una respuesta institucional específica a demandas locales específicas. Infelizmente, de la forma como fueron ejecutados o instrumentalizados por las autoridades, los proyectos comunitarios, en general, no posibilitaron el desarrollo de una red social de organizaciones fuertes, ni fortalecieron los procesos de democratización del mundo local.

A lo largo de la existencia del **PAPP** como programa de alivio a la pobreza rural, pocos actores políticos se colocaron como intermediarios de las demandas comunitarias. En contrapartida, las asociaciones fueron convidadas a permanecer gratas y pasivas lo que alimentó los relacionamientos de subalternidad. Quedó claro que los programas compensatorios, como el **PAPP**, aunque focalizados socialmente apenas permitieron atenuar algunos impactos negativos de la crisis socio-económica. En la forma como fueron implementados, entretanto, el desarrollo local expresa una desarticulación de intervenciones que generalmente no son sustentables y, sobretodo, no mudan las prácticas y los comportamientos de las comunidades rurales. Las políticas compensatorias: **a)** no son permanentes; **b)** se sustentan hasta cuando existen recursos financieros, que garantizan la presencia institucional; **c)** las intervenciones son del tipo terapéutico y alopático, se presentan atomizadas en el territorio, desvinculadas; **d)** normalmente, no estimulan o promueven condiciones de auto-suficiencia, haciendo con que las comunidades aparezcan como actores pasivos y dependientes; **e)** las comunidades rurales contaminadas por una gestión de tipo paternalista pierden la oportunidad de expresar su propio potencial.

La experiencia acumulada en este período evidenció que la forma descentralizada de implementación de proyectos, por intermedio de asociaciones comunitarias, se mostró más eficiente que la ejecución centralizada y burocrática que caracterizó la primera fase del Programa. El porcentaje de recursos que llegó a las comunidades rurales para atención de demandas sociales fue más elevado, comparado con el período anterior. Además de eso, el sentido de apropiación de los bienes y servicios producidos y el grado de organización comunitaria y de ejercicio de la ciudadanía que la constitución y funcionamiento de las asociaciones comunitarias desarrolló, evidenció la formación de una importante base de capital social, hoy comprobado por la existencia de 476 organizaciones comunitarias legalmente constituidas y socialmente activas en la región del Seridó.



Durante ese proceso, varios problemas fueron identificados, principalmente a lo largo de la implementación, entre los cuales pueden ser destacados: la fragilidad de un gran número de asociaciones carentes de una estructura organizacional adecuada para el ejercicio de sus atribuciones; la pulverización de pequeños proyectos, desarticulados en el territorio y sin los efectos sinérgicos deseados; la ausencia de esquemas de operación y manutención capaces de garantizar el adecuado funcionamiento de los emprendimientos financiados; la ausencia o discontinuidad de la asistencia técnica y gerencial; y, el mantenimiento de los proyectos como un fin en sí mismo, y no como medio para construir una nueva institucionalidad capaz de garantizar la sustentabilidad de los emprendimientos comunitarios asociativos y el fomento de espacios para el ejercicio de la ciudadanía.

Anteponiéndose a esos problemas, se partió para la formulación de un nuevo esquema institucional, que dinamizó el proceso de descentralización y participación social, mediante la articulación de tres instancias de implementación de proyectos. Esto es, el Consejo Estadual de Desarrollo Rural (CDR), los Consejos Municipales de Desarrollo (CMDs) y las Organizaciones Comunitarias, a las cuales correspondió, respectivamente, las responsabilidades por la coordinación estadual del Programa; el monitoramiento y control de las intervenciones en el ámbito municipal; y la ejecución de los subproyectos y gestión de los emprendimientos asociativos en escala comunitaria.

Las evaluaciones realizadas evidenciaron que la estrategia descentralizada de implementación adoptada en el PCPR - el empoderamiento de las organizaciones comunitarias y la construcción de redes locales - se está constituyendo, en el Río Grande del Norte, y particularmente en el Seridó, en un importante instrumento para construcción de un modelo alternativo de implementación de políticas públicas, llevando a un nuevo tipo de contrato social entre Estado y sociedad civil. El proceso de gestión del Programa de eso decorrente ha permitido viabilizar iniciativas de planificación local y ejecución de proyectos de forma integrada, contribuyendo para una mayor eficiencia de la acción pública. Los actores estratégicos son implicados, se crea una solidaridad orgánica, una complementaridad en construcción permanente. Sabemos que el proceso de formulación de políticas públicas casi siempre envuelve cambios en las relaciones de poder. Si las organizaciones están presentes en las esferas de toma de decisión, el resultado serán políticas públicas que permiten apagar las verticalidades y las exclusiones.

Se observa en la región de Seridó un lento proceso de construcción de horizontalidades sociales y políticas. Un tejido reticular que exige participación y protagonismo. Son los nuevos actores vinculados que participan en diversos espacios democráticos que viven aún una incipiente solidaridad de tipo reticular. Y eso está creando una nueva base social, nuevas energías políticas para la formulación de políticas públicas. En una sociedad democrática, el proceso de formulación de las políticas públicas es siempre una actividad flexible y mutante. Las políticas no pueden ser rígidas o permanentes porque la vida social



sempre es un proceso dinámico, cambian las circunstancias y las relaciones de poder. Siempre aparecen nuevas demandas, nuevas necesidades y problemas o nuevos actores sociales que colocan sus reivindicaciones. Siempre el poder local lucha por preservar sus prerrogativas e intereses.⁽¹⁴⁾

El diálogo entre actores comunitarios, el intercambio de informaciones, una nueva visión del territorio, el control social de las actividades y, principalmente, el involucramiento de las comunidades en las varias etapas de implementación ha creado, poco a poco, las condiciones necesarias para el compromiso de los actores sociales en la operación y manutención y en el establecimiento de las condiciones requeridas para una gestión sustentable de proyectos en el ámbito local.⁽¹⁵⁾

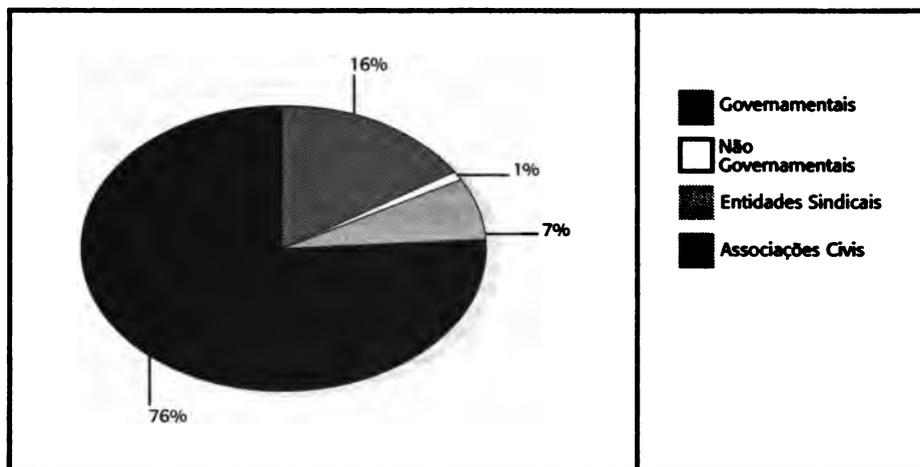
En ese contexto, los proyectos locales, cuando formulados a partir de los procesos de planificación territorial, generalmente llevan la complementariedad y permiten el "apalancamiento" de recursos de fontes alternativas, al tiempo que representan instrumentos específicos de formación de capital humano, experiencias pedagógicas que estimulan los complejos procesos de cambios de atitudes y comportamientos, generando nuevas capacidades que facilitan la consolidación de los emprendimientos asociativos. Entre tanto, la situación descrita, la persistencia de la desarticulación de las intervenciones, el paralelismo de las acciones públicas generalmente puntuales y pulverizadas, la falta de una visión integrada del desarrollo local y la necesidad de nuevos conceptos que integren y orienten las iniciativas, dio origen a la elaboración del PLAN DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL SERIDÓ. En la realidad, el Plan es fruto de los entendimientos entre lideranzas políticas, religiosas, empresariales, de trabajadores y organismos gubernamentales y multilaterales de financiamiento y cooperación técnica internacional.

3.2.2 *El marco socio-organizativo e Institucional*

La estructura institucional y sócio-organizativa de las entidades que actúan en los municipios del Seridó, fueron clasificadas, en cuatro grandes grupos: **i)** gubernamentales; **ii)** no-gubernamentales; **iii)** entidades sindicales; **iv)** organizaciones civiles. Las instituciones que actúan en la región forman un conjunto de más de seiscientos entidades, cuya distribución se ilustra en el Gráfico siguiente:

¹⁴ Carlos Júlio Jara, Seminario de Planificación Municipal Sustentable, Natal, 1999.

¹⁵ Para un de los líderes religiosos del pueblo del SERIDÓ: "delante de las dificultades por la que viene pasando la economía del SERIDÓ, me preguntan si hoy está mas fácil sensibilizar su población, para garantizar su involucramiento en un Proyecto de Desarrollo. Respondo que sí. La presencia de la Iglesia en el SERIDÓ siempre fue muy importante, por lo que ha hecho en la región, desde su instalación en esta parte del Nordeste. A partir de la experiencia de la Iglesia, en Río Grande do Norte, puedo decir que el pasado garante y facilita el presente, ayudando a promover el futuro" (D. Jaime Vieira Rocha, obispo de la Diócesis de Caicó y Presidente del Consejo de Desarrollo Sustentable del Seridó, Entrevista en 28 de marzo de 2.000)



Fonte: Associação de Produtores Rurais do Seridó (APRS) - 2004. Elaborado por FUMAC/UNICAMP/FEPAF.

Para los propósitos de este trabajo, se relacionan las más expresivas instituciones encontradas en el Seridó, según la naturaleza de sus actividades y los grupos en que se sitúan, y que tiene mayor capilaridad y actuación destacada en la implementación de las políticas públicas orientadas para el desarrollo sustentable de la región:

ORGANIZACIONES SINDICALES: Se encuadran en este grupo los sindicatos de trabajadores rurales – STRs - y la Federación de los Trabajadores en la Agricultura del Estado do Rio Grande del Norte – FETARN. El trabajo de este actor estratégico ha posibilitado la construcción de solidaridades horizontales, inspiradas en la voluntad de construir una sociedad más justa, estimulando la movilización, organización y la capacitación de las bases sindicales. El esfuerzo de la FETARN ha sido decisivo para democratizar los espacios y mecanismos de representación política de la sociedad civil, abriendo las organizaciones de los trabajadores y trabajadoras para una efectiva participación en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas. **(BOX 01)**

ORGANIZACIONES CIVILES: En los municipios que componen la Región del Seridó hay más de 450 asociaciones civiles, la mayoría congregando familias de pequeños productores rurales, para las cuales viabilizan recursos financieros de programas y proyectos implementados por órganos gubernamentales. Dentro de aquellas asociaciones fueron destacadas, para análisis, las Asociaciones Comunitarias y los Consejos del FUMAC (Fondo Municipal de Apoyo Comunitario).



Un instrumento funcional para el desarrollo del capital social en escala municipal son los Consejos Municipales. Los consejos no legislan, ni gobiernan. Ellos deliberan y orientan el rumbo de los procesos locales de desarrollo, facilitan el diálogo, crean un ambiente comunicativo, estimulan el empoderamiento de las organizaciones y de los representantes. Cuando operan con autonomía y son debidamente formados en gestión y negociación, los Consejos son cuerpos colectivos donde es posible socializar las informaciones y concretizar el control social sobre las actividades desarrolladas. Desde que no sean o se transformen en instrumento de las élites territoriales.

BOX 01: FETARN

PARTICIPACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE

Terezinha Oliveira / Jacé Neto

La Federación de los Trabajadores en la Agricultura del Estado de Río Grande del Norte (RN) - FETARN - fué fundada en 15 de Junio de 1962. En esta trayectoria de 39 años de historia, muchos trabajadores dedicaron y dedican todavía sus vidas al Movimiento Sindical, en la perspectiva de conquistar una vida ciudadana para sí, para las familias rurales y para las generaciones futuras. Ese período registra una riqueza de experiencias en el Estado entre ellas la del Sindicato de Trabajadores Rurales -STR de Caicó, municipio de la región del Seridó, baluarte de la resistencia de las persecuciones sufridas después de la instalación del régimen militar, en 1964.

Las barreras y dificultades no minaron el ánimo de varias generaciones de sindicalistas que conquistaron para el RN la posición de "Estado que más ha avanzado en la lucha por la Reforma Agraria". De 1998 para 2.001 paso de 155 proyectos de asentamientos para 230; de 327.471,21 hectareas desapropiadas para 450.000 y de 12.000 familias asentadas para 16.000. En la región del Seridó existen 23 proyectos de asentamiento, que totalizan una área de 26.409,19 hectareas y 1.084 familias asentadas.

Las líneas prioritarias de acción de la FETARN son la movilización, organización y la capacitación de su base sindical, que viene dandose de forma sistemática durante toda su trayectoria. Esa capacitación sistemática ha contribuido para mejorar la participación de los dirigentes sindicales en diferentes foros de decisión de políticas públicas, más intensamente en los consejos estaduais y municipales.

En el actual contexto de cambios socio-económicos, la FETARN se destaca en el escenario del RN y en particular en la región del Seridó, por su actuación y postura ética en defensa de los derechos de los trabajadores rurales, además de conquistar graduativamente un espacio de articulación para el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Uno de los ejemplos más fuertes de esa nueva postura de dirigentes sindicales viene del municipio de São João de Sabugi, en la región del Seridó, donde el presidente del STR conquistó la presidencia del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, organismo que administra los recursos del PRONAF infra-estructura.



Se debe destacar especialmente merece el ejercicio de construcción compartida de la ciudadanía y desarrollo local especialmente en el Estado en el monitoreo y evaluación del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP), en 1993, que resultó en modificaciones en la sistemática de acompañamiento y evaluación del Proyecto, contando con la efectiva participación de diversas organizaciones de la sociedad civil; en la conducción de estudios relativos al "Perfil de Entrada" y "Desempeño Físico", focalizado en muestras de municipios y comunidades rurales de la área de actuación del PCPR (Programa de combate a la Pobreza Rural) en Rio Grande del Norte.

En el nivel Federal, merecen destaque los entendimientos con el Ministerio del Desarrollo Agrario, entre ellos el Servicio de Articulación de Comercialización de los Productos de la Agricultura Familiar de Río Grande del Norte, y el Proyecto de Capacitación y Asesoramiento Técnico-Gerencial para el Desarrollo Sustentable – PROCAT con apoyo de la Cooperación Técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. En este último proyecto la FETARN viene realizando hace más de un año un proceso de articulación para la implantación de una Red de ONGs, la cual fue constituida por 10 (dez) organizaciones no-gubernamentales prestadoras de servicio al público de la agricultura familiar, con foco de actuación en la región del Seridó.

ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES - ONGs : En los últimos años, principalmente en decorrencia del poco desempeño del sector público, las ONGs están asumiendo mayor protagonismo, haciendo con que la sociedad civil se movilize para crear nuevas oportunidades de inversión, nuevas alternativas de solución, particularmente, en la área social. Actuando de forma relativamente independiente del aparato público (aunque, en algunos casos, contratadas por organos gubernamentales), las ONGs han movilizado recursos técnicos, materiales y financieros destinados a la implementación de proyectos locales de desarrollo. En la Región del Seridó, las ONGs actúan, tanto en las zonas urbanas cuanto en las rurales, concentradas en la área social, asistiendo pequeñas comunidades, se destacan entre ellas: El Grupo de Estudios de Desertificación del Seridó–GEDS; el Servicio de Apoyo a los Proyectos Alternativos Comunitarios–SEAPAC, y el CEAAD.

Se incluyen dentro desta categoría la Red – PROCAT (Proyecto de Capacitación y Asesoramiento Técnico- Gerencial), en perspectiva, un conjunto de actores interdependientes procurando sinergia en el proceso de acción. Después de varios esfuerzos e iniciativas de articulación realizadas en los últimos dos años, la red fue constituida por 10 ONGs, cuya experiencia piloto tiene actuación en diez municipios con énfasis en la región del Seridó. Se trata de construir redes de organizaciones, de facilitar los diálogos y los contactos, fomentando una sociabilidad enriquecida por la cooperación y la solidaridad, estableciendo vínculos. Eso, en la perspectiva de superar, graduativamente, el escenario de fragmentación social construido por el mercado, por el autoritarismo y por el individualismo.



ORGANIZACIONES EMPRESARIALES: Este grupo abriga instituciones de la esfera privada, que desempeñan funciones importantes en el proceso de desarrollo de la región; Cámaras de Dirigentes Lojistas-CDL; Federación de las Industrias de Rio Grande do Norte-FIERN; Serviço Brasileiro de Apoio a las Micros y Pequeñas Empresas-SEBRAE; Federación de la Agricultura del Estado de Río Grande do Norte-FEARN.

COOPERATIVAS: La Región del Seridó cuenta con 15 cooperativas, congregando principalmente productores rurales. Ellas actúan en las áreas de electrificación rural y de apoyo a la producción agropecuaria. Además, del financiamiento de inversiones y costos y del fortalecimiento de insumos, realizan el beneficio y la industrialización de la producción de sus asociados, con el destacamiento para el ramo de productos lácteos y fruticultura. Algunas de las que disponen de unidades de procesamiento de raciones y cuentan con patrullas mecanizadas para la prestación de servicios a los cooperados.

OTRAS CATEGORÍAS: El cuadro institucional de la Región del Seridó está integrado, todavía, por varias otras entidades, que, aunque no se encuadren en la clasificación adoptada en el presente documento, de cierta forma desarrollan acciones o prestan algún tipo de servicio de interés y público. Son Lojas Maçónicas, Asociaciones Deportivas y Culturales, Clubes de Servicios, etc. Se destacan, por su importancia para la futura implementación del Plan de Desarrollo Sustentable del Seridó, las especificadas a seguir: Asociaciones de Municipios; el Sistema Municipal de Gobierno; y la Diócesis de Caicó. (BOX 02)

BOX 02: SERIDÓ - DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL

PAPEL DE LA PASTORAL DE LA NIÑEZ Y DE SEAPAC

Francisco Tebalra

Hace diez años la Pastoral de la Niñez fue implantada en la Diócesis de Caicó, región del Seridó, de Río Grande del Norte (RN), tratando, además de implementar sus objetivos del combate a los índices de mortalidad materno-infantil, ser instrumento de articulación, dinamización y motivación para la reestructuración de la Pastoral Social en todos los municipios y comunidades del Seridó.

En agosto de 1987, se iniciaron los trabajos con visitas a todas las parroquias, municipios y comunidades de la Diócesis, para sensibilizar personas, grupos y organizaciones en torno de los objetivos de la Pastoral, identificando personas, jóvenes y adultos que pudiesen ser capacitados en la metodología, estrategia y acciones de la Pastoral. A finales de octubre fueron capacitados agentes de la pastoral de nuevos municipios de Río Grande do Norte, en Natal, promovido por la Coordinación Estadual, donde la Diócesis de Caicó participó con



un grupo de 35 personas. Hoy la pastoral está presente en grupos de comunidades, acompañando familias y niños(as). Trabajo realizado por líderes comunitarios, voluntarios, motivados por la Mística de la Caridad, que nace de la fé vivida concretizada en acción práctica en, favor de los más pobres.

Esos agentes son personas que buscan en la fé la motivación para prestar ese servicio de la caridad cristiana. Son de familias que tienen una cultura cristiana, heredada de los antepasados que hace tiempos ya comprendían que fé sin compromiso social es muerta. Los colonizadores del Seridó, particularmente los padres holandeses nos legaron ese patrimonio de la experiencia de un cristianismo basado en la promoción humana en sus varias dimensiones.

Tuvo papel preponderante en la formación de esa cultura nuestro primer Obispo Don José de Medeiros Delgado que creó las bases para fincar los cimientos de la Iglesia Diocesana de Calcó, eligiendo la educación como fundamento para el desarrollo de la región. Es importante resaltar que para el trabajo social de la Diócesis hoy, destacando la Pastoral de la Niñez y el SEAPAC, plantamos esa semilla en un terreno bastante fértil por los trabajos y servicios pastorales que nos antecedieron como: el Movimiento de Educación de Base (MEB) para el combate al analfabetismo en el mundo rural, las escuelas rurales con sus semanas rurales, verdaderas incubadoras para la creación de los sindicatos rurales, el Departamento Diocesano de Acción Social, organismo social criado por el Obispo para coordinar toda la acción social hace más de 50 años, inspirado en el Movimiento de Natal.

La Pastoral de la Niñez con el SEAPAC en Calcó comprendiendo los nuevos desafíos, en 1992 realizó, con la Diócesis la primera asamblea de la Pastoral Social, donde trazó las directrices para la acción social elaborando proyectos que dieran respuestas a las ansias y deseos de los 94 agentes y lideranzas pastorales y sociales del Seridó. Fue una asamblea durante cuatro días con la asesoría del Cármitas Brasileña y el Prof. Severino José de Lima (Xangai), hasta entonces técnico responsable por el programa de educación/alfabetización de jóvenes y adultos en la FASE/NE.

Ya en sus orígenes, la Pastoral de la Niñez y el SEAPAC, en el Estado, particularmente en la región del Seridó, eligió como prioridad el trabajo de organización y formación de grupos sociales, valorizando sus asociaciones, el sindicato, cooperativas, clubes de madres, entre tantos. Asumió como desafío la formación de los representantes de la Iglesia y sociedad civil para actuar en los Consejos Municipales, entendiendo que en el actual proceso de descentralización y municipalización de las políticas públicas sociales en el Brasil, la existencia del Consejo aparece como una de las condiciones para que los municipios reciban recursos del gobierno federal o estadual, con el control social ejercido por los usuarios. Con este intuito, la Pastoral de la Niñez realizó una investigación en 1999 en el ámbito estadual buscando el perfil de los Consejos Municipales, de gestión participativa en el RN en las áreas de salud, educación, asistencia social y derechos de la niñez y del adolescente.

Desde sus primeros días, la Pastoral de la Niñez, en el Seridó, y el Brasil como un todo, consciente de la grave crisis social en que millares de familias son subjugadas en nuestro País, entendió que estábamos inaugurando una nueva fase en la forma de relacionamiento de la sociedad civil con la cosa pública. Se hacía necesario superar los traumas del pasado del régimen, suplantar la animosidad entre el Estado y la sociedad civil. Sabíamos que ya había cooperación entre aquellos que estaban en la lucha política, vida académica, los envueltos en una creencia religiosa, luchando por ideales también de solidaridad, de libertad y de democracia.

Eso hacía percibir que muchas energías eran desperdiciadas y casi nada se conseguía, teniendo en vista que las comunidades inmersas en la miseria y en proceso de empobrecimiento



no podían prescindir de la presencia del Estado, y que ausentarse de él es contribuir por la continuación de los indebidos desmandos de la cosa pública. Confrontando esas reflexiones con el Pensamiento Social de la Iglesia vemos que teníamos que participar y proponer alternativas de políticas públicas innovadoras en la concepción, metodología, estrategia, en parceria con el Estado, siempre en una actitud de construcción y vigilancia.

Sería imposible para la Pastoral de la Niñez hacer lo que está haciendo sino se tuviera el apoyo del Estado. Esa cooperación, basada en valores trascendentes, de solidaridad, de creencia en el prójimo, de amor, es muy importante para los cambios de las instituciones sean gubernamentales o no-gubernamentales. Son diferencias que se unen, que permiten convergencia. La Pastoral es la formación de la persona, de la ciudadanía y ciudadanía activa, dar valores a las personas rescatándoles la auto-estima, haciendo que ellas entiendan que la vida tiene que ser ciudadana, tiene que ser regada como una plantita. Eso tiene que ser hecho con amor, con dedicación. Es por eso que es posible hacer más con menos recursos, porque son acciones que no se hacen friamente y burocráticamente. Eso es la mística, el espíritu que anima, renueva, motiva, eleva, estimula, por la fé, es el encuentro del humano en lo divino, lo Divino en lo humano. Son acciones que se hacen ungidas por un espíritu de fraternidad, de amor, de creencia en la capacidad del ser humano de ayudar uno al otro. Es preciso creer en el pobre, creer que él sabe lo que quiere, darle oportunidad de decir su sueño, sus deseos, favorecerle en la ejecución de sus proyectos.

La Pastoral trabaja incansablemente en el día a día de los seridoenses, creó grupos de agentes, verdaderos líderes comunitarios, que uniendo sueños con carencias, necesidades con posibilidades, y cimentados por la fé "podemos forjar nuestra propia historia" siendo agentes de transformación de sus familias y de la comunidad porque nos transformamos en hombres y mujeres nuevos, creó lastro social imprescindible para la concepción, elaboración y ejecución del Plan de desarrollo sustentable del Seridó.



PLANIFICANDO
EL DESARROLLO
DE LA REGIÓN
DEL SERIDÓ

4



El gobierno de Río Grande del Norte, consciente de la necesidad de intensificar sus acciones de erradicación de la pobreza, particularmente las llevadas a la práctica con los instrumentos y las lecciones del PCPR, en articulación con otras estrategias y programas gubernamentales, decidió conceder prioridad y concentrar sus esfuerzos junto a las acciones del gobierno federal en la región del Seridó, mediante la elaboración de un Plan de Desarrollo Sustentable. La preparación de ese Plan representaba un gran desafío, pues de él dependía la definición de nuevos rumbos y estrategias de desarrollo, centrado, en buena medida, en las posibilidades endógenas y en una gestión compartida con la sociedad civil.

El Plan del Seridó fue elaborado en la perspectiva de orientar los procesos territoriales según los nuevos conceptos y paradigmas de desarrollo sustentable, sin perder de vista las referencias propiciadas por las experiencias de desarrollo regional hasta hoy puestas en práctica en el Nordeste brasileño.¹⁶

El Plan de Desarrollo Sustentable del Seridó fue formulado con base en las evidencias disponibles sobre las posibilidades endógenas de desarrollo sustentable. Envolvió los siguientes instrumentos y decisiones: **a)** Orientaciones establecidas en el Protocolo de Intenciones¹⁷; **b)** Direccionamientos establecidos en el Proyecto de Cooperación Técnica-PCT formalizado entre el Gobierno del Estado de Río Grande do Norte y IICA, contando con recursos del Banco Mundial provenientes del Préstamo que financia el PCPR-RN; **c)** Resultados de las Reuniones Técnicas con la participación de los principales actores sociales realizadas en Natal-RN; **d)** Resultados del Seminario de Nivelamiento y Lanzamiento del Proceso de Elaboración del Plan del Seridó.

La movilización del IICA para la elaboración del Plan refleja las demandas formuladas al poder público estadual por las lideranzas regionales. El atendimento a tales demandas había sido anteriormente intentado por el gobierno del Estado (con el apoyo de la FIERN). Ese intento fue parcialmente concretizado, con la elaboración de un diagnóstico sobre los problemas y las potencialidades de aquel territorio.

Las instituciones (públicas y no-gubernamentales) envueltas en el proceso de elaboración del Plan del Seridó, consideraron necesario ampliar el Diagnóstico, aumentando los

¹⁶ Proyecto Sertão Forte, en el semi-árido de la Bahia; del Agropolo do Piranhas, en Paraíba; del Programa de Desarrollo de la Mata Paraibana; del Programa de Desarrollo del Agreste y Brejo de Paraíba; del Plan de Desarrollo del Sertão de Pernambuco y del Plan de Desarrollo de la Mata Pernambucana

¹⁷ Firmado entre el Gobierno del Estado de Río Grande do Norte con la asociación de Municipios de la Microrregión del Seridó Occidental-AMSO y la asociación de Municipios de la Región del Seridó-AMS, teniendo como intervinientes la Federación de las Industrias del Estado de Río Grande do Norte-FIERN, el Serviço de Apoio a las Micro y Pequenas Empresas de Río Grande do Norte-SEBRAE-RN, la Federación del Comercio del Estado de Río Grande do Norte (FECOMERCIO), la Federación de la Agricultura del Estado de Río Grande do Norte (FAERN), la Federación de los Trabajadores de la Agricultura del Estado de Río Grande do Norte-FETARN y la Diócesis de Caicó.



elementos referentes a la estrategia, programas y proyectos y también, el modelo de gestión. Concordaron, todavía, en la comprensión de que para ser eficaz, el Plan del Seridó debería ser concebido, elaborado y ejecutado con la participación de actores sociales e instituciones que representan los intereses de la región del Seridó, en sus múltiples dimensiones.

De esa forma, el Plan fue elaborado en la perspectiva de que las expectativas, las demandas y los problemas de la población estarían siendo identificadas, priorizadas y ampliamente catalisadas por el Gobierno del Estado, y por las lideranzas y las instituciones locales, con destaque para la Diócesis de Caicó, los Sindicatos de los Trabajadores Rurales y las dos asociaciones de Municipios actuantes en el territorio.

El marco conceptual y metodológico formulado y perfeccionado a partir del Proyecto Áridas y demás experiencias de desarrollo sustentable, sirvieron de base para dar fundamentación teórico-práctica al proceso de elaboración del Plan del Seridó, según presentado a continuación.

4.1 La aplicación del concepto de desarrollo sustentable y la planificación como proceso técnico y político

El desarrollo sustentable es entendido como una construcción social fundamentada en una base ética que coloca en el centro de las preocupaciones al ser humano. Como proceso, la construcción de una sociedad sustentable demanda un clima de solidaridad social que pueda compatibilizar la dinámica económica con la equidad, los valores culturales, cuidando los equilibrios del ambiente natural. Crea, en este sentido, dos solidaridades: una, *sincrónica*, para con la generación a la cual pertenecemos, y otra, *diacrónica*, para con las generaciones futuras (Sachs, 1990). Esta perspectiva traduce, en primer lugar, *una solidaridad intergeneracional*, de modo que el bienestar de las generaciones actuales sea de tal forma que no comprometa las oportunidades y la satisfacción de las necesidades futuras. Al mismo tiempo, presupone *una solidaridad intrageneracional*, significando que el bienestar de una minoría no debe ser sostenido sobre el detrimento de la mayoría; conservar estructuras que reproduzcan o amplíen la desigualdad de oportunidades, las exclusiones (Miranda et alii, 1999)

Debe ser visto, por consiguiente, como un proceso amplio de cambios sociales y elevación de las alternativas de selección de oportunidades de vida, conocimiento y trabajo, de modo a compatibilizar, en el tiempo, el crecimiento económico, la equidad social y la conservación del medio ambiente. Encierra, de inmediato, la necesidad de un abordaje multidisciplinario e integrador de las diversas dimensiones de la realidad: ambiental, científico-tecnológica, económica, sociocultural, y político-institucional. La concretización de esta óptica demanda, por otro lado, el fortalecimiento de la ciudadanía y la democratización de las instituciones y de la sociedad.



En la medida en que se consolida, dentro del pensamiento técnico contemporáneo, la concepción ampliada del desarrollo sustentable, se propagan nuevas perspectivas teóricas y metodológicas de planificación participativa y territorial, que alteran la visión tradicional de la planificación tecnocrática, sectorial y vertical que dominó el escenario de Brasil durante casi dos décadas. Desaparece la perspectiva aislada sectorial, el dominio de lo económico y se busca la interconexión entre sectores, la visión territorial e interdimensional del desarrollo.

En sintonía con las vertientes contemporáneas de planificación, el proceso de elaboración del Plan de Seridó partió del concepto de que el Planificar es un proceso esencialmente político de toma de decisiones. Implica definir una imagen colectiva de futuro, generar vínculos de solidaridad, construir consensos, negociar, definir prioridades, reflexionar sobre el tipo de sociedad que queremos construir. La formulación del Plan se convierte en la oportunidad para estimular los procesos de democratización, la ocasión para vincular a los actores sociales e institucionales y desarrollar capital social, desde la participación. Todo ello, alimentado por la información sobre el territorio, procurando actuar localmente pero desde un pensamiento global, sistematizando los consensos en un instrumento orientado racionalmente por el conocimiento técnico sobre la realidad local y su contexto.

Así, se buscó poner en práctica una estrategia comunicativa que posibilitó⁽¹⁸⁾, a los actores sociales involucrados, mantener un estrecho intercambio de opiniones, perspectivas e informaciones con los técnicos; un diálogo que prepara y sirve de fundamentación para la toma de decisiones políticas. Para que las aspiraciones y los intereses de la sociedad del Seridó, expresadas mediante las instancias representativas, la planificación del territorio debe crear instancias democráticas, estimulando la movilización de los actores y segmentos sociales. Hay una clara dimensión subjetiva que debe trabajarse. Las transformaciones reales pasan siempre por un plano emocional, aunque se alimenten de la racionalidad.

El concepto de *planificación participativa* ha sido, en los últimos años, largamente utilizada por técnicos, políticos y gobernantes, como instrumento que apoya la construcción de un nuevo modelo de gestión gubernamental, marcado por el involucramiento de la sociedad civil en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Si bien este es el discurso que se impone, no siempre la concepción se refleja en la práctica. La experiencia muestra que, muchas veces, lo que se entiende por *participación* se restringe pura y simplemente, a una estrategia tradicional de los poderes públicos para dividir responsabilidades, homologar los actos y legitimar acciones, con el respaldo manifiesto de determinados segmentos de la sociedad, movilizados para tales fines.

¹⁸ En todas las etapas de elaboración del Plan (Diagnóstico, Estrategia, Programas y Proyectos y Sistema de Gestión).



En el caso específico de la formulación del **Plan de Desarrollo Sustentable de la Región del Seridó de Río Grande del Norte**, el concepto de participación fue entendido no apenas como *tomar parte*, más también – y principalmente – como *ser parte, tener protagonismo, influir en las decisiones, empoderarse, responsabilizarse, clarificarse y motivarse*.

Esta perspectiva permitió delinear y poner en práctica una estrategia de trabajo destinada a envolver a los más diversos segmentos de la sociedad civil (así como representantes de las administraciones municipales de la región), para hacerles sujetos y actores del proceso de desarrollo. Con esta directriz, las actividades desarrolladas durante el proceso de elaboración del Plan tuvieron un doble direccionamiento: además de destinarse al levantamiento de informaciones e insumos, deberían también posibilitar el desarrollo de acciones que permitan inducir a las entidades a adoptar prácticas participativas. De esa manera, el proceso se transforma en una experiencia pedagógica de democratización.

4.2 Metodología adoptada en la elaboración del Plan del Seridó

De acuerdo con la concepción de planificación y del desarrollo sustentable, las formas y caminos operacionales para a elaboración de planes y estrategias regionales, estaduais y microrregionales, fueron definidas como un proceso de trabajo que contempla procedimientos y actividades secuenciadas, y las técnicas de producción y deliberación. De un modo general, ese proceso de trabajo (que se presenta de forma sintética en el Anexo I) se estructura en cuatro postulados centrales: **a) Articulación del proceso técnico y político; b) La combinación de proceso y producto; c) El enfoque sistemático; y d) La visión estratégica.**

En obediencia a los referidos postulados adoptados en la conducción de los trabajos, el Plan fue elaborado según la metodología participativa, articulando de forma rigurosa el tratamiento técnico y la presencia activa de la sociedad local durante todas las etapas. Pautado por el concepto de desarrollo sustentable, el trabajo incorpora la idea de que la planificación es también un esfuerzo de vinculación y coordinación descentralizada. Mediante la concertación es que se quiere lograr que toda la sociedad se transforme en el motor del cambio. **(Ver Diagrama del proceso en la página a seguir)** En esta línea de pensamiento, la metodología adoptada buscó operacionalizar los aspectos conceptuales, conforme se anota a seguir.

4.2.1 Análisis bibliográfico y sistematización de Informaciones

Un amplio acervo de informaciones respecto de la Región del Seridó fue consultado, ofreciendo subsidios de mucha importancia para la elaboración del Plan. Fueron analizados



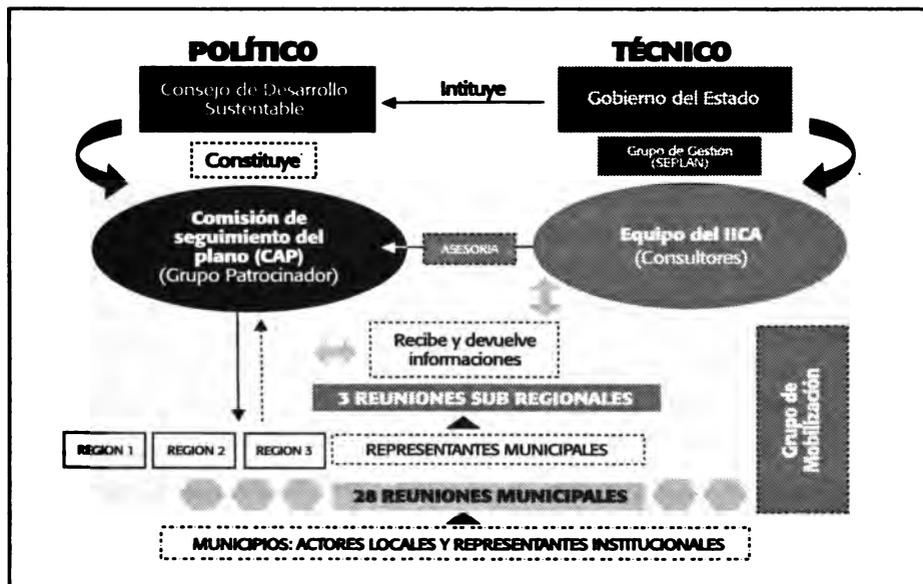
todos los estudios, Planes locales e informes. Varios documentos técnicos y estadísticas producidos por el IDEMA también ofrecieron datos importantes sobre los más variados aspectos socioeconómicos del Seridó.

Estudios, disertaciones y tesis sobre Rio Grande del Norte y el Seridó fueron examinadas y discutidas, aportando elementos fundamentales para la comprensión de la realidad territorial vivida por la sociedad objeto de estudio. También fueron utilizados datos y informaciones obtenidas directamente de las instituciones actuantes, por intermedio de instrumentos específicos de levantamiento. Las instituciones de las esferas de los gobiernos federal y estadual fueron identificadas y listadas, haciendo una breve descripción de cada una de ellas, en su respectiva área temática.

En el caso de las entidades municipales, se procuró hacer un diagnóstico más profundo a partir de la aplicación de un formulario específico, complementado por entrevistas en cada uno de los municipios que componen la Región. Las informaciones obtenidas posibilitaron formar un juicio acerca del desempeño administrativo (desde el punto de vista organizacional y gerencial) y sobre el funcionamiento del Sistema de Gobierno.

FIGURA 01

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA REGIÓN DEL SERIDÓ





4.2.2 *Consulta a la Sociedad*

La participación de la Sociedad en el proceso de elaboración del Plan fue concretizada por medio de *Reuniones Municipales*, realizadas en todos los municipios. La movilización para las reuniones fue realizada por la Comisión de Acompañamiento del Plan -CAP, con la colaboración de las Prefecturas/Alcaldías (Intendencias/Ayuntamientos), los Sindicatos de los Trabajadores Rurales y varias organizaciones civiles. De acuerdo con un cronograma previamente elaborado, las convocatorias fueron realizadas por medio de correspondencias expedidas a la Prefectura de cada municipio y a las instituciones representativas locales (iglesias, sindicatos, órganos de base, instituciones gubernamentales con actuación en el municipio, las asociaciones comunitarias, ONGs, etc.), además de realizarse una amplia divulgación utilizando los medios de comunicación de masa.

Las *Reuniones Municipales* tuvieron, como objetivos: **i)** informar a los participantes sobre la elaboración del Plan de Desarrollo Sustentable del Seridó; **ii)** sensibilizar a los participantes sobre la necesidad de pensar en su propio futuro desde una perspectiva de desarrollo sustentable; e **iii)** iniciar un proceso de Planificación local que permitiese ordenar los procesos de forma participativa.

Los participantes fueron orientados respecto a las técnicas y los procesos a utilizarse para el cumplimiento de los objetivos arriba indicados, de forma de captar la opinión de la comunidad con relación a: **i)** la identificación de los problemas más importantes enfrentados por el municipio; **ii)** indicación de las soluciones vistas como las más adecuadas; **iii)** indicación de las potencialidades territoriales del municipio, capaces de contribuir a la solución de los problemas indicados; y **iv)** la construcción de un escenario futuro deseado.

En conjunto, las 28 reuniones municipales contaron con la presencia de cerca de 1.200 participantes que entregaron valiosos subsidios no sólo para la fase de Diagnóstico, sino también, para las fases posteriores de elaboración del Plan.

Posteriormente, fueron realizadas tres Reuniones Sub-Regionales - con la presencia de cerca de 500 personas (una reunión en cada una de las Zonas Homogéneas que integran el territorio del Seridó). Los objetivos fueron: **i)** analizar y consolidar las informaciones recogidas en las Reuniones Municipales; **ii)** delinear el escenario futuro deseado, en la escala de cada Zona Homogénea; y **iii)** valorizar y evaluar las propuestas formuladas por los consultores, clarificando la definición de Programas y Proyectos.

Con una media de 163 participantes, las Reuniones Sub-Regionales aportaron inestimables subsidios para la elaboración del Plan, con intensa participación de los miembros de la Comisión de Acompañamiento (CAP), através de los Grupos Temáticos/Dimensiones, además del Grupo Gestor constituido por representantes del Gobierno, en este caso la SEPLAN/RN .



4.2.3 Entrevistas

Otra fuente importante de obtención de información fueron las entrevistas con personalidades y líderes políticos que conocen y viven la problemática regional y estadual. Las entrevistas aproximaron a personalidades de destaque en el medio político, científico y empresarial, representantes de sindicatos de trabajadores, ONGs, productores rurales y otros agentes de la sociedad civil. Las personalidades fueron seleccionadas de común acuerdo entre la Comisión de Seguimiento y los consultores del IICA. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas, posibilitando una visión más amplia de la problemática de la Región, en sus diversas dimensiones.

4.3 La visión estratégica del plan del Seridó⁽¹⁹⁾

Sin lugar a dudas, la vulnerabilidad climática constituye una de las más marcantes fragilidades del Seridó. Además de los impactos sociales, las sequías han producido fuertes efectos sobre la economía y contribuido para intensificar las pérdidas ambientales. El destaque a esa cuestión es puesto en evidencia para mostrar que la sequía amplía los problemas de la pobreza, eleva el grado de dificultades de la economía y intensifica las fragilidades ambientales.

Además de esas dificultades de naturaleza interna al Seridó, el Plan también aborda aquellas cuyo origen es externa a la región. Por eso es que son tratados esos aspectos, representados, de forma sintética, en los escenarios (tendencial y deseado) construidos. Posteriormente se formularon los objetivos y las opciones estratégicas del Plan (Los resultados de este proceso se resumen en el Anexo I).

Lo que el Seridó va a ser en el futuro depende de un conjunto mucho más complejo de circunstancias externas e internas a la región y de la capacidad de los actores sociales de la región en influir sobre la realidad actual, considerada insatisfactoria. Para que la actuación de los actores sociales con interés en la concretización del desarrollo sustentable en la región se torne eficaz, es imprescindible partir de los problemas y potencialidades identificados en cada una de las dimensiones examinadas, considerando, además, el contexto en cual el Seridó está situado, las amenazas y las oportunidades que surgen en ese cuadro más general, que irán a moldar el desarrollo de la región.

¹⁹ El trabajo (de planificación) parte, normalmente, de una visión estratégica, focalizado en el largo plazo - el futuro que orienta el presente -, delimitando las circunstancias - que definen los límites y las posibilidades de intervención - restricciones de medios e instrumentos y, por lo tanto, con una clara preocupación con la selectividad y la jerarquización de las visiones. Por otro lado, con el enfoque estratégico, se trata de concentrar las visiones sobre los factores estructuradores del estilo de desarrollo, evitando caer en la trampa de las emergencias y de las necesidades inmediatas y de corto plazo que, muchas veces, terminan por conservar los modelos de organización de la economía y de la sociedad (Tania, Miranda, Guimarães, Buarque).



Como mencionado, la estrategia de superación del cuadro adverso que se instaló en la región en las últimas décadas se fundamentó, en gran parte, en el interesante dinamismo de los pequeños negocios, que se ampliaron bastante en el Seridó, muchos con gran suceso. Tres importantes Cooperativas también se destacan en la fase más reciente. Más la región continúa a carecer de refuerzo en su base productiva, a ser dado por empresas de mayor porte, capaces de generar excedentes de una cierta dimensión, que complementen el esfuerzo que viene siendo realizado por la iniciativa de los pequeños emprendedores.

Para que el Plan de Seridó sea bien sucedido, será imprescindible movilizar todas las fuerzas sociales interesadas en el desarrollo de la región: gobierno, sector privado y sector no-gubernamental. De esa movilización dependerá el conocimiento que se deberá dar a los mercados de inversionistas potenciales sobre las ventajas regionales y los avances que a cada día son observados en el cuadro sub-regional, estadual, regional y nacional. En otras palabras, será indispensable lanzar el Seridó en el contexto estadual, nordestino, brasileño e internacional, como forma de atraer nuevas inversiones para la región.

Por eso, y como parte de la concepción del Plan fueron detalladas las iniciativas en la escala de Programa y Projeto. Cada iniciativa contempla referencias a sus objetivos, diretrizes, metas, recursos necesarios y respectivas fuentes, instrumentos y modelos de gestión, con detalles adicionales, tomados posibles, en función de la práctica de avance de la iniciativa considerada. Los cuantitativos de los diferentes Programas y Proyectos fueron, también, estimados utilizándose coeficientes técnicos específicos, como los que han sido considerados en el cálculo de los costos de actividades referidas a estudios y investigaciones (Ver cuadro de costos y financiamiento del Plan en el Anexo I).

Dentro de esas iniciativas está propuesto un programa de promoción de oportunidades de inversión, el cual deberá delinear los contornos más generales de las acciones a ser desarrolladas para tomar conocidas las alternativas de inversión encontradas en la región y así poder ampliar la densidad económica del Seridó.



LA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD
EN EL SERIDÓ:
UN PROCESO EN
CONSTRUCCIÓN

5



5.1 **Antecedentes: Evolución político-institucional**

El Plan de Seridó, reveló, que la presencia institucional – pública y privada - en aquella región cambió de un pequeño número de entidades dedicadas a la recaudación fiscal y a la implementación de las políticas de combate a los efectos de las secas y de infraestructura vial, en el inicio del siglo, para una institucionalidad diversificada y compleja, hoy formada por más de una centena de organizaciones integrantes de las estructuras administrativas de los gobiernos federal, estadual y municipal. Esas organizaciones son responsables por la ejecución de políticas de apoyo a la agricultura y a la industria, y por un variado conjunto de políticas sociales, entre las cuales se incluyen la educación, la salud, la seguridad pública, la previdencia, la asistencia social, la suplementación alimentaria, la habitación, el saneamiento y un conjunto de programas y proyectos de apoyo al desarrollo local.

En la Región del Seridó, el padrón tradicional de intervención gubernamental, anteriormente referido, generó un desempeño poco satisfactorio, en razón, principalmente, de la desarticulación entre las diversas instancias de gobierno y gestión local; del paralelismo y de la superposición de funciones atribuidas a los tres niveles de gobierno; de la baja capacidad de recaudación de recursos propios y de la elevada dependencia de los municipios de recursos federales; de la deficiencia técnica en los sistemas de gestión territorial y en la prestación de servicios públicos; de la incidencia de clientelismo y asistencialismo en las relaciones entre el Estado y la población; del bajo desempeño de las Cámaras Municipales; y de la fragilidad de los mecanismos de participación ciudadana.

Esas razones encuentran su origen fundamental en la existencia de estructuras gubernamentales extremadamente centralizadoras y burocratizadas y en la diminuta participación de la sociedad en los procesos de gestión. En el primero caso, lo que se observa es la inadecuación de estructuras y el exceso de reglas y procedimientos burocráticos acaban haciendo con que las instituciones pierdan de vista las personas, a las cuales deberían estar sirviendo. En el segundo, la ausencia de la participación de la sociedad, al mismo tiempo en que niega la premisa de que el gobierno pertenece a la comunidad, impide o dificulta una mayor transparencia en los actos de gestión.

Es verdad que ese proceso de cambios todavía no es fuerte lo bastante para viabilizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, consolidar la práctica democrática en toda la su plenitud y perfeccionar el desempeño de las políticas económicas y sociales en la región.

Entre tanto, los nuevos espacios públicos que están siendo construidos en el Seridó hacen parte de los profundos cambios que están ocurriendo en los paradigmas contemporáneos de gestión pública y representación social; todavía que incipientes, ellos son fundamentales para la construcción de una nueva institucionalidad democrática, que se muestre capaz de



servir a los intereses de las comunidades locales con eficiencia, eficacia y responsabilidad, requisitos indispensables a la prestación de los servicios públicos. Esta consciencia colectiva está en marcha.

Los sistemas administrativos municipales que componen la Región del Seridó vienen siendo desafiados por las transformaciones socioeconómicas que ocurrieron en el ámbito local, en las últimas cuatro décadas, o que fueron provocadas por la crisis del Estado y por los cambios en las políticas económicas y sociales de allí recurrentes.

El rápido deslucamiento de las poblaciones rurales dispersas para las sedes municipales acarreta una mayor presión sobre la demanda social por trabajo y por infra-estructura básica, y también, la posibilidad de diversificación y aumento de las rentas tributarias y de contribuciones patrimoniales, en el ámbito municipal.

El cambio en el perfil productivo de la región, con la decadencia del algodón y la ampliación y diversificación de actividades urbanas en las ciudades y en el medio rural, requiere una efectiva participación del municipio como instancia de promoción, financiamiento y realización de inversiones y servicios públicos.

Esto representa un gran desafío, llevando en cuenta que de un modo general la administración municipal todavía es marcada, con mayor o menor intensidad, por una de las características históricas de la administración pública brasileña, donde sobresalen, de un lado, la concentración del poder en el ámbito de la Prefeitura/Alcaldía (y, en esta, en las figuras del Prefeito y de sus auxiliares mas diretos) y, de otro, la ausencia de mecanismos descentralizados de planificación, participación y acción gubernamental compartida.

En los municipios del Seridó, (principalmente en los de menor parte), la dificultad encontrada por las administraciones municipales fue con respecto a la constitución de equipos técnicos. Son pocos los técnicos disponibles para el ejercicio de las funciones especializadas. Son pocas las Prefeituras que disponen de un cuadro de personal cualitativamente satisfactorio. La regla general es la existencia de equipos técnicos reducidos al mínimo y con nivel de capacitación inferior a lo necesario.

Por otro lado, la mayoría de las Câmaras Municipales también se han caracterizado por una actuación extremadamente deficiente, con poca presencia en las decisiones sobre las cuestiones de interés público, algunas veces atuando según las orientaciones más específicas del Poder Ejecutivo, en otras ejerciendo una oposición plena y a veces radical, dependiendo de las relaciones políticas entre Vereadores y Prefectos.

Exceptuando la Prefeitura/Alcaldías y la Câmara de Vereadores, pocos son los instrumentos del poder local que actúan efectivamente en las decisiones, especialmente en aquellas



realacionadas al desarrollo económico del municipio. Los grados de conciencia política y de organización de la población todavía son muy precarios, y sólo poco a poco se viene recuperando del retroceso que sufrió en el período autoritario de larga duración a que el Brasil, fue sometido.

Hay que destacar, en el contexto de la situación descrita, la existencia de un instrumento de actuación popular, que comienza a integrar el Sistema Municipal de Gobierno, con alguna forma de participación positiva: son los Consejos, especialmente los de Salud, de Educación, de la Niñez y del Adolescente, que vienen ganando expresión en algunos municipios. Por fuerza de exigencia legal o por actuar en áreas casi siempre elevadas a la categoría de prioritarias por las administraciones innovadoras, esos colegiados vienen fortaleciéndose en los últimos años, aunque se pueda apuntar como una de sus deficiencias el hecho de tener predominancia, en su constitución, de personas ligadas directa o indirectamente a la administración municipal, en decorrencia de la especificidad de sus funciones.

De acción más amplia y concebida para el crecimiento socioeconómico de los municipios son los Consejos de Desarrollo Municipal, entre ellos los denominados Consejos del Fondo Municipal de Apoyo Comunitario (FUMAC/FUMAC-P), financiados por el Banco Mundial através del Proyecto de Combate a la Pobreza Rural.

Esos Consejos se vienen formando a los pocos en algunos municipios de la Región del Seridó, ganando expresión como colegiados que articulan la acción de la sociedad, por medio de la representación de sus diversos segmentos, en la formulación de políticas, programas y proyectos capaces de mejor orientar la actuación de la administración municipal. Es verdad que todavía presentan muchas deficiencias, tanto en su estructuración cuanto en su propio funcionamiento, principalmente por no estar desarrollando un trabajo eficiente de conscientización y formación de capital político entre sus integrantes. Más es innegable que representan un instrumento estratégico de empoderamiento, capaz de promover cambios en el viejo sistema autoritario local.

A medida en que se multiplican y aprimoran su funcionamiento, esos Consejos tendieron a contribuir para la ampliación y la mejoramiento del Sistema Municipal de Gobierno, hoy casi que exclusivamente limitado a la dualidad representada por Prefeitura/Cámara de Vereadores. Son los ambientes participativos los que permiten a los seres humanos actuar sobre la realidad objetiva y facilitan la tomada de conciencia que pueden transformarla.

Los Consejos Municipales, cuando democráticos, representativos y deliberantes pueden compartir el poder. Participa activamente quien tiene poder, quien tiene posibilidades de acceso a recursos, al conocimiento y a la información.



3.2 La base conceptual

El proceso de elaboración del Plan del Seridó culminó con la formulación de un nuevo modelo de gestión institucional – visto como construcción colectiva - fundamentado en los conceptos de descentralización político-institucional y democratización; la visión de lo público como una dimensión no estatal; la organización participativa de los procesos de gestión; y la organización de los actores en redes.

Así, la descentralización fue definida como el centro de la estrategia de la administración estadual, perfilándose en la práctica un nuevo modelo de gestión participativa, como parte de los cambios en los niveles decisorios Federal y Estadual, así como en el nivel municipal / local. Este proceso tuvo inicio a partir de los Consejos Municipales y financiamiento de los proyectos de las asociaciones comunitarias, concebidos e implementados con el apoyo del PCPR, con recursos del Estado de Río Grande del Norte y del Banco Mundial.

La práctica viene mostrando que el proceso en análisis –en construcción colectiva- todavía demanda muchos esfuerzos para consolidarse y ser efectivo. En este sentido, se cree que el PCPR puede desempeñar un papel relevante, en particular, mejorando la gestión del Fondo Municipal de Apoyo Comunitário–FUMAC. Se incluye la experiencia del FUMAC Piloto, que tiene la perspectiva de apoyar el proceso de regionalización de la Planificación sustentable en todo el Estado. En esta intervención, son los actores locales organizados alrededor de los Consejos los que, de forma descentralizada y autónoma, fundamentados en Planes participativos, gestionan sus proyectos, definen sus prioridades, rinden cuenta ante la sociedad.

El Sistema de Gestión del Plan fue concebido como instrumento para construir esa nueva institucionalidad pública. Nos se trata de establecer nuevas estructuras, sino nuevos vínculos y alianzas, formas de trabajo, complementariedades, objetivos compartidos. Son esos aspectos intangibles que energizan la operación de las instituciones las que, junto con las capacidades de gestión técnica, financiera y administrativa, van a posibilitar la implementación del Plan de Desarrollo Sustentable del Seridó. Se promueve una nueva consciencia de lo público. Ya no es el estado el responsable único, ni el proveedor. Lo público es lo que pertenece a todos y eso se construye mediante la confianza entre los actores. La desconfianza se traducía frecuentemente en irresponsabilidad y falta de compromiso. La descentralización debe ser un proceso que emerge desde las bases y sube tejiendo la compleja malla social e institucional.

La perspectiva es que los gobiernos municipales puedan fortalecerse para asumir los complejos desafíos que supone la transición hacia un patrón de sociedad sustentable, mediante la generación de capacidades técnicas, administrativas, financieras y políticas. Es necesario crear, donde sea posible, un ambiente territorial de complementariedad institucional.



Así, las instituciones del Estado y de la Sociedad Civil son interpretadas como cuerpos asociados (*parceiros*) cuya gestión se materializa mediante un conjunto de reglas y procedimientos definidos de conjunto, para la toma de decisiones y orientación de los procesos. Eso activa el ejercicio de la ciudadanía. Como son concebidas, en la dinámica de la concertación, ambas se transforman en instancias privilegiadas de construcción de lo público, o sea, de lo que es de todos. El modelo impulsa la construcción de relaciones horizontales entre las organizaciones tradicionalmente fragmentadas; busca la neutralización del clientelismo y del paternalismo; facilitar la conciliación de intereses y el fomento de la solidaridad social; formar equipos de trabajo y posibilitar la articulación e integración de políticas, programas y proyectos sociales; y apalancar recursos financieros que activen las iniciativas locales.

El concepto de organización en red permite la articulación horizontal entre las organizaciones de la sociedad civil y de estas, con el Estado. Los Consejos Municipales y el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable del Seridó son las instancias que sintetizan esta nueva institucionalidad.

Esta organización reticular de la sociedad civil, se piensa, llevará al diseño de nuevas formas de gestión compartida y de representación social más próxima y realista a las demandas de las comunidades. De ninguna manera se quiere fortalecer a la sociedad civil para sustituir al Estado, aquí reconocido como instancia co-rectora de los procesos y agente principal de financiamiento, bien como de regulación de políticas públicas, responsable del desarrollo local.

Lo que conduce hacia nuevas formas de gestión pública no es, por consiguiente, ni el predominio de un Estado fuerte que se impone sobre una sociedad civil débil, ni la presencia de actores sociales o agentes que, por su poder económico, se apropian indirectamente de un Estado frágil. Se construye una relación de complementariedad, vinculaciones solidarias entre dos esferas interdependiente y relativamente autónomas, dialogando una con otra, llevando un juego caracterizado por el control mutuo y la negociación.

Dentro de ese marco el Plan estableció tres presupuestos básicos para la definición del Sistema de Gestión: **i)** la efectiva participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones; **ii)** la descentralización de la implementación de los programas y proyectos que integran el Plan; y **iii)** la asimilación de una nueva cultura política para la gestión de la "cosa pública".

En esa perspectiva es viable desarrollar un trabajo colectivo hacia la equidad, marcado por la democratización de la sociedad y las instituciones públicas, mediante el establecimiento de mecanismos y espacios de intercambio y diálogo, para crear consensos en los niveles comunitarios y municipales, y por agregación, en los niveles sub-regionales y regional. La equidad y la igualdad son los presupuestos esenciales de la democracia. La equidad supone generar capacidades y respetar derechos para que los ciudadanos puedan ser ciudadanos y participar activamente en la *vida pública*. Igualdad en el sentido de que todas



las personas puedan tener acceso a las oportunidades y conseguir satisfacer sus necesidades materiales e inmateriales.

En lo que se refiere a la descentralización de la gestión del Plan – el Diagnóstico revela que se trata de una medida urgente y fundamental. Las instituciones locales pierden dinamismo y capacidad de acción en función del modelo centralizador y burocrático. El centralismo, la gestión piramidal, contribuye a que la actuación del gobierno local sea dependiente, siempre bajo comando vertical. La perspectiva sectorial desde el centro llevó a construir un territorio desintegrado localmente, apagando el potencial municipal de innovación. Las instituciones descentralizadas, al contrario, son mucho más flexibles y, por consiguiente, capaces de ejercer un rol promotor de manera más realista y eficiente; pueden tomar decisiones estratégicas y determinar providencias con mayor agilidad. Además, las instituciones descentralizadas son mucho más abiertas a la adopción de nuevas técnicas y procesos de gestión. A partir de las constataciones, se buscó una forma de promover mayor flexibilidad de acción, generando capacidad y voluntad de gestión.

La descentralización de la gestión del desarrollo, bajo la alianza del municipio y la sociedad civil, concretiza una transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, de las autoridades centrales o estatales, hacia los gobiernos locales. Se distribuye el poder de decisión y se empodera a las organizaciones locales que tradicionalmente venían operando como satélites. Este cambio de eje en el poder de decisión es una condición necesaria para que los actores locales puedan influir en su destino. Cuando el poder se descentraliza la democracia se abre, las energías políticas se disipan y emergen nuevas formas de gestión. Es la gestión descentralizada, junto al capital social, lo que permite la aplicación de políticas diferenciadas y el fomento de acciones que afirmen la identidad regional. Se quiere que la identidad pueda facilitar la movilización de voluntades y recursos, alimentar las redes de solidaridad.

En resumen, lo expuesto anteriormente, implica la necesidad de formar una nueva cultura política para la gestión pública. Se trata de sembrar nuevos recursos subjetivos o energías políticas para integrarse en el proceso de transición hacia una sociedad sustentable de forma más activa. La región del Seridó no logra escapar de la politiquería, del clientelismo, del asistencialismo y del individualismo, que amenazan seriamente con destruir las bases de la solidaridad y la cohesión social.

5.3 Estructura del sistema de gestión

Como fue anotado, la construcción del Sistema de Gestión para Seridó parte de la necesidad de potenciar el papel del Estado - a partir de las estructuras institucionales



existentes en los niveles municipal, estadual y nacional – mediante la colaboración de la sociedad civil organizada.

Su diseño tuvo en mente, por supuesto, la *estructura programática del Plan*, como un conjunto de acciones estratégicas para alcanzar los resultados e, también, en función de la *institucionalidad* del territorio, donde se concentra parte de la responsabilidad por la ejecución. Existen diferentes niveles de gestión y responsabilidad, comprometiendo a diversos agentes, que actúan y deciden sobre el Plan. Cada nivel responde a determinadas actividades, o sea, son instancias decisorias que operan de forma articulada.

La estructura organizacional, además, busca dinamismo, racionalidad, transparencia y mejores resultados en la aplicación de los recursos del Plan. Contempla un conjunto de órganos colegiados, de carácter consultivo, y una Unidad de Gestión, que desenvuelve el gerenciamiento propiamente dicho. Son órganos consultivos: **i)** los Consejos Municipales de Desarrollo Sustentable; y **ii)** el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable. La Unidad de Gestión del Plan ha sido pensada como una entidad Civil de Interés Público, y constituida de acuerdo con las disposiciones de la Ley Nº 9.790, de 23 de marzo de 1999, bajo la denominación de **Agencia de Desarrollo del Seridó**.

5.3.1 Consejos Municipales de Desarrollo Sustentable

Cada municipio de la Región del Seridó tendrá un Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable—CMDS (que integrará el Sistema Municipal de Gobierno), teniendo como función primordial el apoyo a la implementación del Plan en su respectiva jurisdicción.

El Consejo es una organización civil, un colectivo que vincula a los grupos organizados de la sociedad local, independiente de la administración municipal. Son las comunidades organizadas en asociaciones territoriales, mediante sus representaciones. De alguna manera, el Consejo es el intermediario político entre las bases comunitarias y el Estado. Los CMDS constituirán la instancia de decisión en el nivel municipal, para los asuntos relativos al Plan del Seridó, considerando directrices.

La composición interna de los Consejos Municipales de Desarrollo Sustentable no sigue un patrón rígido, predeterminado, ya que se pretende moldear un sistema cuya característica fundamental son los procedimientos democráticos. Cierto, en lo relativo a su estructuración, se tendrá cuidado de que sus integrantes representen a todos los segmentos del espacio municipal.

5.3.2 Consejo Regional de Desarrollo Sustentable del Seridó (CDS)

El CDS es la instancia máxima de decisión dentro del Sistema de Gestión. Ha sido formalizada por medio del Decreto nº 14.543, de 03 de setiembre de 1999, de acuerdo



a un Protocolo de Intenciones²⁰⁾ celebrado, en la misma fecha, entre el gobierno del Estado, la Asociación de los Municipios de la Microrregión del Seridó Occidental-AMSO y la Asociación de los Municipios del Seridó-AMS, con la participación de las siguientes instituciones: Federación de las Industrias del Estado de Río grande del Norte (FIERN); Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas de Rio Grande do Norte (Sebrae-RN); Federación del Comercio del Estado de Rio grande do Norte (FECOMÉRCIO); Federación de la Agricultura del Estado de Rio Grande do Norte (Faern); Federación de los Trabajadores de la Agricultura del Estado de Rio Grande do Norte (Fetam); Arquidiocesis de Natal; y Diocésis de Caicó.

La misión básica del CDS, de acuerdo con el Protocolo, es la de promover la integración de personas, acciones, temporalidades, y recursos, dentro de una visión estratégica y cooperativa, reduciendo los esfuerzos dispersos y las fragmentaciones, además de ejercer el control social del gasto público aplicado en los municipios. Sus funciones primordiales involucran el desarrollo de actividades *temporales y permanentes*: Las primeras, relacionadas al seguimiento del proceso de elaboración del Plan y, las últimas, referentes a la coordinación del proceso de ejecución.

Por los términos del Decreto n° 14.543, de 03 de setiembre de 1999 el Consejo de Desarrollo Sustentable del Seridó es directamente subordinado al Gobernador del Estado de Río Grande del Norte.

Composición: la composición del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable del Seridó -CDS, definida en su Decreto de Creación, será modificada para atender a las especificaciones del Sistema de Gestión del Plan.

5.3.3 *Agencia de Desarrollo Sustentable del Seridó*

La Agencia constituye la **Unidad de Gestión** del Plan de Desarrollo Sustentable del Seridó, representando, en otras palabras, el brazo ejecutivo del Sistema, con las responsabilidades básicas de instrumentalizar, viabilizar e implementar las decisiones

²⁰ El Protocolo que formaliza el Consejo Regional (CDS) argumenta que: i) la estrategia de desarrollo sustentable procura organizar la intervención pública y privada de forma múltiple y articulada, incorporando e integrando las dimensiones económica, social, ambiental, tecnológica y político-institucional; ii) el desarrollo sustentable demanda nuevas instituciones y un nuevo sistema de distribución de responsabilidades y papeles en la sociedad, combinando la descentralización del poder, de las competencias, de los recursos y de las responsabilidades del sector público, debiendo evolucionar para crecientes formas de asociación (parcería) y co-responsabilidad; iii) los Planes Diretores Regionales de Desarrollo Sustentable y los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable inseridos en el Plan de Desarrollo Sustentable del Rio Grande del Norte, como instrumentos de la política espacial, centrada en mecanismos de inducción de la descentralización de las acciones de inversión, tanto públicas como privadas, orientados para la promoción del desarrollo local diferenciado; y iv) los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable posibilitan la formación de una instancia de negociación y deliberación sobre las prioridades de desarrollo de cada área, reuniendo los actores sociales locales y las instituciones públicas, de modo a comprometerlos en la acción.



tomadas por los Consejos que integran el Sistema. Igualmente, tiene la tarea de estimular la integración de entidades públicas y privadas, para viabilizar los programas y proyectos previstos en el Plan.

En total coherencia con los fundamentos y presupuestos anotados, la **Unidad de Gestión** congrega instituciones públicas, entidades asistas, organizaciones comunitarias y segmentos organizados de la sociedad civil.

Como se puede observar, el perfil escogido para la Agencia de Desarrollo del Seridó se presenta como el más adecuado, para impulsar un abanico diferenciado de actividades. A pesar de naturaleza jurídica - de derecho privado - es pensado para posibilitar la integración con las instituciones de derecho público.

La Agencia de Desarrollo del Seridó tiene la siguiente estructura básica: **i)** Consejo Consultivo; **ii)** Consejo Fiscal; **iii)** Directoria Ejecutiva; y **iv)** Grupos Temáticos de Trabajo. El cuadro de recursos humanos será el mínimo necesario para su eficiente funcionamiento administrativo. Los equipos técnicos (que integrarán los Grupos Temáticos de Trabajo) serán constituidos con servidores de instituciones públicas y privadas, colocados a su disposición, según la naturaleza de la actividad.

En actual fase de transición del Plan que está conduciendo el CDS, requiere de un amplio esfuerzo. Esto porque la ejecución de la estrategia de desarrollo, supone la actuación descentralizada y coordinada de Gobierno y sociedad, en tomo de consensos básicos. Se destacan por su relevancia dos cuestiones: la **primera**, que se refiere al diseño institucional concebido para el desempeño eficiente, eficaz y efetivo de las múltiples metas que se pretende alcanzar y, la **segunda**, esta relacionada con los mecanismos a ser movilizados para el financiamiento.

En este contexto, el CDS y la Agencia de Desarrollo del Plan, deberán funcionar como una interfase entre las diferentes instancias y niveles decisorios, objetivando la descentralización coordinada, en la fase de implementación del Plan.

La implementación del Plan depende, en buena medida, del grado en que se detallan los valores de cada una de las iniciativas del mismo. Las estimaciones financieras presentadas para el **Plan del Seridó** se fundamentan, primero, en las disponibilidades especificadas en diversos programas macro, como **Brasil en Acción, el Avanza Brasil y el PPA (2000-2003)**. El gobierno del Estado de Río Grande del Norte, con su **PPA (2000-2003)**, además de otros instrumentos, constituye un segundo conjunto de posibilidades. Las administraciones municipales representan un tercer conjunto en el mismo sentido. Otra fuente de financiamiento considerada son las posibles líneas de crédito ofrecidas por los organismos internacionales, cuya participación depende de la elaboración, análisis, evaluación y costeo de proyectos. Figuran en este caso instituciones como el Banco



Mundial, el BID y el FIDA. También las posibilidades ofrecidas en las líneas de crédito de los bancos oficiales (Banco del Brasil, Banco del Nordeste, BNDS y Caixa Económica Federal). Luego un conjunto de posibilidades financieras está representado por los recursos que pueden ser colocados, directamente, por el sector privado, en cuyos hombros se depositan muchas expectativas de apoyo para la implementación bien sucedida del Plan. Por último, se consideran los aportes de los beneficiarios.

Los recursos previstos para el Plan (ver Anexo I), en lo relativo al monto y a las fuentes, tienen una garantía de asignación que depende del grado de movilización de las fuerzas políticas y sociales, del gobierno y la sociedad. Este tipo de movilización deberá realizarse a partir de la demostración de un retorno cierto en términos de cambios y generación de riqueza.



6

LECCIONES
DE LA EXPERIENCIA
DEL SERIDÓ



De modo general, al sistematizar la experiencia de la formulación del proceso de Planificación del Seridó, puede registrarse un avance cualitativo en el desarrollo de un instrumento orientador, que explicita prioridades y define modos de acción colectiva partiendo de la participación social y de la movilización de toda una población, identificada con su territorio. Se registra una experiencia que tiene marca propia y trayectoria histórica específica, pero que se levanta sobre un tejido social cada vez más articulado, principalmente, desde la iniciativa y esfuerzo de liderazgo de la sociedad civil, la Iglesia Católica y los sindicatos de trabajadores, principalmente. La movilización viene del pasado reciente y tiene la virtud de estimular un cambio de actitud en los ciudadanos y las organizaciones.

Así, partiendo del análisis de la experiencia de Seridó, se pueden extraer las siguientes lecciones:

6.1 Con relación a las condiciones de replicabilidad

- La realización del Plan del Seridó, en el marco político, institucional y técnico del sector público estadual, especialmente, del sistema de Planificación gubernamental, además del aporte metodológico significativo, condujo, en términos instrumentales, a la decisión de formular una estrategia de integración de la institucionalidad pública vinculada al desarrollo rural, regionalizando el presupuesto del Estado. Esto, en consideración a la importancia de racionalizar el gasto público, focalizándolo en los grupos más vulnerables, creando mecanismos de descentralización coordinada y transparente en la ejecución de las políticas públicas.
- El Plan del Seridó, mostró la importancia del capital social, de la organización ampliada de la sociedad, la construcción histórica de relacionamientos horizontales fundamentados en la identidad regional. Lo logrado, el dinamismo del proceso de Planificación, la facilidad de convocatoria de las comunidades, la movilización de los actores, el logro de soluciones comunes, la comunicación entre fronteras municipales, las alianzas entre Estado y sociedad civil, son aspectos en marcha que le dieron fuerza y dinamismo a las actividades de Planificación y que, sin duda, garantizan la implementación del Plan. Hay una clara demostración de solidaridad que puede apagar, poco a poco, la visión pragmática e individualista que también vibra dentro del hombre sertanejo.
- El Plan del Seridó se nutre de las lecciones anteriores y del acervo teórico-conceptual y metodológico producido y perfeccionado en otras experiencias de planificación sistematizadas en diferentes documentos técnicos del IICA. Demuestra la viabilidad de los conceptos del desarrollo sustentable y, también, la posibilidad de construir utopías. La visión del desarrollo sostenible, además de un esfuerzo multidisciplinario, se centra en la participación. Se invierten los papeles institucionales.



En lugar de “intervenir” para hacer o construir en nombre del pueblo, se abren espacios y oportunidades para que el próprio pueblo sea el constructor. El motor del desarrollo son todos los actores.

- Un proceso de Planificación participativa, que se apoya en el capital social, posibilita el conocimiento del territorio y la identificación con el mismo. Esto no era posible en la Planificación tecnocrática y sectorial. El sector tradicionalmente programado no era una geografía viva sino un artificio en sí, sin la sociedad actuando dentro del mismo. El territorio municipal era dividido en compartimientos que respondían a lógicas diversas que, necesariamente, revelaban velocidades diferentes. La gestión del desarrollo se revela como una orden desordenada, desperdiciando recursos y energías. Dentro de un mismo municipio, se construyen diferentes racionalidades y ritmos de evolución, orientados por destinos o paradigmas específicos. En la experiencia del Seridó, la región – el territorio – es heterogeneo y único, expresa una superposición de ecosistemas naturales y, al mismo tiempo, una diversidad de construcciones sociales. Seridó es una identidad, es tierra que “pertenece” a una determinada población. En este sentido, la Planificación compromete a toda la sociedad.

- La experiencia del Seridó tiene efecto multiplicador en el Estado de Río Grande del Norte. Al momento la SEPLAN/RN prioriza tres regiones adicionales para elaborar los respectivos Planes. El próximo mes de abril se iniciarán los trabajos en la Región del Litoral Atlántico del Estado. Son otras realidades territoriales y habrá que realizar ajustes metodológicos. Pero es clara, en cualquier caso, la necesidad de contar con una sociedad movilizadada y sensibilizada para dinamizar los procesos. La crisis social siempre polariza las expectativas. El proceso tiene que ser readecuado para posibilitar las interdependencias. La ingeniería institucional emerge de la calidad de las relaciones entre actores sociales y agentes económicos, junto al Estado. En el intercambio de informaciones y experiencias, en los aportes colectivos negociados y en los acuerdos donde se pueden hacer compatibles los intereses del Estado y la sociedad civil.

- La experiencia de Seridó nos indica que al descentralizar, la gestión del desarrollo no significa, apenas, transferir competencias para actores y agencias locales, sino también, generar capacidades y abrir canales de participación para facilitar la toma democrática de decisiones y el flujo de la información, estimulando que se distribuya el poder sin mayores conflictos. Los actores locales no reclaman apenas una opaca desconcentración funcional de competencias, ni una nueva centralización local de tipo autoritario (prefectalarismo) operando dentro del espacio municipal, sino el derecho de expresar sus intereses



y sus demandas, influir en la toma de decisiones estratégicas e involucrarse de alguna forma en la gestión y control de los procesos de desarrollo. La Planificación del Seridó significó ampliar las capacidades de la sociedad organizada para, de forma motivada y consciente, tomar las decisiones que se refieren a la selección de una forma de vida.

6.2 **Con relación a las expectativas de cambios en las condiciones de vida del Seridoense**

- Los cambios en la estructura económica, los nuevos procesos de desarrollo económico local pensados colectivamente a partir de los recursos endógenos, en su mayoría, representan propuestas priorizadas que esperan estudios de factibilidad y financiamiento, en convergencia con las políticas de desarrollo del Estado y del País.

El cambio, no es material, ni físico y falta tiempo para que se exprese en los indicadores convencionales de crecimiento. El proceso de movilización ha generado un emocional colectivo, una confianza indisociable de la voluntad de desarrollarse, una creencia entre la gran mayoría de los actores de que es posible cambiar el rumbo de las cosas. Ello facilita las transformaciones, aunque, de antemano, se sabe que la eficacia depende de la gestión de líderes y autoridades. De allí la importancia de invertir en capital humano. Se quiere todavía preparar a los diferentes actores sociales involucrados para enfrentar los desafíos inherentes al proceso de implementación del Plan de Seridó.

- Es otra la cara del municipio seridoense, su visión protagonista más allá del papel convencional de proveedor de servicios. Es un municipio que se abre a la participación, que intenta legitimarse mediante la distribución del poder mediante los Consejos y que busca fortalecerse horizontalmente creando asociaciones, redes de apoyo intermunicipal. Eso le da mayor presencia territorial y, por supuesto, mayor capacidad interna para asumir el rol de promotor asociado del proceso de desarrollo local. En perspectiva, además de la articulación de actores, el municipio tiene en el Plan, un marco orientador para viabilizar e implementar acciones de impacto territorial. Aumenta la capacidad de convocación y abre líneas de comunicación e información con las comunidades. Este papel renovador, acompañado de la construcción simultánea de una nueva institucionalidad y modelo de gestión permite visualizar decisiones que apunten a dar solución a los graves problemas sociales de la población pobre.



4.3 Con relación a la sustentabilidad de los cambios en la mejoría de vida

- La sostenibilidad de los cambios generalmente responde a una lógica compleja. El desarrollo sustentable de un territorio, llevado de forma participativa por la propia población y movido por una red de organizaciones interdependientes, abre un mundo de posibilidades de vida.

El futuro es impredecible y cuanto más incierto nos parezca, más intensas son las vulnerabilidades y mayor es la demanda de fortalecer el capital social, la capacitación y la información. Se apuesta en el amplio involucramiento de la sociedad seridoense, en el trabajo articulado de los actores sociales, en el procesamiento oportuno de las relaciones conflictivas y en la definición de proyectos productivos rentables y sustentables.

- **El Plan del Seridó** revela un gran esfuerzo de concertación. La participación abierta llevó al reflejo de intereses opuestos entre grupos sociales. El reconocimiento de que el desarrollo sustentable del Seridó sólo es posible abordarlo mediante un enfoque territorial y una concepción de lo público como perteneciente a todos, permitió llegar a decisiones concensuadas. Allí radica la fuerza del concepto del desarrollo sustentable, posibilitando el diálogo y el procesamiento de propósitos diferenciados y opuestos. El proceso de Planificación llevó a pensar la vinculación interinstitucional, respetando las autonomías, fomentando la sinergia intersectorial en torno de objetivos prioritarios de naturaleza territorial (regional, estadual y federal)

- Los programas y proyectos de desarrollo rural, salvo aquellos específicamente formulados como respuesta a las reivindicaciones de los pueblos indígenas y negros, han desconsiderado el papel esencial de la cultura y la identidad. Siempre se fomenta el crecimiento económico como si fuera la única variable determinante del cambio, la verdad suprema. Y frente a la creciente pobreza, seguimos celebrando el fracaso social del modelo, como si fuera un éxito.

La creatividad local, que genera nuevos caminos, no es estimulada y la imaginación colectiva, que permite vislumbrar posibilidades y crear un poder causal - una fé - respecto al futuro, no es tomada en cuenta, tampoco los valores. La metodología tradicional de Planificación está pensada racionalmente para liberarse de las creencias y de los conflictos. El reconocimiento de la identidad territorial y de las manifestaciones culturales deben constituir objetivo de programas y proyectos. Rescatar sueños colectivos, valores, creencias, recuerdos, sentimientos, experiencias, que puedan sustentar las estrategias locales de desarrollo sustentable.



- El Plan resultó de una notable conjugación de esfuerzos que involucran al gobierno del Estado de Río Grande del Norte, las Asasociaciones de Municipios (AMSO y AMS), Prefecturas Municipales, la Diócesis de Caicó, entidades empresariales, sindicatos y varias otras instituciones representativas de la sociedad civil. Estos esfuerzos, sin embargo, pueden resultar inócuos sin un Sistema de Gestión que alimente el capital social del territorio. Mejorar la vida social en Seridó significa, ante todo, alimentar una sociabilidad vinculada y organizada, que impida la fragmentación del territorio. Un territorio dividido en “fragmentos” apaga las posibilidades de construir una ruralidad sostenible, esto es, la integración de actividades, de dimensiones.
- La trayectoria histórica del Seridó, como lo demuestra el documento, revela una formación social que se fundamenta en la economía pecuária, en el algodón y en la minería. La crisis de estas dos últimas actividades, condiciona y consolida un proceso de *urbanidad* haciendo de las pequeñas ciudades los centros generadores de actividad económica, el locus donde se contactan los actores, se vinculan las actividades y se juntan los “fragmentos” del territorio. El Plan, de alguna manera, intenta construir una nueva *urbanidad* fundamentada en el capital social, la apertura democrática, los mecanismos de participación, las alianzas entre municipios, los vínculos entre Estado y sociedad civil.

6.4 Con relación a las condiciones de apropiación del proceso

- La concepción y el método de Planificación descentralizada y participativa aplicado en el Seridó, se oponen al modelo clásico de formulación de Planes, elaborados desde arriba, en los gabinetes. En realidad, más importante que el Plan, como documento, es el proceso de aprendizaje que surge de la construcción colectiva de una imagen posible de futuro. Las políticas que no se afirman en una subjetividad ontológica, terminan, en el mediano plazo, expresando su debilidad, por racionales que sean acaban demostrando su ineficacia y su falta de operabilidad. La apropiación del proceso implica un cambio interior en las personas y en los actores. No es una cuestión que se pueda medir por los métodos convencionales. Tiene que ver con la fé, la emoción, la voluntad y la experiencia. Será necesario realizar un trabajo de evaluación social (social assessment) para realizar una lectura de como ocurre esta apropiación intangible.
- La apropiación del Plan, por otro lado, depende del empoderamiento de los actores participantes, en particular, de las organizaciones comunitarias y asociaciones, tradicionalmente excluidas de las esferas de toma de decisiones,



condenadas a la fragmentación por el clientelismo y el asistencialismo. El empoderamiento no sólo traduce el fortalecimiento de una relación horizontal entre organizaciones, sino mayores capacidades de gestión y negociación. El Plan, como propuesta de cambio territorial, está concebido para estimular estas energías, partiendo de la capacitación y de una nueva institucionalidad.

- Es innegable el hecho de que la sociabilidad solidaria que se construye lentamente en la región del Seridó, tiene en el discurso, en el amor político, en el compromiso y en la fé del actor religioso – la Diosesis - un motor de educación que genera confianza y crea unidad de perspectivas, más allá de la razón y la lógica. Son muchos años de esfuerzos dirigidos a fomentar la auto-estima del hombre sertanejo, dominado por élites insensibles, autoridades despreparadas y, también, debilitados como productores por una naturaleza árida y privatizada.

Aparecen los "líderes" espirituales; el promotor institucional que usa su intuición para construir conocimientos; el Obispo que orienta, mira hacia el futuro y usa el poder para escuchar al pobre y apoyar al otro, sembrando esperanza; la ONG que interviene en favor del ciudadano de los actos irracionales de los demás, empoderando. La calidad del liderazgo, sus valores y visión de sociedad, gravitan mucho en el contenido de los procesos de desarrollo sostenible. Hay necesidad de multiplicar este capital humano.

4.3 Aspectos relevantes de la sustentabilidad del Plan del Seridó

Aunque estos aspectos fueron abordados en el ítem 4.3 "La visión estratégica del Plan del Seridó" y con más detalle en el **Anexo I**, en el cual se resumen los aspectos endógenos (Problemas y Potencialidades), del ambiente externo (amenazas y oportunidades) escenarios, estrategia y objetivos del Plan, se presentan como complemento a los puntos anteriores y a manera de síntesis los principales factores de sustentabilidad del Plan en la Matriz siguiente:



SÍNTESIS DE LA SUSTENTABILIDAD DEL PLAN DE SERIDÓ

VARIABLES/INDICADORES	INSUSTENTABILIDAD	SUSTENTABILIDAD
<p><u>ATRIBUTOS ESTRUCTURALES DE LAS UNIDADES LOCALES DE GOBIERNO</u></p> <p>1.1 - Capacidad económica</p> <p>1.2 - Capacidad Administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alto grado de dependencia de los municipios de las transferencias intergubernamentales • Baja capacidad de inversiones de los municipios • Fragilidad de los pilares históricos de la economía regional por la decadencia de la agroindustria del algodón y mineración. • Baja disponibilidad de recursos materiales, humanos y tecnológicos en los terminos de los nuevos esfuerzos en gestión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Surgimiento de nuevas oportunidades: agroindustria de leche, pequeños negocios urbanos • Posibilidad de modernización de la administración municipal • Crecimiento de las organizaciones no-gubernamentales, sindicales y sociales.
<p><u>ATRIBUTOS INSTITUCIONALES DE LAS POLÍTICAS</u></p> <p>2.1 - Reglas constitucionales, Directrices, Normas, Procedimientos</p> <p>2.2 - Legado de las políticas previas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Forma sectorializada de concepción e implementación de políticas públicas dificulta la gestión con base en los nuevos conceptos de territorialidad, rentabilidad y competitividad sociales. • Larga experiencia de implementación descentralizada de políticas públicas, dificulta introducción de experiencias de gestión participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura de la población a las nuevas formas de gestión a la administración con base en organizaciones públicas no necesariamente estatales. • Iglesia Católica y Movimiento Sindical acumularon experiencia que actualmente puede ser capitalizada.
<p><u>FACTORES LIGADOS A LA ACCION POLITICA</u></p> <p>3.1 - Relaciones entre Estado y Sociedad</p> <p>3.2 - Relaciones intergubernamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos incipientes de gestión articulada de políticas públicas • Resistencia de las estructuras y actores gubernamentales a los procesos de descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento de espacios públicos no estatal para ejercicio de la democracia representativa, el inicio de adopción de los criterios de presupuesto regionalizado y de planes regionales de desarrollo sustentable.



7 Bibliografía



- BUARQUE, Sérgio C. (1999). Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável, 2ª ed, Recife: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.**
- CÂMARA DOS DEPUTADOS - BANCADA FEDERAL DO NORDESTE (1999). Seca: O Homem como Ponto de Partida, Brasília.**
- DUARTE, Renato (1999). Seca Nordestina de 1998-1999: Da Crise Econômica à Calamidade Social, Recife.**
- FURTADO, Celso (1999). O Capitalismo Global, Rio de Janeiro.**
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (1999). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, Belo Horizonte.**
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - IICA/RN (2000). Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó, Caicó-RN.**
- IICA (1997) Descentralização das Ações de Apoio à Reforma Agrária. Recife.**
- IICA (1999). Perfil de Entrada: Características Sócio-Econômicas no Espaço de Atuação do PCPR no Rio Grande do Norte, Natal.**
- IICA/RN (2001). Projeto de Capacitação e Assessoramento Técnico-Gerencial para o Desenvolvimento Local Sustentável - PROCAT, Natal.**
- IICA-CIDER (2000). Nueva Ruralidad, Costa Rica.**
- Jará, Carlos Júlio. Planificación Participativa, IICA- Brasil, 1998**
- Jara, Carlos Júlio, Desarrollo Local Sustentable, IICA- Natal, 1998**
- OFICINA DE ATUALIZAÇÃO TEMÁTICA, Anais (2000). Ocupações Rurais Não-Agrícolas, Londrina.**
- PCPR/PE - PCPR/RN (2000). Estudos sobre Fundos Sociais e Ambientais Financiados ou Administrados pelo Banco Mundial do Brasil, Rio de Janeiro.**
- SUDENE – 40 Anos (1999). Nordeste: Uma Estratégia para Vencer o Desafio da Seca e Acelerar o Desenvolvimento, Brasília.**
- TERUEL, Rodolfo (1998). Desenvolvimento Sustentável e Estratégias de Combate à Pobreza Rural na Região Nordeste do Brasil, Brasília.**
- Tânia Bacelar (1998). Descentralização e Reforma Agrária: Um processo em Discussão, Recife: IICA, INCRA.**





ANEXO I

LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA REGIÃO SERIDÓ E SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS NAS ETAPAS DO PLANO

MAPA: Localización de la región de Seridó

QUADRO 1- Demostración de las principales problemas detectados en Seridó y sus potencialidades para el desarrollo sustentable de la región.

QUADRO 2- Demostración de las principales amenazas del ambiente externo y las oportunidades para el desarrollo sustentable de Seridó

QUADRO 3- Situación de la región de Seridó de acuerdo con los escenarios tendenciales y desejado en sus varias dimensiones.

QUADRO 4- Demostración de los objetivos generales del Plan de desarrollo sustentable de la región de Seridó.

QUADRO 5- Demostración de las opciones estratégicas fundamentales valoradas para la concretización de los objetivos generales del Plan.

TABELA 1- Recursos destinados a la implementación del Plan de Seridó, en el período 2001-2004

ANEXO II

ESTRUTURA SÓCIO-ORGANIZATIVA DA REGIÃO DO SERIDÓ

TABELA 2- Estructura socio-organizativa de la región de Seridó

LOCALIZACIÓN DE LA REGIÓN DEL SERIDÓ



Región del Seridó



QUADRO 01

DE MONSTRATIVO DAS PRINCIPAIS PROBLEMAS DE FECCADOS NO SERIDO E SUAS POTENCIALIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DA REGIAO.

DIMENSÃO AMBIENTAL	PROBLEMATICA	POTENCIALIDADE
<p style="text-align: center;">AMBIENTAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desmatamento das áreas de vegetação nativa; - Construção de estruturas de armazenamento de água na ausência de política de recursos hídricos; - Comprometimento e redução da vazão de rios e riachos; - Escassa dotação de recursos de solo; - Instrumentos inadequados em relação ao disciplinamento do uso dos recursos naturais; - Expansão das áreas em processo de desertificação; - Aumento da produção de lixo em áreas urbanas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Biodiversidade; - Otimização das áreas irrigáveis do Sertido e Gerenciamento dos recursos hídricos principalmente da rede de açudes; - Solos e manejo florestal da caatinga; - Modificação do balanço energético; - Recursos minerais; - Aproveitamento do lixo urbano; - Participação social e preservação ambiental;
<p style="text-align: center;">TECNOLOGICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Baixos níveis de produtividade das atividades produtivas; - Restrita capacidade de produção de informações científicas e tecnológicas, inclusive sobre eficiência do uso da água - Escassa disponibilidade de Carência de estruturas de difusão tecnológica e demandas tecnológicas não identificadas; - Limitada dotação de recursos humanos para a implementação de programas considerados dinâmicos na região; - Escassa utilização de esquemas de parceria entre as iniciativas de C&T e de gestão ambiental; 	<ul style="list-style-type: none"> - Base de recursos humanos; Base de recursos humanos; - Disponibilidade de núcleos de recursos humanos, capacitados a nível de mestrado e doutorado; - Existência de cultura pautada por inovações; - Campo para a interação dos esforços de C&T e meio ambiente; - Demanda social pela expansão da capacidade tecnológica;
<p style="text-align: center;">ECONOMICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiência de atividades e empreendimentos econômicos de maior peso; - Dificuldades de acesso ao crédito por parte dos produtores de menor porte; - Estrutura fundiária e reduzida oferta de serviços de assistência técnica; - Produtividade média relativamente baixa associada a presença relevante do trabalho infantil ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença na região da segunda bacia leiteira do Estado; - Dinamismo e diversidade da base econômica urbana local; - Potencial para expansão de diversas atividades e sua cadeia produtiva; - Conceito positivo entre os consumidores da "marca SERIDO"; - Tradição comercial da região;



DIMENSÃO AMBIENTAL	PROBLEMÁTICA	POTENCIALIDADE
ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> - Gargalos localizados de infra-estrutura assim como insuficiente oferta e elevado custo da energia em alguns locais; - Acesso da região ao gás natural; - Falta incentivo e estruturas adequadas para promover a cultura empreendedora da população. - Cultura associativa ainda pouco disseminada entre os produtores locais; - Estruturas de comercialização desfavoráveis aos produtores prejudicando o futuro do Programa do Leite; - Alta frequência com que vem ocorrendo secas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença de importante riqueza mineral; - Relativamente boa base educacional; - Melhoria da capacidade tecnológica; - Existência de uma base inicial de cooperativas;
SOCIOCULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> - Analfabetismo ou o reduzido grau de instrução da população em geral; - Déficits de cobertura do sistema de ensino em relação à população em idade escolar; - Qualidade do ensino oferecido; - Carência de especialização e cursos profissionalizantes; - Condições de vida e de saúde muito precárias; - Deficiências de cobertura no que se refere à medicina preventiva; - Déficit na cobertura do sistema de saneamento básico; - Deficiências na qualidade do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário; - Déficit habitacional e deficiências nas condições dos domicílios; - Precariedade no tratamento e no destino do lixo; - Precariedade na vigilância sanitária e na disponibilidade de sanitários e banheiros públicos; 	<ul style="list-style-type: none"> - A crescente cobertura do sistema de ensino; - Crescente interesse da população para melhoria das condições de educação da região; - A presença marcante da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; - A menor pressão demográfica; - A presença de importantes fundos e programas governamentais - A melhoria das condições de saúde da população; - A crescente organização da sociedade; - Possibilidades concretas que podem surgir a partir dos consórcios de saúde; - Os avanços ocorridos na oferta de alguns serviços; - A consciência da importância e da necessidade de melhoria substancial das condições sanitárias e habitacionais da população; - A existência de um programa abrangente de redução do déficit de moradia;

A N E X O I



DIMENSÃO AMBIENTAL	PROBLEMÁTICA	POTENCIALIDADE
POLITICO- INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none">- Desarticulação entre as Diversas Instâncias de Governo e Gestão;- Sistema de Gestão com Características Tradicionais e Extrema Deficiência Técnica;- Câmaras Municipais com Baixo e Restrito Desempenho;- Instrumentos de Participação Popular Frágeis e Limitados;- Deficiência das Equipes Técnicas;- Debilidade da Situação Financeira;- Redução Gradativa da Presença do Estado;	<ul style="list-style-type: none">- Envolvimento da Sociedade;- Nível de Organização Comunitária;- Alterações Positivas no Sistema Municipal de Governo;- Organização da Produção;- Aparato Institucional de Apoio Técnico;



QUADRO 02

DEMONSTRATIVO DAS PRINCIPAIS AMEAÇAS DO AMBIENTE EXTERNO E AS OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO SERIDO.

AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - a prevalência no contexto econômico nacional e regional das políticas de integração competitiva; - aceleração do processo de desenvolvimento tecnológico; - crescente tendência de intensa competição no mercado interno; - continuidade da crise do setor público; - exigências crescentes, no mercado de trabalho, de uma demanda de mão-de-obra com maior grau de instrução e qualificação, além de um domínio mínimo de tecnologias modernas; - condições desfavoráveis da oferta de crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> - possibilidade de concretização programas voltados para o aumento da oferta de água e no médio prazo, da transposição de águas do São Francisco; - tendência mundial de valorização das "marcas", tradições e especificidades locais, que a região pode explorar; - estratégias de grandes empresas no sentido de descentralização, terceirização e interiorização de algumas atividades; - ampliação da demanda de produtos locais; - manutenção dos elos de solidariedade da população sertaneja emigrante; - aumento nacional dos gastos com o ensino fundamental; - existência de tecnologias usadas com sucesso em outros locais e capazes de superar as limitações locais; - emergência de novas formas de relação entre o público e o privado; - ampliação do debate internacional e nacional em torno da desertificação; - existência de lideranças que ocupam postos-chave no quadro político-institucional nacional;



QUADRO 03

SITUAÇÃO DA REGIÃO DO SERIDÓ DE ACORDO COM OS CENÁRIOS TENDENCIAL E DESEJADO EM SUAS VÁRIAS DIMENSÕES.

DIMENSÃO	CENÁRIO	
	TENDENCIAL	DESEJADO
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> - ocorrência também crescente de desmatamentos, inclusive em áreas protegidas, como resultado da intensificação dos processos de urbanização e da utilização dos recursos florestais como combustível para a indústria cerâmica; - intensificação dos déficits de recursos hídricos, reclamando providências de racionamento, nos aglomerados urbanos de maior porte e, até mesmo, em áreas rurais; - comprometimento dos mananciais (rios, riachos e açudes) na periferia das cidades, por detritos urbanos e industriais, notoriamente graves nos principais aglomerados populacionais; - uso inadequado do solo e ocorrência continuada de processos erosivos, que chegam a ser vislumbrados por meio do avanço, em direção às cidades, de finas nuvens de grãos de areia, durante as noites beneficiadas pelas brisas que amenizam a temperatura; - continuação dos processos predatórios de caça e pesca; - prevalência dos determinantes responsáveis pelo processo de desertificação em curso no Seridó. 	<ul style="list-style-type: none"> - contribuam para a redução do desflorestamento, por intermédio de medidas coercitivas e educativas, de sorte a se poder ampliar as superfícies de áreas preservadas bem como o controle social sobre elas; - garantam água, segundo seus diferentes usos e mecanismos de gestão compatíveis com suas disponibilidades e demandas, bem como adequado manejo dos recursos de solo, em áreas urbanas e rurais; - permitam substancial aumento na rede de coleta de esgotos e de tratamento de resíduos, compatível com as informações propiciadas pelos indicadores de poluição e contaminação ambiental; - evitem a ocupação desordenada e/ou ilegal das margens dos principais rios do Seridó, particularmente nas áreas urbanas; - viabilizem a concepção, elaboração e execução de projetos de arborização de áreas urbanas; e - garantam a instalação de unidades de conservação da natureza, a racionalização do processo de ocupação das áreas urbanas, a recuperação de áreas degradadas ou em processo de degradação e a conservação de solo, quaisquer que sejam os seus usos.
TECNOLOGICA	<ul style="list-style-type: none"> - manutenção das taxas de participação dos setores agropecuário e industrial da Região do Seridó no Estado do Rio Grande do Norte, no quadro do padrão tecnológico encontrado nessa região; - viabilização de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado, considerando as possibilidades tecnológicas ativas pelo desenvolvimento do Rio Grande do Norte e da Região Nordeste, maximizadas por ganhos advindos do relacionamento econômico com o MERCOSUL e os estados que integram a Região Nordeste, por sua vez, reforçado pela consolidação de propósitos entre representantes das classes empresariais, políticas e segmentos organizados das comunidades que fazem o "bloco econômico" do Nordeste; 	<ul style="list-style-type: none"> - o Seridó poder vir a dar lugar à criação de vários pólos de desenvolvimento no interior do semi-árido norte-rio-grandense - necessidade crescente de inovação tecnológica - Seridó venha a ter de produzir novos arranjos organizacionais em sua economia, tendo como atores não apenas empresas de médio porte - vantagens competitivas baseadas na informação e comunicação, contribuindo, por isso, para alterar o perfil da área de pesquisa e do ensino de orientação tecnológica.



DIMENSÃO	TENDENCIAL	DESEJADO
TECNOLOGICA	<ul style="list-style-type: none"> - evolução recente do perfil do empresário ligado ao Sertão, que vem trabalhando para abrir novos espaços econômicos, em função das exigências do mercado globalizado, valorizando fatores como inovação tecnológica, qualidade, competitividade, economia de escala, equidade social e sustentabilidade ambiental; - consolidação das oportunidades que estão sendo vislumbradas pela agricultura e pelo agronegócio, em áreas urbanas, no quadro de oportunidades estratégicas de inserção produtiva, com competitividade, do Nordeste no mercado nacional e internacional; - maior comprometimento com a preservação ambiental das atividades de geração/adaptação de tecnologias para o desenvolvimento da agropecuária e dos negócios urbanos, garantindo-se a sustentação do Sertão como centro de referência para a biodiversidade no semi-árido brasileiro; - utilização das orientações da Lei de Cultivares, recentemente aprovada e regulamentada no País, como instrumento de promoção da oferta de tecnologias ao setor agropecuario, fortalecendo o papel das instituições de pesquisa que atuam no Nordeste, a exemplo dos Centros de Pesquisa da Embrapa, que já dispõem de um expressivo currículo no campo da geração de tecnologias para o setor produtivo regional. 	
ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> - Avanços vão continuar se dando, especialmente na pecuária leiteira, na caprino-ovinocultura, nos pequenos negócios urbanos (indústrias, comércio e serviços) e no turismo e artesanato - A participação da produção da economia do Sertão, atualmente estimada em cerca de 8% do PIB total do Estado, deverá, nesse cenário, manter-se nesse patamar até 2005 e se elevar um pouco até 2010, atingindo os 9% - A remuneração média da população ocupada (trabalhadores formais e informais), estimada em cerca de 0,5 salários mínimos mensais (R\$ 77,00, a preços atuais) crescerá pouco (0,5% ao ano) até 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Nas áreas rurais, atividades agrícolas conviverão com atividades não-agrícolas (turismo, artesanato, serviços, entre outras) - Avanços vão continuar se dando, especialmente na pecuária leiteira - A cotonicultura será reintroduzida em novas bases na região - Aumento na participação do PIB Total em 12% do total norte-rio-grandense, até 2005, e se elevar ainda mais até 2010, atingindo os 15% (quase o dobro do peso atual). - A renda média mensal de população ocupada cresce 4% ao ano até 2010, quando se situará em torno de R\$ 103,40 (a preços de 2000).



DIMENSÃO	TENDENCIAL	DESEJADO
<p>ECONOMICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A população ocupada, por sua vez, estimada em 97,7 mil pessoas (1/3 da população total de 293 mil pessoas, em 1999), crescerá no mesmo ritmo projetado para a população total (0,3% ao ano) - Com muito esforço dos produtores das atividades atualmente mais dinâmicas, e com a ampliação de segmentos integrantes de cadeias produtivas estratégicas, o número de estabelecimentos da indústria regional conseguirá manter sua posição relativa na economia industrial do Estado, com 9,5% do total de indústrias existente em 2005 - A ovinocaprinocultura continuará a se desenvolver, com certa lentidão - A piscicultura manterá seu padrão atual de exploração extensiva - Na fruticultura, as Serras continuarão a dominar a atividade e a cajucultura permanecerá gerando a mais relevante produção - A pecuária leiteira continuará se firmando - No que se refere à estrutura fundiária, não se avançará muito na solução dos problemas hoje detectados de relativa concentração de terras 	<ul style="list-style-type: none"> - A população ocupada será de 112 mil pessoas em 2010. - o número de estabelecimentos da indústria regional conseguirá ser elevado e sua posição relativa na economia industrial do Estado, passará dos atuais 9,4% do total de indústrias existentes no Estado para 15%, em 2005 atingindo os 20% do total estadual até 2010. - A ovinocaprinocultura se desenvolverá e se difundirá em padrões modernos e em bases competitivas - A piscicultura, por sua vez, superará seu padrão atual de exploração extensiva - Na fruticultura, a cajucultura permanecerá sendo muito importante, mas novas atividades se desenvolverão, diversificando essa atividade no Sertão - A pecuária leiteira continuará se expandindo, diversificando e elevando seu padrão técnico - Estrutura fundiária, se avançará bastante na solução dos problemas hoje detectados.
<p>POLITICO- INSTITUCIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - redução ou de estabilização do tamanho do Estado - Receitas Tributárias com tendência claramente ascendente - As receitas e despesas municipais também apresentaram tendência de crescimento nos últimos anos - Os Conselhos Municipais vêm sendo reconhecidos por um grande número de formuladores de políticas públicas como as principais instâncias de exercício da democracia direta e de controle da sociedade civil sobre o Estado - prefeitos são em sua maioria profissionais liberais 	<ul style="list-style-type: none"> - as formas patrimonial e burocrática de administração estarão reduzidas ao mínimo, enquanto as diversas formas de gestão compartilhada e de autogestão na produção de serviços públicos e o controle social sobre o Estado assumirão posição preponderante; - os Sistemas de Controle Fiscal e Tributário das Prefeituras Municipais estarão implantados e em funcionamento e as administrações municipais terão ampliadas as suas capacidades de arrecadação, aumentando as suas receitas próprias; - as Administrações Municipais terão adotado sistemas transparentes de divulgação das contas públicas e o acesso dos cidadãos às informações será estimulado de forma a facilitar o controle social sobre o Estado;



DIMENSÃO	TENDENCIAL	DESEJADO
<p>POLITICO- INSTITUCIONAL</p>		<ul style="list-style-type: none"> - o Conselho Regional e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável estarão com estruturas de apoio técnico e gerencial constituídas e com fundos de financiamento suficientes para custeio de suas atividades de forma autônoma e independente dos Poderes Executivo ou Legislativo; - a co-gestão, a autogestão, os consórcios municipais e outras modalidades de produção de bens e serviços públicos estarão difundidos em todos os municípios e na Região, quando a ação conjunta das administrações assim se fizer necessária, como é o caso dos consórcios municipais; - as organizações não-governamentais e as associações civis estarão funcionando como espaços consolidados de produção de bens e serviços públicos com financiamento oportuno, adequado e suficiente por parte do Estado.
<p>SOCIO- CULTURAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Relativamente à população, o que se observa é que, dadas as tendências recentes, constatadas sobretudo a partir de 1991-96, a evolução até o ano 2010 deverá ocorrer a uma taxa de crescimento muito reduzido. Nas projeções feitas, admitiu-se que até 2010 a população deverá crescer a uma taxa anual de 0,3% ao ano - No tocante ao IDH, a hipótese adotada é a de que sua evolução, de 1991 a 1999, seja igual à ocorrida entre 1980 e 1991 (taxa anual de 1,5%), e que, a partir de 1999, haja um arrefecimento da tendência anterior, durante a primeira década do ano 2000 (taxa anual de 1,1%). - Quando ao nível de renda familiar per capita, que estava expresso em percentual do salário mínimo, de setembro de 1991, divulgados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, foi transformado em valor monetário, utilizando-se o valor do dólar de 1998 - No que se refere à parcela da população com insuficiência de renda, nos termos conceituados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, admitiu-se que o nível de insuficiência de renda, em 1999, era o mesmo de 1991. 	<ul style="list-style-type: none"> - a base econômica da região se amplie e se diversifique e que não somente sejam geradas rendas adicionais – o que é inerente ao desenvolvimento da base econômica –, mas que sua distribuição alcance todo o contingente da população e, com isto, permita o seu acesso aos bens e serviços fundamentais ao seu desenvolvimento humano - possibilidade concreta de serem gerados emprego produtivos, dos quais decorram relações de trabalho e remuneração adequadas da população empregada - avanços substanciais nas ações que permitam progressos na longevidade e no acesso à educação e à qualificação da população - Quanto à pobreza ou insuficiência de renda, que em 2005 alcance 45% da população - Relativamente ao grau de instrução – outro aspecto que integra o IDH – considerou-se a aspiração da população do Seridó, manifestada, em várias oportunidades, no sentido de desenvolver um esforço particular na erradicação do analfabetismo, que as ações concretizadas reduziriam a taxa de um nível de 33% da população de 4 e

A N E X O I



DIMENSÃO	TENDENCIAL	DESEJADO
SOCIO- CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre a redução do percentual da população de 4 anos e mais, sem instrução ou com apenas um ano de instrução, admitiu-se que a tendência de redução do analfabetismo, entre 1980 e 1991, seria a mesma ocorrida entre 1991 e 1999 (menos 1,56%). - Passando para os aspectos mais vinculados à saúde, a variável considerada como representativa foi a da mortalidade infantil - Perda de ritmo na oferta de água tratada nos municípios urbanos. - Sanitárias adequadas, adota-se a hipótese de que o Seridó, no cenário tendencial terá alcançado a marca de 80%, em 2010 	<p>mais anos, para apenas 10% em 2010, ficando, de fato, um contingente muito reduzido da população sem saber ler e escrever</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30 mortes de crianças de menos de 1 ano para 1.000 nascidas vivas, em 2005 - de 95% deles com abastecimento de água tratada e com instalações sanitárias adequadas - aumento na taxa de crescimento da população, entre 2005 e 2010, que passaria a ser de 0,5% ao ano

**QUADRO 04****DEMONSTRATIVO DOS OBJETIVOS GERAIS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DA REGIAO DO SERIDO****OBJETIVOS GERAIS DO PLANO**

- promoção de melhoria significativa das condições de vida da população através de sua melhor inserção na esfera econômica e de uma ampliação da oferta de serviços sociais básicos;
- ampliação relevante dos níveis de qualificação da população de forma a que seu potencial criativo e produtivo possa ser melhor aproveitado em condições que lhe permita a gradativa melhoria das condições de vida;
- consolidação do processo de reestruturação econômica em curso e dinamização das atividades produtivas regionais, com ênfase em iniciativas que ampliem as oportunidades de ocupação e elevem os níveis gerais de renda da população seridoense;
- promoção do desenvolvimento ambientalmente sustentável, estimulando iniciativas que conservem, preservem e recuperem o meio ambiente regional; e
- fortalecimento da cidadania e elevação do padrão de funcionamento e articulação das instituições que atuam na região.



QUADRO 05

DEMONSTRATIVO DAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS FUNDAMENTAIS VOLTADAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS GERAIS DO PLANO

OPÇÕES ESTRATÉGICAS

<p>REESTRUTURAÇÃO E DINAMIZAÇÃO DA BASE ECONÔMICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Democratização do acesso à terra e regularização fundiária;- Consolidação de cadeias produtivas estratégicas, notadamente na pecuária leiteira, na ovinocaprinocultura, na fruticultura e na piscicultura; - Reestruturação de complexos produtivos tradicionais, principalmente da mineração, da cotonicultura e da indústria cerâmica; - Fortalecimento da economia de base local, fundada nos pequenos negócios urbanos (confeções, indústria de alimentos, indústria de calçados, artesanato, comércio e serviços pessoais, serviços educacionais e apoio à produção e ao turismo); - Complementação da infra-estrutura econômica, notadamente a voltada para a distribuição do gás, para o transporte rodoviário, para a eletrificação rural e a infra-estrutura hídrica; e - Otimização das áreas irrigáveis, através da promoção e consolidação da agricultura irrigada na região.
<p>DESENVOLVIMENTO HUMANO, TECNOLÓGICO E CULTURA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de investimento maciço na educação fundamental, levando em conta seus aspectos quantitativos e qualitativos, na qualificação para o trabalho e na adoção de novas tecnologias; - Adoção e intensa difusão das modernas tecnologias de informação; - Reestruturação e fortalecimento da base científica e tecnológica da região; - Promoção da melhoria, em termos quantitativos e qualitativos, dos serviços de saúde, saneamento básico e habitação; - Elevação do padrão de funcionamento das instituições que atuam na região e que são estratégicas para a consolidação do desenvolvimento sustentável do Seridó; e - Valorização da rica e diversificada cultura seridoense.
<p>CONSERVAÇÃO, PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperação de áreas em processo de desertificação e a despoluição de mananciais; - Promoção da gestão integrada e democrática dos recursos hídricos; - Adoção e consolidação do manejo florestal da caatinga; - Valorização da biodiversidade da região; e - Promoção da educação ambiental da população do Seridó

ANEXO I

TABLA 1

RECURSOS DESTINADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SERIDÓ, EN EL PERÍODO 2001-2004

PROGRAMAS			
DIMENSION AMBIENTAL	66.662,5	25,17	37.834,7
1 Regularización de la Oferta de Recursos Hídricos	5.000,0	1,89	2.777,8
2 Medio Ambiente	20.300,0	7,67	11.277,8
3 Tratamiento y Reciclaje del Lixo Urbano	1.980,0	0,74	1.088,9
4 Recursos Hídricos	39.402,5	14,88	21.890,3
DIMENSION TECNOLÓGICA	11.470,0	4,33	6.372,2
1 Desarrollo Científico y Tecnológico	3.000,0	1,13	1.666,7
2 Institución y Operación de Centros Tecnológicos	6.720,0	2,54	3.733,3
3 Difusión Tecnológica	1.000,0	0,38	555,6
4 Monitoreo Climático	750,0	0,28	416,7
DIMENSION ECONÓMICA	98.689,4	37,27	54.827,4
1 Democratización del Acceso a la Tierra	11.452,0	4,32	6.362,2
2 Consolidación de las Cadenas Productivas Estratégicas	44.601,9	16,84	24.778,8
1 Pecuária de Leite	14.590,3	5,51	8.105,7
2 Caprino-ovinocultura	3.375,0	1,27	1.875,0
3 Fruticultura	2.837,3	1,07	1.576,3
4 Piscicultura	14.834,3	5,60	8.241,3
5 Agricultura Irrigada	8.965,0	3,39	4.980,6
3 Reestructuración Ampliación de Actividades Tradicionales	4.735,5	1,79	2.630,8
1 Mineração	337,5	0,13	187,5
2 Indústria Cerâmica	1.000,0	0,38	555,6
3 Cotonicultura	3.398,0	1,28	1.887,8
4 Consolidación y Modernización de los Peq. Neg. Urbanos	3.000,0	1,13	1.666,7
5 Complementación de la Infra-estructura Económica	33.700,0	12,73	18.722,2
1 Gasoduto	200,0	0,08	111,1
2 Eletrificação Rural	5.500,0	2,08	3.055,6
3 Rede Rodoviária	25.000,0	9,44	13.888,9
4 Melhoria das Vias Urbanas	3.000,0	1,13	1.666,7
5 Telecomunicações (*)	0,00	0,00	0,00
6 Promoción de Oportunidades de Inversión	1.500,0	0,45	666,7
DIMENSION SOCIOCULTURAL	84.828,4	32,07	47.182,4
1 Convivencia con la Seca (**)	0,0	0,00	0,00
2 Cultura, Lazer e Turismo	1.350,0	0,51	750,0
3 Apoyo a Saúde	10.087,9	3,81	5.604,4
1 Proyecto Saúde da Família	8.287,9	3,13	4.604,4
2 Pólo Capacitación R. Humanos	300,0	0,11	166,7
3 Consorcio Intermunicipal	1.500,0	0,57	833,3
4 Mejora de la Calidad de Educación	33.280,0	12,57	18.488,9
5 Erradicación del Analfabetismo	2.754,0	1,04	1.530,0
6 Capacitación para el Trabajo	3.000,0	1,13	1.666,7
7 Mejoría Habitacional	28.732,5	10,85	15.962,5
8 Erradicación del Trabajo Infantil	5.724,0	2,16	4.750,9
DIMENSION POLÍTICO-INSTITUCIONAL	3.066,0	1,15	1.897,8
1 Institucionalización Sistema Gestão Plano	1.025,2	0,39	569,6
2 Desarrollo Institucional	2.030,8	0,77	1.128,2
1 Ampliación, Mejora Adm. Municipal	550,0	0,21	305,6
2 Modernización Sistema Municipal	674,0	0,25	374,4
3 Mejora Desempenho P. Legislativo	470,0	0,18	261,1
4 Consolidación y Aprimoramento Org. Comunitárias	210,5	0,08	116,9
5 Fortalecimiento Sistema Cooperativista	126,3	0,05	70,2
TOTAL GENERAL DO PLANO	206.920,3	76,00	117.114,6

(*) No se estimó el valor de las inversiones de ese Proyecto.

(**) En función de la naturaleza episódica de su ejecución, como estimación de gastos anuales para ese Programa no foram incluídas no total de recursos del Plan.

PARTICIPACION DE CADA FUENTE DE RECURSOS NO TOTAL DE RECURSOS (RS 1.000,00)

UNPAO	ESTADO	MUNICIPIO	EXTERNA OFICIAL	BANCO OFICIAL	SECTOR PRIVADO	REVENIDOS
12.067,5	8.283,3	1.559,0	8.855,0	33.229,8	1.711,0	957,0
750,0	500,0	250,0	1.750,0	1.000,0	500,0	250,0
3.045,0	3.451,0	1.015,0	7.105,0	4.060,0	1015,0	609,0
392,0	392,0	294,0	0,0	588,0	196,0	96,0
7.880,5	3.940,3	0,0	0,0	27.581,8	0,0	0,0
4.988,5	3.125,0	287,5	0,0	2.016,0	1.072,0	0,0
600,0	2.100,0	0,0	0,0	0,0	300,0	0,0
4.032,0	0,0	0,0	0,0	2.016,0	672,0	0,0
0,0	800,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
337,5	225,0	187,5	0,0	0,0	0,0	0,0
11.188,7	40.428,2	11.223,8	2.767,5	22.855,4	7.017,3	3.239,6
4.580,8	1717,8	572,6	572,6	3.435,6	0,0	572,6
6.028,9	15.738,7	2.331,3	1.305,1	16.800,9	0,0	2.397,1
1.167,2	11.672,2	729,5	1.021,3	0,0	0,0	0,0
405,0	506,3	270,0	0,0	2.025,0	0,0	168,8
283,7	283,7	141,9	283,7	1.702,4	0,0	141,9
1.483,4	1.483,4	741,7	0,0	10.384,0	0,0	741,7
2.689,5	1.793,0	448,3	0,0	2.689,5	0,0	1.344,8
100,0	1.229,7	219,9	339,8	1.868,9	707,3	269,9
0,0	270,0	0,0	0,0	0,0	67,5	0,0
100,0	450,0	50,0	0,0	0,0	300,0	100,0
0,0	509,7	169,9	339,8	1.868,9	339,8	169,9
450,0	600,0	300,0	0,0	750,0	900,0	0,0
0,0	20.300,0	7.800,0	550,0	0,0	5.050,0	0,0
0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
0,0	0,0	0,0	550,0	0,0	4950,0	0,0
0,0	17.500,0	7.500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.700,0	300,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0,0	840,0	0,0	0,0	0,0	360,0	0,0
32.727,9	48.424,5	2.233,3	0,0	0,0	542,7	0,0
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
270,0	675,0	0,0	0,0	0,0	405,0	0,0
8.587,9	0,0	1.500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8.287,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
300,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0,0	0,0	1500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0,0	33280,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.065,5	275,4	275,4	0,0	0,0	137,7	0,0
2.400,0	800,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14.653,6	14078,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
515,2	457,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0,0	1.370,5	982,7	0,0	1.180,2	282,6	0,0
0,0	410,1	51,3	0,0	307,6	256,3	0,0
0,0	960,4	211,4	0,0	852,6	6,3	0,0
0,0	220,0	110,0	0,0	220,0	0,0	0,0
0,0	404,4	67,4	0,0	202,2	0,0	0,0
0,0	235,0	23,5	0,0	211,5	0,0	0,0
0,0	63,2	10,5	0,0	136,8	0,0	0,0
0,0	37,9	0,0	0,0	82,1	6,3	0,0



TABELA 1
ESTRUTURA SOCIO-ORGANIZATIVA DE LA REGION DEL SERIDÓ

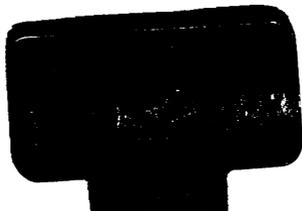
GRUPO / TIPO DE ORGANIZACIÓN	FINALIDAD	CAPILARIDADE /ÁREA DE ATUAÇÃO
FETARN	ORGANIZACIÓN EN DEFESA DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.	SEDE PRÓPRIA: 10 PÓLOS SINDICAIS COM ABRANGÊNCIA NO ESTADO/SERIDÓ; 11 ASSESSORES TÉCNICOS
STRS	REPRESENTAÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES	SEDE PRÓPRIA 24, SINDICATOS COM ABRANGÊNCIA EM 28 MUNICÍPIOS.
COOPERATIVAS	APOYO A PRODUCCION AGROPECUÁRIA, SERVICIOS E DE TRABAJO	25 COOPERATIVAS NA REGIÃO DO SERIDÓ.
SEAPAC	CONTRIBUIR PARA A MELHORIA DE VIDA DAS POPULAÇÕES LOCAIS, ATRAVÉS DA ASSESSORIA ÀS ORGANIZAÇÕES COMUNITARIAS	CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL SUFICIENTE NO SERIDÓ
GEDS	CONTRIBUIR PARA O CONTROLE DO PROCESSO DE DESERTIFICAÇÃO NA REGIÃO DO SERIDÓ	ESCRITÓRIO, RECURSOS HUMANOS. REGIÃO DO SERIDÓ
CEAAD	CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS COMUNIDADES E ASSENTAMENTOS, ATRAVÉS DA ASSESSORIA TÉCNICA	9 TÉCNICOS PARA ATENDER VÁRIOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO SERIDÓ, INCLUSIVE, 7 NA REGIÃO DO SERIDÓ
CONSELHOS DO FUMAC	INTERAÇÃO COM O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DO PAPP	18 CONSELHOS NA REGIÃO DO SERIDÓ
AMSO E AMS	ORGANIZAÇÕES DE 2º GRAU VOLTADAS PARA ASSESSORAR E APOIAR TÉCNICAMENTE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO	2 ESCRITÓRIOS DE APOIO TÉCNICO AOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO SERIDÓ, COM RECURSOS TÉCNICOS E HUMANOS
DIÓCESE DE CAICÓ	APOIO ESPIRITUAL E SOCIAL AOS FIÉIS	ESTRUTURAS DIOCESANAS E PAROQUIAIS, CENTRO DE TREINAMENTO, RÁDIO RURAL
ASSOCIAÇÕES COMUNITARIAS	ENTIDADES REPRESENTATIVAS OBJETIVA A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA PARA MELHORAR O NÍVEL DE VIDA DE SEUS ASSOCIADOS	MAIS 300 ASSOCIAÇÕES NOS 28 MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO SERIDÓ
PROCAT-REDE DE ONGs	CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	30 TÉCNICOS -MULTIPLICADORES DE 10 ONGs, COM ATUAÇÃO EM TODO O ESTADO, TENDO COMO ÁREA PRIORITÁRIA O SERIDÓ

ANEXO II



EXPERIENCIA	PARCERIAS	PÚBLICO/CLIENTELA
ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS; CAPACIT. E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	STRS, OGS, ONGS, PREFEITURAS, CÂMARAS MUNICIPAIS, GOVERNO DO ESTADO, DIOSECE DE NATAL, CAICÓ E MOSSORÓ	AGRICULTORES FAMILIARES, ASSALARIADOS RURAIS, ASSENTADOS EM ÁREAS DE REFORMA AGRÁRIA, CONSELHOS MUNICIPAIS.
ORGANIZAÇÃO DA LUTA DOS TRABALHADORES	ONGS, OGS, FETARN, PREFEITURAS, CONSELHO MUNICIPAIS, DIOSECE DE NATAL, CAICÓ E MOSSORÓ	TRABALHADORES RURAIS, ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA, ASSOC. COMUNITÁRIAS.
INDUSTRIALIZAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO, CRÉDITO ADMINISTRAÇÃO DE BENS COLETIVOS	BANCO DO NORDESTE, BANCO DO BRASIL, ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO RN, FETARN E STRS	PRODUTORES RURAIS; ARTESÃOS DE BORDADOS E CONFECÇÕES; PROFISSIONAIS LIBERAIS.
BRAÇO TÉCNICO DA IGREJA CATÓLICA, 7 ANOS DE SERVIÇOS DE PROMOÇÃO SOCIAL E ASSIST.TEC.	STR'S FETARN, OGS, ONG'S.	PRODUTORES RURAIS ASSOCIAÇÕES COMUNITARIAS, CONSELHOS MUNICIPAIS
MONITORAMENTO DE ÁREAS DEGRADADAS, CAPACITAÇÃO PARA A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.	STR'S FETARN, OGS, ONG'S, UNIVERSIDADES	COMUNIDADES, SETOR PÚBLICO, ESCOLAS
ASSISTÊNCIA TÉCNICA, CAPACITAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	SEAPAC, STRs, FETARN, OGS, ONG'S,	ASSENTAMENTOS EM ÁREAS DE REFORMA AGRÁRIA, ASSOCIAÇÕES DE AGRICULTORES FAMILIARES.
SUPERVISÃO, GERENCIAMENTO E ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	STR'S, FETARN, SEAPAC, PREFEITURAS, CÂMARAS MUNICIPAIS	PEQUENOS PRODUTORES RURAIS, ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS
CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES E TÉCNICOS EM ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO	OG'S ESTADUAIS E FEDERAIS, ONG'S	PREFEITURAS DO SERIDÓ
COORDENAÇÃO DAS DIVERSAS PASTORAIS E DO TRABALHO SOCIAL DE PROMOÇÃO HUMANA	STR'S, FETARN, OGS, ONG'S	FIEIS CATÓLICOS, ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS, CLUBES DE MÃES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES, TRABALHADORES RURAIS E URBANOS
ELABORAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS COMUNITÁRIOS/ASSOCIATIVOS	OG'S ESTADUAIS E FEDERAIS, ONG'S, FETARN, COOPERATIVAS,ETC	PEQUENOS PRODUTORES, TRABALHADORES SEM TERRA, FAMILIAS RURAIS
ONGs COM EXPERIÊNCIAS EM ORGANIZAÇÃO, CAPACITAÇÃO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	MDA/PRONAF, IICA, OUTRAS ONGs, PCPR, BANCOS	ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS, ASSENTAMENTOS, SINDICATOS DE TRABALHADORES RURAIS, CONSELHOS, PREFEITURAS

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de setiembre del 2002
con un tiraje de 300 ejemplares**



Los gobiernos latinoamericanos particularmente el brasileño, vienen atravesando una profunda crisis de carácter fiscal y político-institucional que coloca en jaque el paradigma desarrollista y la forma centralizada y burocrática de implementación de las políticas públicas en general y de desarrollo en particular.

Distintas respuestas vienen siendo presentadas para el enfrentamiento de esa crisis acompañada por la persistencia de la pobreza, entre las cuales se incluyen, por un lado, la reducción del tamaño del Estado, los programas de ajuste fiscal, la liberalización comercial, la privatización de las empresas estatales, la desregulación, la reforma de la administración pública y, por otro lado, la ampliación del espacio público no estatal, concretizado en el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y en la utilización de mecanismos locales de control social o de participación ciudadana en el proceso de implementación de políticas públicas.

El presente trabajo está focalizado en este último tipo de respuesta social y política, procurando analizar una experiencia innovadora de articulación de la sociedad civil y del Estado en la construcción de una nueva institucionalidad, participativa y constructiva, destinada a la implementación de políticas públicas y a la promoción del desarrollo local en el medio rural del nordeste brasileño.

Carlos Luiz De Miranda
pporto@iica.org.br

