

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

**A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO RURAL – UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO  
RIO GRANDE DO NORTE**

**João Matos Filho**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de  
Economia da UNICAMP para obtenção do título  
de Doutor em Ciências Econômicas – área de  
concentração: Política Social, sob a orientação do  
Prof. Dr. Rinaldo Barcia Fonseca.

Campinas, 2002



**HOMENAGEM ESPECIAL:**

Aos meus pais, meus primeiros mestres, pelo muito que fizeram e por tudo que tiveram que renunciar para que eu realizasse mais essa conquista. Mesmo sem estarem presentes neste mundo, partilho com eles este importante momento da minha trajetória profissional e intelectual.



## **AGRADECIMENTOS**

Esta tese, expressão de mais uma conquista na minha vida profissional, é também fruto de muitas contribuições de pessoas e instituições, sem as quais o trabalho agora concluído não teria sido possível.

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, que mesmo ausentes compartilham comigo a alegria desta conquista. À minha companheira Helena, e às minhas filhas Giovanna, Juliana e Luciana, pela compreensão e pelos momentos de lazer dos quais lhes privei, assim como, pelos sacrifícios assumidos durante a realização do curso e da elaboração desta tese.

Ao meu orientador, Professor Rinaldo Barcia Fonseca, por seu inestimável apoio acadêmico, seu estímulo e seus ensinamentos desde os primeiros momentos da minha chegada à UNICAMP.

Aos Professores José Maria F. J. da Silveira e Antonio Marcio Buainain, participantes da minha Banca de Qualificação, pelas importantes críticas e sugestões e pelas palavras encorajadoras e de confiança no meu desempenho acadêmico.

Ao meu primeiro orientador, Professor Jorge Ruben Biton Tapia, que acompanhou este trabalho em seus inícios e a quem devo também sugestões significativas.

Ao Professor Cícero Matos de Castro, pelo seu irrestrito apoio desde o meu curso de graduação, pela leitura atenciosa e pelas valiosas sugestões para aperfeiçoamento do vernáculo.

À Professora Dinah dos Santos Tinoco, aos Professores Tales Wanderley Vital, Lincoln Moraes de Souza e Rogério Pires da Cruz e ao jurista, filósofo e economista Flávio José Pipolo de Amorim pelo estímulo e a amizade, e pelas atentas leituras das sucessivas versões desta tese, das quais resultaram inestimáveis contribuições.

Aos Professores do Instituto de Economia e aos colegas dos Cursos de Especialização em Formulação e Análise de Políticas Agrícolas e do Doutorado em Economia Social e do Trabalho da UNICAMP, com os quais tive o privilégio de conviver na minha estada em Campinas.

A Dom Eugênio de Araújo Sales, Dom Heitor de Araújo Sales e Dom Jaime Vieira Rocha pelas entrevistas concedidas e pelas valiosas informações prestadas.

Ao Diácono Francisco Teixeira e aos técnicos do Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC), pelas valiosas informações prestadas e pelo apoio recebido.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e, particularmente, ao Departamento de Economia, pelo apoio recebido.

À CAPES/PICD, pela confiança depositada e pela bolsa de estudo concedida, sem a qual teria sido impossível a minha permanência em Campinas.

A Sebastião Francisco de Menezes e Fidel Maria Braceras, pela amizade e apoio irrestritos, assim como pelas suas valiosas críticas e sugestões.

Ao Presidente da FETARN, Manoel Cândido da Silva, aos Presidentes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e aos Presidentes dos Conselhos Municipais do PCPR e do PRONAF, pelas entrevistas concedidas e pelas informações fornecidas.

Ao Professor Hermano Machado Ferreira Lima pela leitura atenciosa e pelas inestimáveis contribuições para correção ortográfica e aperfeiçoamento do texto preliminar.

Ao Professor Mardone Cavalcante França e aos estatísticos Cleyber Nascimento de Medeiros e Carlos Nascimento da Silva, pelas suas valiosas contribuições no delineamento estatístico e no processo de análise e interpretação dos dados. Ao engenheiro agrônomo Célio Dias Leão pela participação no levantamento dos dados primários e pelas valiosas informações prestadas sobre o PRONAF.

Aos colegas Guilherme e Agostinho, pela amizade, companheirismo e acolhimento em Campinas.

À Cida e Alberto, da Secretaria da Pós-Graduação do Instituto de Economia/UNICAMP, pela presteza e competência com as quais sempre nos atenderam.

A todos os colegas da Coordenadoria Técnica do PCPR e do Departamento de Economia da UFRN, pela amizade e apoio recebidos.

Por fim, a todos aqueles que anonimamente contribuíram para a realização deste trabalho, o meu muito obrigado.



## RESUMO

Analisa as principais experiências de gestão descentralizada de programas de desenvolvimento rural no estado do Rio Grande do Norte e procura avaliar em que medida o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) estão contribuindo para o fortalecimento econômico e social das organizações comunitárias e dos seus quadros de associados. Examina os distintos significados e a multiplicidade de usos do processo de descentralização nas organizações públicas e na gestão dos programas de desenvolvimento rural. Reconstitui as características das experiências de descentralização na trajetória dos principais programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte. Examina as especificidades do atual padrão de gestão descentralizada de políticas de desenvolvimento rural segundo o discurso de lideranças políticas, sindicais, religiosas e comunitárias e realiza uma análise comparada da gestão descentralizada do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte. Registra que a experiência com a implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural não é um fenômeno novo no Rio Grande do Norte; ao contrário, é um fenômeno antigo e recorrente que mais uma vez se apresenta justificado pelo discurso da descentralização e da participação social. O que há de novo é o aprofundamento do processo de descentralização, materializado na transferência de recursos financeiros e de poder decisório para as prefeituras municipais, conselhos municipais e organizações comunitárias, configurando distintos desenhos institucionais que ora descentralizam, ora re-centralizam a gestão pública no âmbito local. A análise exploratória dos dados evidenciou a existência de desempenho diferenciado entre esses dois programas ou dentro de um mesmo programa, denotando a importância relativa de fatores como capacidade de planejamento, capacidade de assessoramento técnico e número de organizações comunitárias executoras de projetos como fatores explicativos desse desempenho.

---

Palavras-chave: programas de desenvolvimento rural, política, gestão descentralizada



## ABSTRACT

This thesis analyzes the most important experiences in decentralized management of rural development programs in state of Rio Grande do Norte and looks forward to evaluate in which manner specific programs directed to rural poverty and familiar agriculture are contributing to strength community organizations and to increase the income levels of their memberships. It examines different meanings and multiple uses of decentralization process inside public organizations and on the management of rural development programs. It reconstitutes the characteristics of decentralization experiences on the rural development programs implementation in the state of Rio Grande do Norte. It examines specificities of the actual standard rural decentralized management of rural development policies, according to speeches of politic, syndicate, religious and communitarian leaders. It makes a comparative analyses between two of the most important rural development programs in Rio Grande do Norte, that is, the "Projeto de Combate à Pobreza Rural" (PCPR), financed by the World Bank, and the "Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)", financed by the Brazilian Federal Government. These programs have been implemented by the federal, state and local governments with the participation of the civil society, organized on several institutions, like municipal councils, non-government organizations and civil associations. It concludes that the establishment of rural development decentralized program is not a new phenomenon; to the contrary, it is an ancient and recurrent one, which once more presents justified by decentralization and social participation speech. What is a new fact on that is to deepen the decentralization process, making it real through the transfer of financial resources and administration to local governments, municipal councils, non-government organizations and civil associations, demonstrating different institutional designs which may contributes to decentralize but also to centralize the traditional forms of local government. The exploratory analysis suggests the existence of different performances between the two programs or inside only one program, denoting the relative importance of some factors as: capable of planning, capable of giving technical assistance and the number of community organizations that execute projects as those ones that can explain this performance.

Key-words:

---

rural development programs, policies, decentralized management.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Classificação do total dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte segundo o IDO médio por município pesquisado.....	150
Gráfico 2 - Classificação dos projetos de infra-estrutura financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte segundo o IDO médio por município pesquisado.....	152
Gráfico 3 - Classificação dos projetos produtivos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte segundo o IDO médio por município pesquisado.....	155
Gráfico 4 - Classificação dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte segundo o IDI médio por município pesquisado.....	158
Gráfico 5 - Classificação dos municípios das áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte segundo os recursos financeiros recebidos (1997 – 2.000) .....	160
Gráfico 6 - O IDI e os recursos financeiros recebidos do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	163
Gráfico 7 - Percentual dos conselhos municipais do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte com planos municipais de desenvolvimento elaborados .....	165
Gráfico 8 - O IDI e a capacidade de planejamento dos conselhos municipais pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	167
Gráfico 9 - Principais atividades desenvolvidas pelos conselhos municipais pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	170
Gráfico 10 - O IDI e a capacidade de coordenação dos conselhos municipais pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	176
Gráfico 11 – O IDI e a capacidade de assessoramento dos conselhos municipais pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	176
Gráfico 12 - Mecanismos de controle administrativo-financeiro utilizados pelos conselhos municipais pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	178
Gráfico 13 – O IDI e a capacidade de controle administrativo-financeiro dos conselhos municipais pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	181
Gráfico 14 - Número de projetos executados por organizações comunitárias e prefeituras municipais nos municípios das áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	183
Gráfico 15 – O IDI e o número de organizações comunitárias executoras de projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte.....	188
Gráfico 16 – O IDI e o número de prefeituras municipais executoras de projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte.....	188
Gráfico 17 - Grau de escolaridade dos conselheiros municipais pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	192
Gráfico 18 - O IDI e o grau de escolaridade dos conselheiros nos municípios pesquisados das áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.....	194

Gráfico 19 - Membros dos conselhos municipais do PCPR e do PRONAF alinhados com os partidos políticos dos prefeitos em municípios pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte..... 195

Gráfico 20 - O IDI e o grau de afinidade política dos conselheiros municipais nos municípios pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte..... 197

**LISTA DE FLUXOGRAMAS**

Fluxograma 1 - Modelo de governança com base em Putnam.....	21
Fluxograma 2 - Processo geral de implementação do PCPR e do PRONAF no estado do Rio Grande do Norte.....	25
Fluxograma 3 – Distribuição dos créditos do PRONAF .....	96

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Classificação do IDO dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte .....	26
Quadro 2	Indicadores dos níveis de desempenho institucional do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte .....	28
Quadro 3	Número total e número de municípios pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte .....	29
Quadro 4	Municípios pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte .....	30
Quadro 5	Municípios pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte .....	31
Quadro 6	Distribuição dos recursos financeiros segundo os componentes e subcomponentes do PCPR no Rio Grande do Norte .....	92
Quadro 7	Número e valor dos projetos financiados pelo PCPR segundo as categorias no Município de Caraúbas .....	136
Quadro 8	Situação atual dos projetos financiados pelo PCPR segundo as categorias no Município de Caraúbas .....	137
Quadro 9	Projetos de barragens submersíveis implantados no Município de Serra Negra do Norte segundo o número de beneficiários diretos, a origem e o valor dos recursos alocados .....	140
Quadro 10	O IDI e os recursos financeiros recebidos pelos municípios pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte (1997-2000) .....	161
Quadro 11	O IDI e os recursos financeiros recebidos pelos Municípios pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte (1997-2000) .....	162
Quadro 12	O IDI e a capacidade de planejamento dos conselhos municipais pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	166
Quadro 13	O IDI e a capacidade de planejamento dos conselhos municipais pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	167
Quadro 14	O IDI e a capacidade de coordenação dos conselhos municipais pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte (1997-2000) .....	172
Quadro 15	O IDI e a capacidade de coordenação dos conselhos municipais pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	172
Quadro 16	O IDI e a capacidade de assessoramento dos conselhos municipais pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) . O IDI e a capacidade de assessoramento dos conselhos municipais	174

Quadro 17	pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	175
Quadro 18	O IDI e a capacidade de controle administrativo-financeiro dos conselhos municipais pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	180
Quadro 19	O IDI e a capacidade de controle administrativo-financeiro dos conselhos municipais pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	181
Quadro 20	O IDI e o número de projetos executados por associações comunitárias e prefeituras municipais nos municípios pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	186
Quadro 21	O IDI e o número de projetos executados por associações comunitárias e prefeituras municipais nos municípios pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) ..	187
Quadro 22	O IDI e o grau de escolaridade dos conselheiros municipais nos municípios pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	193
Quadro 23	O IDI e o grau de escolaridade dos conselheiros municipais nos municípios pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte (1997 – 2000) .....	193
Quadro 24	O IDI e o grau de afinidade política dos conselheiros municipais com os partidos políticos dos prefeitos nos municípios pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte .....	196
Quadro 25	O IDI e o grau de afinidade política dos conselheiros municipais com os partidos políticos dos prefeitos nos municípios pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte .....	196

## LISTA DE SIGLAS

AACC – Associação de Apoio às Comunidades do Campo  
ABCAR – Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ACAR-MG – Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais  
ANCAR – Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural  
ANCAR-RN - Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural do Rio Grande do Norte  
ICA - Administração de Cooperação Internacional  
AID – Agência Internacional de Desenvolvimento  
AIA – Associação Internacional Americana  
Banco Mundial – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BN – Banco do Nordeste  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CDR – Conselho de Desenvolvimento Rural  
CCQ – Círculo de Controle de Qualidade  
CDRS – Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola  
CEPA-RN – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola do Rio Grande do Norte  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CIDA – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agropecuário  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CMDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COOPERCAJU – Cooperativa dos Produtores de Caju da Serra do Mel  
COOPSERRA – Cooperativa dos Produtores Rurais de Serra Negra do Norte  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMPARN – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
ETA – Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos  
ETENE – Escritório de Estudos Técnicos do Nordeste  
ETR – Estatuto do Trabalhador Rural  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
FAPESP – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
FETARN – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte

FMI – Fundo Monetário Internacional  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FUMAC – Fundo Municipal de Apoio Comunitário  
FUMAC-P – Fundo Municipal de Apoio Comunitário – Piloto  
FUP – Fundação Universidade Popular  
GSA – Grupos Semi-Autônomos  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDI – Índice de Desempenho Institucional  
IDO – Índice de Desempenho Operacional  
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
IAA – Instituto Interamericano para Assuntos da América  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores  
ITR – Imposto Territorial Rural  
IULC – Imposto Único sobre Líquidos e Combustíveis  
IVA – Imposto sobre o Valor Adicionado  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
MSTR – Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais  
MEB – Movimento de Educação de Base  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OGE – Orçamento Geral do Estado  
OGU – Orçamento Geral da União  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONG - Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde  
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural  
PCPR – Projeto de Combate à Pobreza Rural  
PDRI – Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado  
PDS – Partido Democrático Social  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIDER - Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do México  
PIMES - Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia  
PIN – Programa de Integração Nacional  
PMDR – Planos Municipais de Desenvolvimento Rural  
POA – Plano Operativo Anual  
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar  
PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza  
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste  
PSF – Programa de Saúde Básica da Família  
PT – Plano de Trabalho  
RURALNORTE – Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Rio Grande do Norte  
SAPE – Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária  
SAR – Serviço de Assistência Rural

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural

**SEAPAC – Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários**

SEAS – Secretaria de Estado da Ação Social

SIBRATER – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

SNPA – Sistema Nacional de Planejamento Agrícola

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUPLAN – Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola

SUS – Sistema Único de Saúde

STs – Sindicatos de Trabalhadores na Agricultura

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

USOM - Missões de Operação dos Estados Unidos

## SUMÁRIO

RESUMO .....	ix
ABSTRACT .....	xi
LISTA DE GRÁFICOS.....	xiii
LISTA DE FLUXOGRAMAS.....	xv
LISTA DE QUADROS.....	xvi
LISTA DE SIGLAS .....	xviii
1 INTRODUÇÃO .....	1
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	17
2.1 - Tipo de estudo .....	18
2.2 - Método de Análise .....	20
2.2.1 - Índice de Desempenho Operacional (IDO) .....	26
2.2.2 - Índice de Desempenho Institucional (IDI) .....	27
2.2.3 - Cálculo da Amostra .....	28
2.2.3.1 - Municípios Selecionados para o PRONAF .....	29
2.2.3.2 - Municípios Selecionados para o PCPR .....	30
2.2.4 - Coleta e análise dos dados .....	31
3 - O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO: SIGNIFICADO, TIPOLOGIAS E EXPERIÊNCIAS .....	35
3.1 – Significado e limites da descentralização fiscal .....	37
3.2 - Da descentralização fiscal à descentralização político-institucional .....	42
3.3 - A descentralização dos programas de desenvolvimento rural.....	56
3.3.1 - O “Movimento de Natal”: a descentralização pela via da <i>transferência de atribuições</i> ..	58
3.3.2 - O Serviço de Extensão Rural: da <i>delegação</i> à <i>desconcentração</i> .....	67
3.3.3 - Planejamento agrícola e desenvolvimento rural integrado: a descentralização pela via da <i>desconcentração</i> .....	75
3.3.3.1 - As Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola .....	75
3.3.3.2 - O desenvolvimento rural integrado .....	81
3.3.4 - O Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR): a volta à <i>transferência de atribuições</i>	87
3.3.5 - O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): a volta à <i>delegação</i> .....	93

<b>4. A DESCENTRALIZAÇÃO NO DISCURSO DOS ATORES SOCIAIS .....</b>	<b>103</b>
4.1 - O discurso dos prefeitos .....	103
4.1.1 - Narrativa 1: entre a política do favor e o empreendedorismo .....	103
4.1.2 - Narrativa 2: limites e possibilidades das parcerias .....	109
4.1.3 - Narrativa 3: a difícil relação entre prefeitos, conselhos municipais e associações civis .	115
4.2 - Os discursos da Igreja Católica e do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais ....	118
4.2.1 - Narrativa 4: a visão otimista da Igreja Católica .....	118
4.2.2 - Narrativa 5: a visão associativista do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR) .....	120
4.3 – Os conselhos municipais e as associações comunitárias como instâncias gestoras de projetos .....	123
4.3.1 - A experiência de Serra do Mel .....	126
4.3.2 - A experiência de Caraúbas .....	134
4.3.3 - A experiência de Serra Negra do Norte .....	138
4.4 – Uma aparente contradição: decisões centralizadas como garantia do processo de descentralização .....	141
<b>5 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA: AS EXPERIÊNCIAS DO PCPR E DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE .....</b>	<b>145</b>
5.1 - Analisando o desempenho operacional .....	149
5.2 - Analisando o desempenho institucional .....	156
5.2.1 - O IDI e os recursos financeiros recebidos .....	159
5.2.2 - O IDI e a capacidade de planejamento .....	164
5.2.3 - O IDI e a capacidade de coordenação .....	169
5.2.4 - O IDI e a capacidade de assessoramento .....	173
5.2.5 - O IDI e a capacidade de controle administrativo-financeiro .....	177
5.2.6 - O IDI, as organizações comunitárias e as prefeituras municipais .....	182
5.2.7 - O IDI e o grau de escolaridade dos conselheiros municipais .....	191
5.2.8 - O IDI e o grau de afinidade política dos conselheiros com os partidos políticos dos prefeitos municipais .....	194
<b>6 - CONCLUSÕES .....</b>	<b>199</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>209</b>

<b>ANEXOS .....</b>	<b>221</b>
<b>Anexo A – O IDI e seus fatores explicativos segundo os municípios pesquisados na área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte .....</b>	<b>223</b>
<b>Anexo B – O IDI e seus fatores explicativos segundo os municípios pesquisados na área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte .....</b>	<b>225</b>
<b>Anexo C – IDI, número de projetos e escala de classificação dos projetos segundo os municípios pesquisados nas áreas de atuação do PCPR e do PRONAF .....</b>	<b>227</b>
<b>Anexo D – Área de atuação do PRONAF no Rio Grande do Norte .....</b>	<b>229</b>
<b>Anexo E – Área de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte .....</b>	<b>231</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Certas idéias adquirem, em determinadas conjunturas, as características da onipresença e da panacéia. A descentralização apresenta essas peculiaridades, tal a intensidade com que vem sendo utilizada como antígeno para os males da centralização e como terapêutica para a modernização da gestão pública, a democratização da vida social e a melhoria do desempenho das políticas públicas.

Com esses atributos, a descentralização pode ser definida a partir dos princípios do federalismo fiscal e político-institucional, como um processo de transferência de receitas e encargos públicos, poder decisório, atribuições e responsabilidades do governo nacional para os governos subnacionais, da administração direta para a indireta, ou, ainda, das diversas esferas de governo para as organizações da sociedade civil.

Se a descentralização é assim reconhecida como uma estratégia capaz de corrigir as distorções da distribuição territorial de receitas, de estimular a participação direta da sociedade na gestão da coisa pública e de aumentar a eficiência das políticas públicas, por que alguns programas governamentais implementados de forma descentralizada têm bom desempenho e outros não? Por que um mesmo programa tem desempenho satisfatório em uns locais e em outros não? Se descentralizarmos a gestão, melhoramos o desempenho desses programas? Que elementos seriam responsáveis por essas diferenças?

Para muitas pessoas, as respostas a essas questões já estariam dadas. Poderiam elas ser encontradas na literatura clássica sobre as formas de ação do Estado no Nordeste brasileiro, assim como no próprio saber popular, manifestado nos inúmeros *causos* que procuram caracterizar as

relações clientelistas e a política do favor que ainda se apresentam como ameaças às iniciativas de descentralização e de democratização da gestão pública.

A literatura clássica sobre a questão regional já analisou em profundidade as formas de ação do Estado no Nordeste brasileiro, em particular as relações que historicamente têm se estabelecido entre o Estado e a sociedade nessa região. Os argumentos mais comumente utilizados procuraram demonstrar que a articulação entre os poderes central e local é uma *via de mão dupla* que tanto atende aos interesses das esferas centrais de governo, quanto das oligarquias locais (BURSZTYN, 1985); que a *captura* do Estado por essas oligarquias permite a utilização do *fundo público* para os seus interesses particulares (OLIVEIRA, 1987); que a execução dos programas de desenvolvimento rural se faz de forma seletiva, excluindo a maioria da população dos benefícios desses programas (DESENVOLVIMENTO ..., 1980); e, que o regionalismo conservador tem permitido a apropriação dos recursos públicos sob a forma de transferências, incentivos fiscais e créditos subsidiados, favorecendo e estimulando a execução de programas pontuais com impacto insignificante, e contribuindo para concentrar ainda mais a riqueza e para agravar os problemas de pobreza e de exclusão social (CARVALHO, I., 1987).

Por outro lado, a história da administração pública no Brasil está impregnada pela administração patrimonial, pelo nepotismo e pelo clientelismo:

[...] dirigentes de órgãos públicos que buscam a satisfação pessoal em vez do bem comum; excesso nas contratações e nos gastos; funcionários contratados, demitidos ou postos à disposição com base no parentesco e na lealdade política ao invés do mérito; pessoal escassamente instruído e pouco capacitado; e, oportunidades infinitas de outras formas de suborno, tráfico de influência e conduta ilegal. (TENDLER, 1998, p.13).

No Rio Grande do Norte, circulam inúmeros *causos* ilustrativos dessas formas peculiares de apropriação do público pelo privado, de contratação de funcionários com base no parentesco e na lealdade política, e de utilização do tráfico de influência na administração pública.

Tomemos, em primeiro lugar, um desses *causos* já consagrados na memória popular deste estado, ilustrativo da presença de nepotismo e de tráfico de influência na contratação de funcionários na administração pública.

Segundo consta, uma candidata a professora foi recebida pelo secretário da educação, exibindo um cartão assinado pelo governador do estado. Recomendava o então governador a imediata contratação da moça, por se tratar do resgate de um compromisso assumido com um dos correligionários durante uma campanha política. Cioso de suas responsabilidades, porém fiel ao seu líder, o então secretário determinou a imediata aplicação de um teste para verificar o nível de conhecimento da pretensa funcionária. Resultado: a candidata era analfabeta! Não podia ser contratada! O fato teria que ser comunicado ao governador! E assim foi feito. Governador, disse o aflito secretário ao telefone: infelizmente a moça não vai poder ser contratada; trata-se de uma pessoa analfabeta! Não seja incompetente, respondeu o governador com uma certa dose de irritação; eu determinei a contratação! Se a moça é analfabeta, não tem condições de ser professora, que a contrate, e em seguida a aposente!

Ainda que o concurso tenha sido instituído como obrigatoriedade para o acesso ao serviço público, os critérios acima relatados continuam em plena vigência na indicação dos cargos de confiança de primeiro e segundo escalões tanto na administração direta quanto na indireta do governo do estado e das prefeituras municipais.

O segundo relato é ilustrativo do caráter inócuo das formas isoladas de controle burocrático da administração pública, particularmente dos instrumentos tradicionais de prestação de contas dos recursos públicos. Em uma certa passagem, já nos anos de 1980, *seca braba* castigando a região Nordeste, o governo federal instituiu uma forma especial de subsídio para obras hídricas na base de 50 por cento sobre o custo total dos investimentos. Procurado pelos proprietários de imóveis rurais, o engenheiro-chefe da coordenadoria de açudagem sempre se esmerava em explicar os

procedimentos para participar do programa. Numa certa feita, um proprietário rural, postado diante do funcionário, ouvia pacientemente o longo percurso burocrático que teria de percorrer para ter acesso ao subsídio: adiantamento de recursos próprios para construção de cada etapa da obra; apresentação da prestação de contas à secretaria da agricultura; vistoria técnica; preparação de relatório com parecer técnico; apreciação do parecer pelo chefe imediato; apreciação pelo secretário; despacho com o governador; autorização; preparação do empenho, etc, etc, etc (...)

Doutor, interrompeu o proprietário já impaciente: não precisa o senhor se preocupar com isto! A prestação de contas já está aqui, do jeito que o senhor quer!

O terceiro registro ilustra uma forma típica de apropriação do público pelo privado. Neste caso, uma importante liderança política alugou um trator junto à companhia estatal de mecanização e comercialização de insumos, máquinas e equipamentos agropecuários, com o objetivo de construir alguns açudes em sua fazenda. Seis meses se passaram e nada de pagamento do aluguel da máquina! Pressionado por outros políticos, também influentes, o diretor técnico, jovem engenheiro agrônomo, auto-proclamado inteligente e esperto, resolveu reaver o trator utilizando uma engenhosa, porém inútil artimanha: telefonou ao velho político, informando-lhe que o trator que estava em sua propriedade necessitava de manutenção; que iria enviar-lhe um outro trator, já devidamente revisado, efetuar a troca e assim resolver o problema da manutenção sem prejudicar os trabalhos em andamento. Tudo combinado! Segue então um velho trator, já sucateado, para fazer a permuta previamente acordada. Ao observar atentamente a máquina que acabara de chegar, o experiente político e fazendeiro, diante da *casa grande*, logo percebeu do que se tratava: recebeu o velho trator e mandou o seguinte recado para o jovem diretor: diga a ele que não precisa se preocupar; tenho oficina e farei a manutenção dos dois tratores aqui mesmo! E lá permaneceram as máquinas trabalhando como se fossem de sua propriedade particular!

Às vezes essas artimanhas políticas são tratadas com um misto de esperteza e cinismo na forma de apropriação do público pelo privado: ao ser indagado sobre sua meteórica trajetória política, um jovem líder político assim se manifestou: eu fui convidado por um grupo de amigos para ser candidato a prefeito; convencido da possibilidade do êxito, peguei minha vergonha, coloquei-a numa gaveta e tranquei-a muito bem. Concluído o meu mandato, fui buscá-la onde havia deixado e não mais a encontrei. Indagado sobre o candidato que estava apoiando nas últimas eleições, foi categórico: os dois favoritos; um, abertamente; o outro, *por debaixo do pano!*

Na realidade, para obter as benesses do poder, muitos políticos tradicionais sempre souberam se postar ao lado do governo. Como disse uma velha raposa política estadual ao ser indagada sobre sua posição, no caso do partido comunista ganhar as eleições: no outro dia, seríamos todos comunistas!

Essa tendência à administração pública patrimonial e nepotista se aplica com mais frequência nas experiências empreendidas pelas prefeituras municipais e com menos frequência naquelas desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil legitimamente constituídas, como veremos nas análises dos programas selecionados para estudo exploratório nesta tese.

Tal tendência parece refletir um traço importante da cultura política no imaginário popular, embora não constitua uma especificidade do nordeste brasileiro, nem tampouco do Rio Grande do Norte, pois, afinal de contas, foi no estado de São Paulo que Victor Nunes Leal (1975) foi encontrar farto material para escrever o seu clássico “Coronelismo, Enxada e Voto”.

Apesar do alerta de Victor Nunes Leal quanto à substituição dos antigos coronéis por profissionais liberais, querendo assim dizer que os *novos doutores* são apenas formas transfiguradas de manifestação daqueles coronéis, quem se der ao trabalho de examinar os processos contemporâneos de implementação de políticas públicas no Brasil e particularmente no Rio Grande do Norte, há de perceber que estão ocorrendo importantes mudanças na gestão pública,

sobretudo no que se refere à transferência de recursos, poder decisório e atribuições para os governos dos estados e dos municípios e para as organizações da sociedade, entre as quais se incluem conselhos gestores de políticas públicas, organizações não-governamentais e associações civis.

Distintas instituições e atores sociais estão participando ativamente da constituição e do funcionamento dessas experiências de implementação descentralizada de políticas públicas, como é o caso das organizações multilaterais de financiamento e cooperação técnica, em particular o Banco Mundial e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); o governo federal; os governos estaduais e municipais; as chamadas “organizações não-governamentais (ONGs)”, “organizações da sociedade civil (OSC)” ou “do terceiro setor”; as associações civis executoras de projetos; e, diversos tipos de organizações e lideranças políticas, religiosas e sindicais.

Sistemas descentralizados de implementação podem ser encontrados em diversas políticas setoriais, como saúde, educação e merenda escolar, assim como nos programas sociais mais recentemente criados pelo governo brasileiro, entre os quais se incluem: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Programa Bolsa Escola; o Programa de Apoio a Estados e Municípios para Educação Fundamental de Jovens e Adultos (RECOMEÇO); o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza (PRONAGER); o Programa Bolsa-Alimentação; o Programa de Saúde Básica da Família (PSF); o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR); e, o Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (PRONAF).

Essas inovações se materializaram na emergência de distintas estratégias de gestão descentralizada de programas de desenvolvimento rural, das quais resultaram desempenhos operacionais e institucionais igualmente diferenciados. Tal como ocorreu com as políticas sociais,

as causas mais gerais da emergência dessas estratégias podem ser encontradas nas transformações que a sociedade capitalista contemporânea vem atravessando, notadamente a partir dos anos 70, quando se exacerba a crise econômica mundial e a crise fiscal dos Estados nacionais e se intensificam as inovações tecnológicas e os processos de globalização, transformando a lógica do setor produtivo e colocando em xeque as antigas formas de intervenção do Estado, que passam a assumir um caráter mais regulatório.

Novos conceitos e novas propostas emergem ou reaparecem no cenário da administração pública com o objetivo de minimizar o tamanho do Estado, reduzir os gastos com pessoal, aumentar a eficiência governamental, transferir atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo, contratar ou terceirizar obras e serviços ou estabelecer distintas formas de parcerias com organizações não-governamentais, associações civis e outros tipos de organizações sem fins lucrativos<sup>1</sup>.

Os discursos da descentralização e da participação social passaram a fazer parte dos documentos assinados pelas organizações nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais ou de financiamento e cooperação técnica, e vêm sendo introduzidos na administração pública brasileira, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988.

Um grande número de estudos tem dado conta dessas mudanças, sobretudo no que se refere às políticas sociais em geral e às políticas de desenvolvimento urbano em particular. No entanto, são ainda escassas as análises sobre as formas descentralizadas de gestão de programas de desenvolvimento rural no nordeste brasileiro e mais escassas ainda no Rio Grande do Norte.

---

<sup>1</sup> Como diz Abrucio (1998), “novos conceitos surgem para combater os antigos – administração por objetivos, *domnsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total e diversas formas de descentralização (...) Alguns autores acreditam que esteja surgindo um novo paradigma administrativo global (por exemplo, OSBORNE; GAEBLER, 1998), ocorrendo uma verdadeira revolução nos alicerces da burocracia moderna”.

Com vistas a contribuir para o preenchimento dessa lacuna, este trabalho procura combinar os aportes teóricos relativos à análise e avaliação de políticas públicas e à descentralização fiscal e político-institucional, e, com base nesse referencial e na análise do material empírico coletado, encontrar pistas para a compreensão dos processos contemporâneos de implementação descentralizada de políticas públicas que estão ocorrendo no meio rural do Rio Grande do Norte.

O objetivo geral do trabalho é apreender em que medida essas formas de implementação descentralizada dos programas de desenvolvimento rural estão contribuindo para a melhoria do desempenho operacional e institucional dos projetos financiados no âmbito dos municípios e das comunidades rurais do Rio Grande do Norte. Como consequência, os objetivos específicos podem ser assim caracterizados:

i) compreender o significado, as tipologias, os limites e as possibilidades do processo de descentralização, e, com base nesse referencial teórico, examinar as principais experiências de implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural do Rio Grande do Norte, para apreender o que há de novo e de continuidade nessa trajetória;

ii) compreender como os principais atores do Estado e da sociedade estão se inserindo nas atuais experiências de descentralização de programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte;

iii) avaliar as experiências contemporâneas de implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural, tomando por base uma análise exploratória dos desempenhos operacional e institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte.

Admitimos como hipótese de trabalho, que a descentralização é uma boa estratégia para melhorar o desempenho da ação pública. Porém, uma mesma estratégia de gestão descentralizada,

executada em diferentes contextos, pode produzir desempenhos igualmente distintos ou mesmo contrários aos esperados.

Tendo em vista os objetivos e a hipótese acima estabelecidos, selecionamos o PCPR e o PRONAF para realização da análise exploratória dos seus respectivos processos de implementação, por estarem eles entre os mais importantes programas oficiais de desenvolvimento rural no nordeste brasileiro e particularmente no Rio Grande do Norte. Além disso, a análise exploratória desses dois programas possibilitará a obtenção de conclusões importantes acerca das atuais experiências de gestão descentralizada no meio rural, já que eles estão direcionados para um mesmo espaço e um mesmo público, mas possuem estratégias distintas de descentralização.

Esses dois programas, cujas análises exploratórias serão feitas item 5, são a seguir comentados de forma resumida, de modo a fornecer uma idéia mais precisa das suas características fundamentais.

O PCPR possui financiamento regular oriundo de Acordo de Empréstimo firmado entre o Governo do Rio Grande do Norte e o Banco Mundial, e, também, do Orçamento Geral do Estado (OGE). O PRONAF também possui financiamento regular originado do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O PCPR financia, através de transferências não-reembolsáveis, a realização de investimentos em infraestrutura econômica e social e a implantação de empreendimentos destinados à geração de ocupação e renda nas comunidades rurais localizadas no interior do estado. “O objetivo do Projeto é contribuir para a redução da pobreza rural e suas conseqüências, mediante: a) provisão de investimentos em infra-estrutura básica de natureza econômica e social e de oportunidades de geração de renda, que satisfaçam as necessidades mais urgentes e prioritárias; b) descentralização progressiva dos processos de decisão, fazendo da participação dos beneficiários o eixo central da estratégia de implementação dos investimentos financiados pelo Projeto; c)

participação social local das comunidades e dos poderes públicos municipais, para definição e financiamento dos investimentos prioritários; e, d) viabilização de mecanismos econômica e socialmente eficientes de alocação de recursos públicos (municipais e estaduais), para o atendimento das camadas mais pobres do meio rural, os quais possam ser “internalizados” pelas administrações públicas após o término do Projeto” (SEAS, 1998, p.4).

O PRONAF, de âmbito nacional, foi criado pelo Decreto Federal de número 1946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva e a geração de ocupação e renda, mediante o financiamento de atividades agropecuárias, de infra-estrutura e serviços nas sedes municipais, de capacitação e profissionalização de agricultores e técnicos e de utilização de metodologias participativas para realização de diagnósticos e elaboração e execução de planos municipais de desenvolvimento rural.

Ao contrário do PCPR, que é integralmente financiado por transferências não reembolsáveis, destinadas a projetos identificados, planejados e executados pelas próprias comunidades, o PRONAF possui dois tipos básicos de financiamento: i) as transferências não reembolsáveis, destinadas à implantação de infra-estrutura e serviços, o chamado PRONAF-Global; à capacitação e profissionalização; e à negociação de políticas públicas; e, ii) o financiamento à agricultura, de caráter reembolsável, dividido em quatro modalidades de crédito: A – assentamentos; B – micro-crédito; C – custeio; e D - investimento. Daqui por diante, quando falarmos de PRONAF estaremos nos referindo particularmente ao PRONAF-Global, pois é esta linha de ação que pela sua similitude com o PCPR possibilita a realização de uma análise comparada do desempenho dos dois programas. O PRONAF-Global financia a instalação de infra-estrutura e serviços de assistência técnica e extensão rural e pesquisa agropecuária, com recursos

não reembolsáveis, desde que esses investimentos sejam aprovados por Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Tanto o PCPR quanto o PRONAF estão alinhados com as propostas dos organismos nacionais e internacionais que têm na descentralização político-institucional e na participação social o eixo central de suas concepções; estão focalizados em segmentos sociais semelhantes; e, possuem espaços geográficos de atuação coincidentes. No entanto, existem diferenças importantes entre os atores sociais, governamentais e não governamentais, que participam diretamente dos seus respectivos processos de implementação, assim como entre os arranjos institucionais e mecanismos de decisão, o que, por suposto, acarreta diferenças quanto ao desempenho dos projetos por eles financiados e à efetividade do processo de descentralização.

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

As estratégias de descentralização relativas a esses dois programas materializam-se de duas formas: em primeiro lugar, com o financiamento dos denominados subprojetos, no caso do PCPR, e das chamadas metas no caso do PRONAF; em segundo lugar, com a transferência de atribuições e de recursos de poder do nível central para o nível local de governo, especificamente as prefeituras

municipais; e do âmbito governamental para o não-governamental, incluindo, neste último caso, os conselhos gestores de políticas públicas, as organizações não-governamentais e as organizações comunitárias. Daqui por diante uniformizaremos a terminologia relativa à programação anual, denominando *projetos* a todos os subprojetos ou metas financiados por esses dois programas.

É esse duplo movimento que se estabelece entre esferas de governo, do nacional para os níveis subnacionais, e das organizações governamentais para as organizações da sociedade, que garantiria, na concepção daquelas políticas, o controle social e a melhoria do desempenho das formas descentralizadas de gestão dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

No entanto, o êxito do processo de descentralização com base no desempenho desses projetos, está longe de ser uma mera decorrência da transferência de atribuições para os níveis subnacionais de governo e para as organizações da sociedade civil. Se assim o fosse, como explicar que o PCPR e o PRONAF tenham desempenhos operacionais e institucionais tão distintos, se os dois têm concepções assemelhadas e o mesmo tempo de existência, estão focalizados nos mesmos segmentos sociais e possuem espaços geográficos coincidentes? E, mais do que isto, como explicar as grandes diferenças no desempenho institucional de cada um desses programas quando comparamos distintos municípios? Ou seja, por que um mesmo projeto ou programa, seja ele o PCPR ou o PRONAF, apresenta bom desempenho em uns locais e em outros não<sup>2</sup>?

---

<sup>2</sup> Como poderá ser visto com mais detalhes no item 2, relativo aos procedimentos metodológicos seguidos neste trabalho, o **Índice de Desempenho Operacional (IDO)**, indica a participação relativa dos projetos em operação no total de projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Foram utilizados os seguintes agrupamentos para classificar os **IDOs** obtidos por município e por projeto: i) **excelente** ( $\geq 80$ ); ii) **bom** [60-80); iii) **regular** [40-60); iv) **ruim** [20-40); v) **péssimo** ( $<20$ ). O **Índice de Desempenho Institucional (IDI)**, indica o grau de contribuição dos projetos para o aumento da renda dos beneficiários e/ou o fortalecimento institucional de suas associações, na opinião dos dirigentes dos conselhos municipais, segundo quatro níveis de desempenho, mensurados, respectivamente, pelos seguintes escores: **3 – desempenho alto**: quando os projetos estão em funcionamento e contribuindo cumulativamente para: i) aumentar a renda dos beneficiários ou a receita das associações; e, ii) manter ou aumentar o número de sócios ativos, isto é, aqueles que participam efetivamente da vida da associação; **2 – desempenho médio** - quando os projetos estão em funcionamento e contribuindo para: i) aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das associações; **ou** ii) manter ou aumentar o número de sócios ativos; **1 - desempenho baixo** - quando os projetos, na avaliação dos dirigentes dos conselhos municipais, estão em funcionamento, porém não estão contribuindo nem

Não encontramos respostas para essas questões nas avaliações dos programas de desenvolvimento rural até agora realizadas no Rio Grande do Norte. As análises sobre essas experiências concentraram-se na caracterização sócio-econômica das populações residentes; na identificação da infra-estrutura física e da organização social existente nas comunidades rurais; na avaliação do desempenho físico dos projetos financiados; e, finalmente, na avaliação dos aspectos operacionais daquelas políticas<sup>3</sup>.

No campo das políticas sociais e do desenvolvimento urbano diversos estudos, recentemente realizados, deixaram evidente o potencial explicativo de duas importantes áreas da Ciência Política, a *análise de políticas públicas* e a *análise política*, para a compreensão do formato e da atuação do Estado, assim como, para a identificação do jogo de interesses, dos cálculos e das estratégias que resultam em políticas de governo.

Na realidade, essas duas áreas de pesquisas foram marcadas por uma profusão de estudos desenvolvidos a partir dos anos 50, em resposta às duas questões fundamentais que estiveram no centro dos debates sobre políticas públicas, sobretudo nos Estados Unidos, ou seja: é a política que determina o conteúdo das políticas públicas (*does politics determine policies?*) ou são as políticas públicas que determinam o conteúdo da política (*do policies determine politics?*). No primeiro caso, as políticas públicas são concebidas como determinadas, em sua forma e conteúdo, pelas instituições, os atores políticos e a atitude dos governos. Na segunda hipótese, a política pública é reconhecida como uma variável independente que influi no conteúdo e nas formas da política, no sentido de eleições, debates, discursos ideológicos etc (MENY; THOENIG, 1989).

---

para aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das associações, nem para manter ou aumentar o número de sócios ativos; **0 – desempenho nulo** – quando os projetos estão paralisados.

<sup>3</sup> Exemplos desses tipos de estudo podem ser encontrados em Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999a; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999b; e, em Belik, 2000.

As análises mais recentes procuraram combinar essas duas vertentes da Ciência Política, privilegiando a transferência da gestão das políticas sociais para os níveis subnacionais de governo e para as organizações da sociedade ou focalizando os atributos que determinam a extensão e a variação desse processo ou os limites estruturais para descentralização das políticas de desenvolvimento urbano<sup>4</sup>.

No caso das políticas de desenvolvimento rural, atualmente em curso, a inexistência de análises que identifiquem a sua trajetória, os níveis de desempenho operacional e institucional e o peso dos fatores explicativos desse desempenho, dificultam não só a compreensão das mudanças que estão ocorrendo no padrão de implementação dessas políticas como impedem o aperfeiçoamento da ação governamental no meio rural.

Procurando cobrir todo esse espectro de preocupações, o trabalho foi dividido em seis itens, além desta introdução, a seguir sucintamente apresentados:

No item 2, apresentamos os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração desta tese, compreendendo a caracterização do tipo de estudo e os métodos de análise adotado para sua realização.

No item 3, analisamos significado, as tipologias, os limites e as possibilidades da descentralização e reconstituímos a trajetória das principais experiências de implementação de programas desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte. Mostramos também que algumas formas descentralizadas de execução de políticas de desenvolvimento rural já haviam sido experimentadas nesse Estado desde o final dos anos 40, como parte de um complexo processo de articulação entre organizações internacionais e nacionais, governamentais e não governamentais, sob a liderança local da Igreja Católica de Natal.

---

<sup>4</sup> Exemplos recentes de excelentes estudos nesta área podem ser encontrados em Putnam, 1996; Tandler, 1998; Arretche, 2000; Abrucio, 1998 e em Andrade, 1996.

No item 4, analisamos as mudanças que estão ocorrendo no padrão de implementação de programas governamentais no meio rural do Rio Grande do Norte, à luz da análise de narrativas baseadas nos discursos das lideranças políticas, religiosas, sindicais e comunitárias, e de experiências concretas de implementação descentralizada, consideradas representativas dos distintos desenhos institucionais atualmente em curso.

No item 5, tratamos mais diretamente da análise e interpretação dos dados coletados junto aos conselhos municipais, buscando evidenciar o grau de desempenho das formas descentralizadas de implementação dos programas selecionados, mediante uma análise exploratória do desempenho operacional e institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

Finalmente, no item 6, apresentamos as conclusões do trabalho, confirmando a longa trajetória das experiências de implementação descentralizada das políticas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte e a emergência, a partir da segunda metade da década de 1990, de distintas formas de implementação descentralizada de programas governamentais no meio rural, concretizadas em distintos desenhos institucionais, com a participação de organizações do Estado e da sociedade civil.

Reconhecemos que a consolidação desses desenhos institucionais como instâncias privilegiadas de implementação de políticas públicas é ainda uma utopia que só o protagonismo dos atores sociais diretamente interessados na constituição de instituições autônomas e na busca de um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade será capaz de consolidar.



## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta tese foi elaborada a partir da combinação de diversos tipos de investigação científica, entre os quais se incluíram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, estudos de caso, análise de narrativas e levantamentos por amostragem.

Recorremos à bibliografia sobre descentralização fiscal e político-institucional, análise de políticas públicas e avaliação de projetos sociais para reunir os elementos teóricos requeridos para compreensão do significado, da tipologia e da importância atribuídos ao processo de descentralização e para analisar os desenhos institucionais e o desempenho dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

A pesquisa documental foi utilizada para reunir elementos empíricos relativos à trajetória dos programas de desenvolvimento rural e ao discurso das lideranças políticas, sindicais e religiosas acerca das formas descentralizadas de implementação desses programas no Rio Grande do Norte.

Os estudos de caso serviram de base para analisar experiências de implementação descentralizada e para reconstituir os distintos desenhos institucionais que estão se materializando no processo de implementação de projetos de desenvolvimento rural financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

As análises de narrativas, construídas a partir das entrevistas com lideranças políticas, religiosas e sindicais, serviram de referência para a compreensão das especificidades do processo de descentralização dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF, a partir do discurso

dessas lideranças. As entrevistas também funcionaram como um recurso estratégico para verificar como os atores sociais estão lidando com a gestão descentralizada desses dois programas.

Finalmente, os levantamentos por amostragem forneceram elementos para a análise exploratória dos desempenhos operacional e institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF e das possíveis relações existentes entre esses desempenhos e um conjunto de fatores de natureza econômica, política e institucional.

## 2.1 Tipo de estudo

O tipo de estudo que resultou desses procedimentos metodológicos pode ser aproximado à *análise de políticas públicas*, dada a sua ênfase na reconstituição do papel das instituições e na análise exploratória do desempenho das experiências de implementação descentralizada de políticas públicas, materializadas, contemporaneamente, em diversos programas governamentais, entre os quais se incluem PCPR e pelo PRONAF.

Podemos também aproximá-lo a um campo específico dos estudos de avaliação, a *avaliação de processo*, realizada *durante a execução*, e, neste caso, com a participação dos executores, sendo, portanto, uma avaliação de caráter *misto*.

A literatura especializada costuma tipificar os estudos de avaliação tomando como referência os seguintes critérios:

i) o *momento* em que esses estudos são realizados, denominando-os *ex-ante*, *durante* ou *ex-post*, se realizados, respectivamente, antes, durante e após a execução dos projetos;

ii) as *funções* que devem cumprir, classificando-os em *formativos* ou *de processos*, quando elaborados com o objetivo de fornecer elementos para aperfeiçoar o processo de implementação; *somativos* ou *de impacto*, quando a finalidade é investigar o alcance dos objetivos e os efeitos e resultados previstos e não previstos na etapa de formulação da política sob análise;

iii) a *procedência dos avaliadores*, podendo ser *externos*, quando feitos por especialistas que não pertencem aos quadros das organizações executoras; *internos*, *participativos* ou de *auto-avaliação*, quando realizados pelas pessoas diretamente responsáveis pela execução da política; e, *mistos*, quando realizados por avaliadores externos, com a participação ou colaboração dos executores da política;

iv) *os aspectos que são objeto de avaliação*, isto é, a gênese, o diagnóstico, a formulação e a implementação da política podendo ser classificados em avaliação *de processo*, incluindo a cobertura, a implementação e o ambiente organizacional em que se desenvolve a política; e, *de eficácia, eficiência e efetividade*, compreendendo os produtos, os efeitos e os resultados previstos e não previstos da política (COHEN; FRANCO, 1998; AGUILLAR; ANDER-EGG, 1994).

A análise de políticas públicas permite concentrar esses diversos tipos de avaliação em pelo menos três objetos de pesquisa ou três tipos de estudo, não necessariamente independentes, porém com ênfases e resultados esperados bastante distintos: a gênese, a implementação e o efeito ou impacto das políticas públicas sobre a sociedade (MULLER, 1990; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 1998).

O interesse deste trabalho está voltado para um tipo específico de análise de implementação, tomando como objeto de estudo a gestão descentralizada de projetos de desenvolvimento e combate à pobreza rural financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no estado do Rio Grande do Norte.

Conforme especifica o método de análise a seguir apresentado, examinamos, num primeiro momento, o desempenho operacional dos projetos, isto é, se estão instalados e em funcionamento, e, num segundo momento, os seus desempenhos institucionais, isto é, em que medida estão contribuindo para a melhoria dos níveis de ocupação e renda e para o fortalecimento associativo dos beneficiários e de suas organizações.

Além disso, analisamos os fatores supostamente explicativos do desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF e procedemos a uma análise exploratória das possíveis relações existentes entre esses fatores e os índices médios de desempenho institucional calculados para cada município da amostra selecionada.

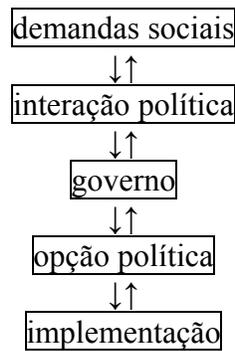
## **2.2 Método de Análise**

Para realização da análise exploratória do desempenho do PCPR e do PRONAF, partimos do conceito de desempenho institucional, construímos dois índices, o **Índice de Desempenho Operacional (IDO)** e o **Índice de Desempenho Institucional (IDI)** e examinamos as possíveis relações existentes entre o desempenho institucional e um conjunto de fatores supostamente explicativos desse desempenho.

O conceito de desempenho institucional tomou por base o estudo desenvolvido por PUTNAM (1996). Os fatores supostamente explicativos das diferenças encontradas no desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF foram elaborados a partir dos modelos formulados por PUTNAM (1996) e por ARRETCHE (2000), para analisar,

respectivamente, o desempenho dos governos regionais da Itália e os determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil.

No estudo de PUTNAM (1996), o conceito de desempenho institucional baseia-se num modelo bem simples de *governança*, onde as instituições governamentais recebem subsídios do meio social, interagem politicamente e geram reações a esse meio, sob a forma de produtos (creches, escolas, financiamentos etc), conforme ilustrado no Fluxograma 1, abaixo:



**FLUXOGRAMA 1**

**MODELO DE GOVERNANÇA COM BASE EM PUTNAM (1996)**

No estudo de Arretche (2000), três ordens de fatores explicariam um processo de transferência de competências governamentais da extensão que vimos experimentando no Brasil: a) *fatores de tipo estrutural*, entre os quais se incluem a capacidade de gasto, a capacitação político-administrativa; b) *fatores de tipo institucional*, entre os quais se incluem o legado das políticas prévias, as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e a engenharia operacional inerente à sua prestação; e, c) *fatores ligados à ação política*, quer estes envolvam as relações entre os três níveis de governo ou as relações entre Estado e sociedade.

A partir desses conceitos, construímos os dois índices acima referidos, isto é, o **IDO** e o **IDI**, e definimos os fatores supostamente explicativos do desempenho institucional, com base nos quais foram realizadas as análises exploratórias constantes do item 5 desta tese.

O **IDO** foi utilizado para mensurar o grau de funcionamento dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Trata-se de um indicador simples, que mede a relação entre o número de projetos em funcionamento e o número total de projetos financiados no período de 1997-2.000.

O **IDI** foi utilizado, como referido anteriormente, para aferir o grau de contribuição dos projetos para a melhoria de renda e/ou para o fortalecimento associativo dos beneficiários e de suas organizações executoras de projetos.

Finalmente, os fatores supostamente explicativos do **IDI** foram utilizados para realizar a análise exploratória das diferenças encontradas no desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte. Para isto, foram definidos 09 (nove) fatores de natureza econômica e político-institucional, cuja caracterização é apresentada a seguir:

- **Recursos Financeiros Recebidos do PCPR e do PRONAF** – valor (em R\$) destinado aos municípios pertencentes às áreas de atuação do PCPR e PRONAF para implantação dos projetos durante o período de 1997 a 2000.

- **Capacidade de Planejamento** – existência ou inexistência de plano municipal de desenvolvimento elaborado.

- **Capacidade de Coordenação** – existência ou inexistência de responsabilidade pela coordenação da elaboração dos planos operativos anuais nos conselhos municipais.

- **Capacidade de Assessoramento** – existência ou inexistência de conselhos municipais que acompanham antes e/ou prestam assessoramento às organizações comunitárias depois da implantação dos projetos.

- **Controle Administrativo-Financeiro** – indica os mecanismos que são utilizados pelo conselho para o controle Administrativo-Financeiro (livro-caixa, livro de ata, relatório de acompanhamento, balanço geral, conta corrente).

- **Grau de Escolaridade dos Conselheiros** - mede o grau de escolaridade dos membros dos Conselhos Municipais do PCPR e do PRONAF, nos municípios pertencentes às áreas de atuação desses dois programas.

- **Afinidade Política** – indica o percentual de conselheiros municipais do PCPR e do PRONAF, ligados ao partido político do prefeito.

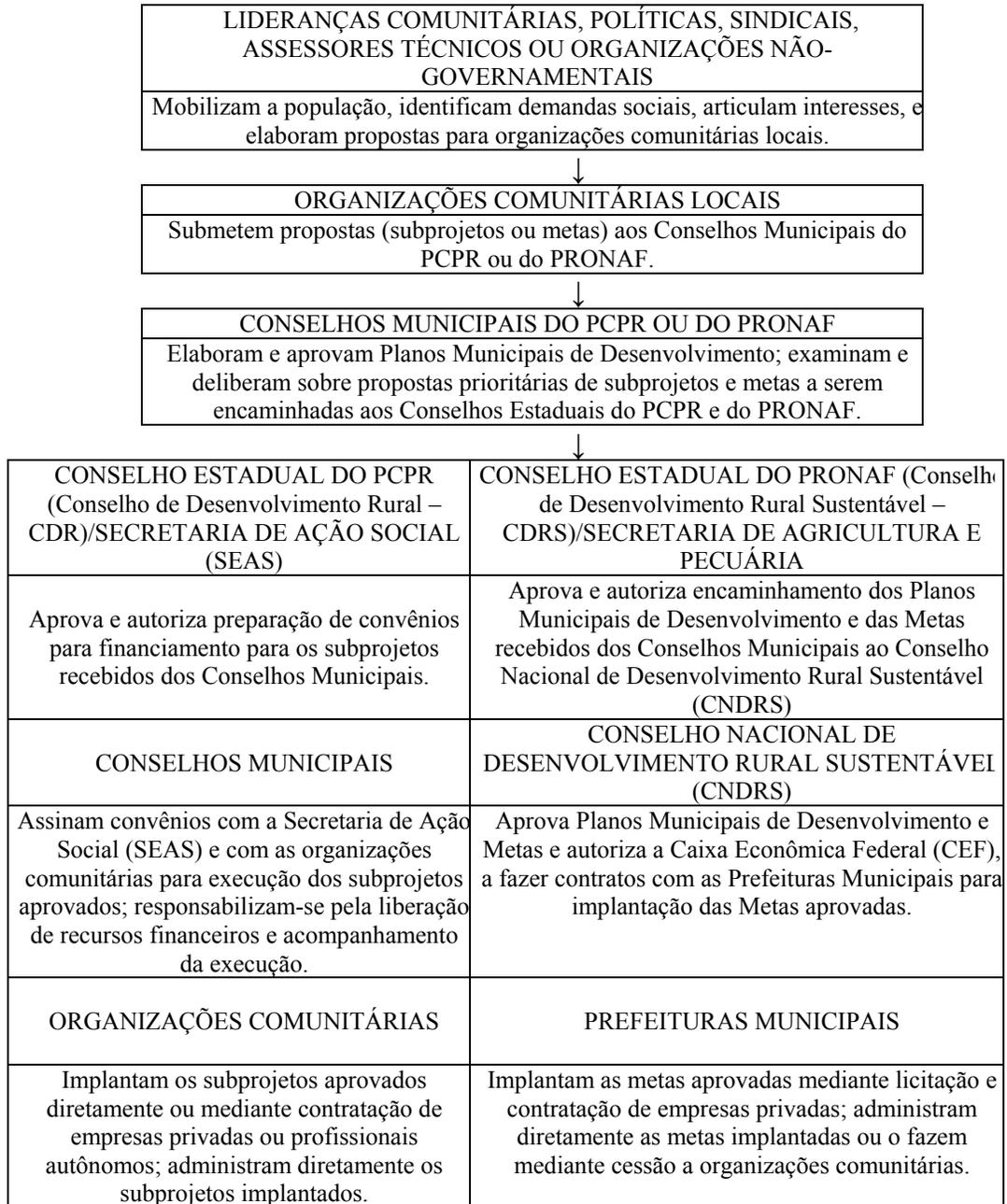
- **Organizações Comunitárias Gestoras de Projetos** - corresponde ao número de projetos administrados por organizações comunitárias por município para o PCPR e PRONAF.

- **Prefeituras Municipais Gestoras de Projetos** - corresponde ao número de projetos administrados pelas Prefeituras Municipais, para o PCPR e o PRONAF.

As informações relativas aos indicadores **recursos financeiros recebidos, organizações comunitárias gestoras de projetos e prefeituras municipais gestoras de subprojetos**, foram obtidas junto à Secretaria Executiva do PRONAF e à Coordenadoria de Projetos Especiais do PCPR no Rio Grande do Norte. Para os demais indicadores, as informações foram obtidas por intermédio de pesquisa por amostragem. Os Anexos A e B apresentam os IDIs médios por município, a relação e os respectivos pesos atribuídos aos fatores acima caracterizados.

Neste estudo, a análise das formas descentralizadas de gestão dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF leva em conta o conjunto desses indicadores, porém reconhece a necessidade de uma concepção ampliada da ação pública, de forma a incluir as prefeituras municipais e as organizações da sociedade como instâncias privilegiadas de execução de projetos, tal como preconizam as estratégias de implementação desses dois programas.

Assim concebido, o desempenho operacional e o desempenho institucional do PCPR e do PRONAF podem ser avaliados no contexto de um processo geral de implementação cujo desenho descentralizado é ilustrado no Fluxograma 2, abaixo:



**FLUXOGRAMA 2**  
**PROCESSO GERAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF**  
**NO RIO GRANDE DO NORTE**

### 2.2.1 Índice de Desempenho Operacional (IDO)

O IDO foi utilizado, como visto, para aferir o grau de funcionamento dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Trata-se de um indicador simples, porém suficiente para permitir uma primeira aproximação à análise das experiências de gestão descentralizada que nos propomos realizar. Indica a participação relativa dos projetos em operação no total dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte, isto é:

$$\text{IDO} = (\text{n}^\circ \text{ de projetos em funcionamento} / \text{n}^\circ \text{ total de projetos}) \times 100$$

Os agrupamentos a seguir apresentados serviram de referência para classificar os **IDOS** obtidos por município e por projeto, segundo cinco categorias: **excelente**, quando os municípios possuem de 80 a 100 por cento dos subprojetos e metas em funcionamento; **bom**, quando possuem de 60 a menos de 80 por cento dos subprojetos e metas em funcionamento; **regular**, quando possuem de 40 a menos de 60 por cento dos subprojetos e metas em funcionamento; **ruim**, quando possuem de 20 a menos de 40 por cento dos subprojetos e metas em funcionamento; e, **péssimo**, quando possuem abaixo de 20 por cento dos subprojetos e metas em funcionamento, conforme apresentados a seguir.

Grupos (%)	Classificação
≥ a 80	Excelente
De [60 —80)	Bom
De [40 —60)	Regular
De [20 —40)	Ruim
< 20	Péssimo

**QUADRO 1**  
**CLASSIFICAÇÃO DO IDO DOS PROJETOS**  
**FINANCIADOS PELO PCPR E PELO PRONAF**  
**NO RIO GRANDE DO NORTE**

### 2.2.2 Índice de Desempenho Institucional (IDI)

O **IDI**, como referido anteriormente, define a capacidade dos projetos contribuírem para o fortalecimento econômico e social das organizações comunitárias e do seu quadro de associados. Esse índice foi mensurado a partir da avaliação dos dirigentes dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, os quais são diretamente responsáveis pela gestão do PCPR e do PRONAF em cada um dos municípios que compõem a área de abrangência geográfica desses programas.

Os projetos financiados por cada um desses programas nos municípios selecionados na amostra foram classificados pelos dirigentes dos conselhos municipais em quatro níveis - alto, médio, baixo e nulo - com vistas à construção do IDI. Assim estratificado, o IDI consiste na média dos escores atribuídos aos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF em cada município. Os critérios para essa classificação encontram-se especificados no Quadro 2, abaixo.

Elaborado dessa forma, o **IDI** foi então utilizado para qualificar o *que há de novo* nas instituições gestoras de projetos, porém sem procurar quantificar os resultados dos projetos sobre os níveis de renda e de organização social das comunidades, o que seria uma tarefa própria para uma avaliação de impacto, portanto feita após a conclusão do projeto e não durante a sua execução, como é o caso das experiências financiadas pelo PCPR e pelo PRONAF.

NÍVEIS DE DESEMPENHO DO IDI	ESCORES	CRITÉRIOS
ALTO	3	Os projetos estão em funcionamento e atendem às seguintes condições, cumulativamente: i) contribuíram para aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das suas associações; ii) contribuíram para manter ou aumentar o número de sócios ativos, isto é, aqueles que participam efetivamente da vida das associações.
MÉDIO	2	Os projetos estão em funcionamento e atendem a pelo menos uma das seguintes condições: i) contribuíram para aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das suas associações; ii) contribuíram para manter ou aumentar o número de sócios ativos.
BAIXO	1	Os projetos estão em funcionamento, mas não estão contribuindo para aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das suas associações, nem para manter ou aumentar o número de sócios ativos.
NULO	0	Os projetos estão paralisados.

**QUADRO 2**  
**INDICADORES DOS NÍVEIS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL**  
**DO PCPR E DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE**

### 2.2.3 Cálculo da Amostra

Considerando que a área de abrangência geográfica dos dois programas pesquisados no período estudado (1997-2.000) correspondeu a um total de 134 municípios (45 para o PRONAF e 89 para o PCPR), tornou-se impraticável a realização de um censo, devido aos altos custos para obtenção das informações requeridas pelo estudo.

Assim sendo, o método utilizado consistiu na retirada de uma amostra inicialmente calculada em 25% dos municípios da área total de abrangência geográfica de cada um dos programas pesquisados, o que correspondeu a 22 municípios no caso do PCPR e a 11 municípios no caso do PRONAF, em números arredondados.

No caso do PCPR, não foi possível encontrar todos os presidentes dos conselhos municipais nos dias programados para a realização das entrevistas, apesar dos contatos previamente agendados. No caso do PRONAF, não somente foi possível a realização de todas as entrevistas programadas, como foi preenchido um número maior de questionários, dada à facilidade da existência de um mesmo dirigente para os dois conselhos. Assim sendo, o número final de questionários preenchidos ficou sendo 19, para o PCPR e 14, para o PRONAF, conforme apresentado no Quadro 3, abaixo. A pesquisa foi aplicada junto aos presidentes dos conselhos municipais desses dois programas, ou nas suas ausências, junto a um dos diretores com mais conhecimento sobre os projetos financiados.

PROGRAMAS	N.º TOTAL	N.º DA AMOSTRA
PCPR	89	19
PRONAF	45	14
TOTAL	134	33

**QUADRO 3**  
**NÚMERO TOTAL E NÚMERO DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS**  
**NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE**

### **2.2.3.1 Municípios Selecionados para o PRONAF**

A seleção dos municípios foi feita com base em um sorteio das unidades amostrais, utilizando-se um *software* gerador de números aleatórios.

O Anexo D contém a relação de todos os municípios contemplados pelo PRONAF no Rio Grande do Norte, com indicação dos municípios pesquisados.

O Quadro 4, a seguir, contém a relação separada dos municípios sorteados e dos seus respectivos números de projetos, depois de realizado o sorteio das unidades amostrais.

N.º DE ORDEM	MUNICÍPIOS	Nº DE PROJETOS
1	BREJINHO	7
2	ENCANTO	15
3	JOÃO DIAS	16
4	MARTINS	12
5	MOSSORÓ	11
6	PUREZA	12
7	S. JOÃO DO SABUGI	19
8	SANTO ANTÔNIO	13
9	SÃO MIGUEL	12
10	SERRA DO MEL	17
11	SERRA DE S. BENTO	6
12	SERRINHA	9
13	TOUROS	19
14	VENHA VER	11

**QUADRO 4**  
**MUNICÍPIOS PESQUISADOS**  
**NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF**  
**NO RIO GRANDE DO NORTE**

### **2.2.3.2 Municípios Selecionados para o PCPR**

Da mesma forma que o PRONAF, a seleção dos municípios do PCPR foi feita com base em um sorteio das unidades amostrais, utilizando-se um *software* gerador de números aleatórios.

O Anexo E contém a relação de todos os municípios contemplados pelo PCPR no Rio Grande do Norte, com indicação dos municípios pesquisados.

O Quadro 5, a seguir, contém a relação separada dos municípios sorteados e dos seus respectivos números de projetos, depois de realizado o sorteio das unidades amostrais.

N.º de Ordem	Municípios	N.º de Projetos
1	ANGICOS	7
2	AREIA BRANCA	23
3	BENTO FERNANDES	12
4	BARAÚNA	26
5	BREJINHO	9
6	CAICÓ	18
7	CAMPO GRANDE	27
8	CARAÚBAS	25
9	JARDIM DO SERIDÓ	24
10	MARTINS	11
11	Mossoró	32
12	PARELHAS	35
13	S. JOÃO DO SABUGI	35
14	SANTO ANTÔNIO	23
15	SÃO MIGUEL	20
16	SERRA DO MEL	42
17	SERRINHA	45
18	TOUROS	21
19	VENHA VER	4

**QUADRO 5**  
**MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO**  
**DO PCPR NO RIO GRANDE DO NORTE**

#### 2.2.4 - Coleta e análise dos dados

Os dados foram coletados de fontes secundárias e primárias. As fontes secundárias são a seguir especificadas:

- a) documentos históricos e técnicos, relatórios recentes de pesquisas, concluídos ou em andamento sobre a trajetória das políticas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte;
- b) relatórios de programação, monitoramento e avaliação do PCPR e do PRONAF;
- c) decretos relacionados com a criação e funcionamento do PCPR e do PRONAF;
- d) acordos internacionais de empréstimo e cooperação técnica;

As fontes primárias foram constituídas pelas seguintes informações, obtidas mediante roteiro de entrevista e questionário:

- a) percepção das lideranças políticas, religiosas e sindicais quanto à emergência de um novo modelo de implementação de políticas de desenvolvimento rural;
- b) características básicas dos conselhos municipais e perfil dos conselheiros; e,
- c) grau de desempenho operacional e institucional dos subprojetos e metas financiados pelo PCPR e pelo PRONAF, segundo a percepção dos dirigentes dos conselhos municipais.

A análise dos dados de natureza quantitativa e qualitativa foi feita com base nos resultados da coleta realizada, porém complementada com subsídios obtidos junto às organizações governamentais e não-governamentais que vêm participando diretamente do processo de implementação das políticas estudadas.

Pela sua importância estratégica, foram especialmente contatados, no âmbito governamental, a Coordenadoria Técnica do PCPR e a Secretaria Executiva do PRONAF. No âmbito não-governamental, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN), os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STs) dos Municípios da amostra selecionada, lideranças religiosas ligadas à Igreja Católica, além de organizações não-governamentais que vêm desenvolvendo atividades de assessoramento junto aos Conselhos Municipais e/ou às Associações executoras de Projetos Comunitários.

Os levantamentos realizados junto a essas instituições e lideranças tiveram por objetivo complementar os dados secundários relativos à experiência de implementação descentralizada das políticas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte. Também serviram de subsídio para a análise comparada do desempenho das duas políticas selecionadas para análise, isto é, o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Além disso, as entrevistas realizadas possibilitaram a elaboração de diversos tipos de narrativas, por intermédio das quais foi possível avaliar a percepção das lideranças políticas, religiosas e sindicais sobre o processo de descentralização.

O capítulo seguinte faz uma primeira aproximação ao alcance desse objetivo. Procura caracterizar, com base em pesquisa bibliográfica e documental, o significado, as tipologias e a experiência acumulada com a gestão descentralizada de programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte desde o imediato pós-guerra, no final da década de 1940.



### **3 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO: SIGNIFICADO, TIPOLOGIAS E EXPERIÊNCIAS**

Ao iniciarmos esta tese, definimos a descentralização como um processo de transferência de receitas e encargos públicos, de poder decisório e de atribuições ou responsabilidades dos governos nacionais para os subnacionais; da administração direta para a indireta; ou, ainda, das diversas esferas de governo para o âmbito das organizações sociais.

Uma definição desta natureza tem a vantagem de englobar as dimensões fiscal e político-institucional da descentralização, mas possui a desvantagem de conter uma larga amplitude e uma elevada dose de ambigüidade, o que exige um esforço adicional de delimitação dos seus contornos teóricos.

Dedicaremos este capítulo a uma caracterização mais precisa do significado, das tipologias e da experiência acumulada com a gestão descentralizada de programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte. Com isto obteremos os elementos teóricos e empíricos de que necessitamos para a análise do nosso principal objeto de estudo, que é composto, como visto, pelas experiências contemporâneas de implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural, representadas pelo PCPR e pelo PRONAF.

Mostraremos, em primeiro lugar, que a relação virtuosa entre descentralização fiscal e eficiência na provisão de infra-estrutura, bens e serviços públicos, tão cara aos princípios do federalismo fiscal, não se verifica de forma generalizada nas regiões menos desenvolvidas, tal como ocorre nos países e regiões desenvolvidos. Os dois pressupostos básicos da descentralização fiscal, isto é, a diversidade de preferências dos usuários entre jurisdições e a existência de

governos subnacionais independentes não se verificam nos países menos desenvolvidos tal como registra a literatura sobre federalismo fiscal nos países desenvolvidos.

Particularmente no que se refere aos programas de desenvolvimento rural que selecionamos como objeto de estudo nesta tese, veremos que a descentralização tem se mostrado como uma condição necessária, porém não suficiente para garantir um elevado grau de desempenho dessas experiências. Ao contrário, o uso da descentralização como estratégia exclusiva de implementação pode redundar em efeitos contrários aos esperados, quando não são superados os condicionantes desfavoráveis de um contexto dominado por relações patrimonialistas e clientelistas, pela política do favor e pela dependência dos governos subnacionais em relação às transferências intergovernamentais.

Apesar dessas limitações associadas à descentralização fiscal, procuraremos evidenciar, em segundo lugar, que houve um avanço significativo na descentralização político-institucional no Brasil, o que veio reforçar o próprio processo de descentralização fiscal. Veremos que a participação dos governos subnacionais, e, particularmente dos municípios na receita tributária nacional aumentou de forma significativa. Além disso, tanto as administrações municipais quanto as organizações da sociedade civil passaram a ter uma participação mais efetiva na gestão das políticas públicas desde o início do processo de redemocratização na primeira metade dos anos 1980 e mais ainda, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Todavia, a experiência com a implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte é bem mais antiga. Mostraremos, em terceiro lugar, que o marco inicial dessas experiências pode ser localizado no final dos anos 40, com os chamados “Programas de Desenvolvimento Comunitário”, estimulados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo governo norte-americano, no contexto da “Guerra Fria”. Seguiram-se a eles os Programas de Extensão Rural, iniciados no Rio Grande do Norte na metade da década

de 1950; os Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs), das décadas de 1970 e 1980; e, finalmente, as chamadas políticas de combate à pobreza rural e de fortalecimento da agricultura familiar, que serão objeto de análise detalhada nos itens seguintes.

### **3.1 Significado e limites da descentralização fiscal**

Na perspectiva do federalismo fiscal, descentralizar significa repartir, redistribuir ou transferir receitas, encargos, atribuições ou responsabilidades da esfera central de governo para governos subnacionais independentes (GAMBIAGI & ALÉM, 2000; LONGO & TROSTER, 1993; REZENDE, 2001).

Apesar do enfoque fiscal, razões de ordem econômica, geográfica e político-institucional são freqüentemente referidas para justificar um processo de descentralização. Do ponto de vista econômico, quanto mais próximos estiverem os fornecedores de bens e serviços públicos dos seus consumidores e usuários, maior será a eficiência alocativa dos recursos públicos; em relação ao fator geográfico, quanto maior a dimensão do país, mais virtuosas serão as relações entre descentralização e eficiência na provisão de bens e serviços públicos locais; finalmente, na perspectiva político-institucional, a descentralização favorece um maior grau de participação social, mais transparência no uso dos recursos públicos e maiores possibilidades de controle social sobre a ação governamental (REZENDE, 2001, p. 49-56).

Do ponto de vista da chamada *Economia do Bem-estar*, a alocação dos recursos públicos em função de demandas específicas de cada local e por instâncias também locais, tenderia a aumentar de forma significativa os ganhos de bem-estar. Na interpretação microeconômica de corte neoclássico, associada a esse enfoque, tal fato acontece porque os gostos e preferências dos

habitantes variam de região para região, de município para município ou mesmo de uma comunidade para outra. Sendo assim, a provisão centralizada de infra-estrutura, bens e serviços públicos poderia terminar não satisfazendo a ninguém; por suposto, somente uma provisão descentralizada teria condições de atender de forma objetiva e com maior eficiência a essas demandas sociais localizadas.

Os pressupostos consagrados na literatura sobre descentralização fiscal nos países desenvolvidos, como vimos acima, não são tão consagrados assim nas regiões pobres. Por essa razão, os seus limites teóricos e empíricos precisam ser conhecidos nestas novas realidades, pois, procedendo dessa forma, estaremos contribuindo para uma melhor compreensão do alcance da descentralização em geral e das formas descentralizadas de implementação de políticas públicas no meio rural do nordeste brasileiro em particular.

Como vimos, o princípio basilar do federalismo fiscal repousa numa relação virtuosa entre descentralização e eficiência econômica na provisão de infra-estrutura, bens e serviços públicos locais. Por que essa relação virtuosa não se verifica nos países menos desenvolvidos tal como ela supostamente ocorre nos países desenvolvidos?

Em primeiro lugar, porque o problema fundamental nas regiões, municípios ou comunidades pobres não consiste, fundamentalmente, em revelar diferenças nos gostos e preferências dos habitantes de uma determinada jurisdição, mas, sobretudo, em satisfazer necessidades generalizadas de saúde, educação, alimentação, moradia e emprego, portanto passíveis de provisão em escala e de forma compartilhada (PRUD'HOMME, 1994, p. 2).

Entretanto, para evitar descentralizações indiscriminadas, REZENDE (2001, p. 38), propõe um conjunto de critérios, por ele denominados *critérios de escala*, para distribuição espacial dos bens e serviços públicos, os quais são assim definidos: i) *escala de alcance espacial*, “que considera a difusão espacial dos custos ou benefícios da ação governamental”, isto é, “aqueles

benefícios que se circunscrevem no âmbito local, e que, em princípio devem receber tratamento municipal, e os que em virtude de extravasarem o âmbito local, acarretando efeitos mais amplos, deverão receber tratamento estadual (metropolitano) ou federal”; ii) *escala econômica*, “que busca encontrar a solução organizacional mais eficiente para a prestação de serviços públicos na área, isto é, o nível mínimo de gastos para um dado nível de serviços”, seja ela municipal, metropolitana, estadual ou federal; iii) *escala financeira*, que corresponde “à capacidade dos governos subnacionais de contarem com recursos suficientes para garantirem o atendimento de preferências e a preservação das identidades regionais” ou à necessidade de solucionar a “incapacidade financeira das comunidades [...] por um mecanismo de redistribuição de recursos; iv) *escala técnica*, “que leva em conta os requisitos para o bom desempenho da função em termos de complexidade tecnológica do serviço, qualificações específicas dos recursos humanos necessários, natureza dos recursos materiais, dos equipamentos e dos métodos de gerência e operação”; e, v) *escala político-institucional*, que é usada para eleger o nível governamental mais apto a apreender o problema e encontrar a solução de caráter normativo ou operacional para determinadas funções e atividades.

Em segundo lugar, a relação virtuosa entre descentralização e eficiência é também problemática porque a noção de repartição, redistribuição ou transferência de receitas e encargos ilustra o *estado* da descentralização em um determinado momento e não a sua *trajetória* (PRUD’HOMME, op. cit., p. 3).

Ora, a principal característica da formação do federalismo no Brasil, tem sido a alternância de processos de centralização e descentralização do poder e a configuração de distintas formas de interação entre o governo e a sociedade e de diferentes arranjos institucionais que ora favorecem, ora restringem as conquistas de espaços de autonomia pelos governos subnacionais ou pelas organizações da sociedade civil.

Ao descrever essas alternâncias, ABRUCIO (1998, p. 31-107), mostra que desde os princípios da federação brasileira, cujo marco foi a Constituição de 1891, até o final dos anos 20, tivemos um tipo peculiar de descentralização, caracterizado pela influência dos governadores na política nacional – a chamada “política dos governadores” - e pela ausência do povo no cenário político. Nesse período, os governadores dos estados mantiveram domínio absoluto sobre as estruturas administrativas, os aparatos policiais e os empregos públicos nos seus respectivos estados, e, como consequência, dominaram as bases políticas locais e os representantes dos estados no Congresso Nacional.

Para esse autor, dos anos de 1930 a 1945, tivemos uma nova fase no federalismo brasileiro, caracterizada pelo fortalecimento do Estado nacional e pela constituição de um perfil centralizador, como assim ficou denominado o modelo Vargas-Desenvolvimentista, que “tornou o Estado o pólo irradiador do desenvolvimento econômico no Brasil e fez do Executivo Federal, e, mais especificamente da Presidência da República, o centro político-institucional do país”. Dos anos de 1945 a 1964, tivemos novamente importantes movimentos de descentralização; a promulgação da Constituição de 1946 possibilitou o retorno das eleições e o aumento da autonomia financeira dos estados e municípios. De 1964 a 1982 tivemos a volta da centralização do poder político e das decisões econômicas e administrativas para a esfera do governo federal. Neste período o regime militar concentrou a arrecadação tributária, instituiu o sistema nacional e os sistemas estaduais de planejamento e controlou integralmente as eleições dos governadores dos estados e dos prefeitos das capitais, com a instituição dos mecanismos de eleição indireta para governadores e de nomeação dos prefeitos das capitais. De 1982 em diante, quando o regime militar entra em crise, uma nova ordem política e federativa, de caráter descentralizado, vai progressivamente se configurando. As eleições diretas para governador, a vitória das oposições,

em 1982, a eleição de um civil para a Presidência da República e a Constituição de 1988, foram marcos importantes nesse período (ABRUCIO, op. cit., p. 31-107).

A Constituição de 1988 trouxe de volta a descentralização fiscal e político-institucional e consagrou a combinação de formas de democracia direta com democracia representativa, por intermédio de “mecanismos institucionais de participação direta da população na atividade de produção de leis e de políticas governamentais – o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular – os quais foram aprovados para vigorarem nos níveis nacional, estadual e municipal” (BENEVIDES, 1991, p. 10).

Além disso, os processos de renovação da gestão pública pós-constituente, particularmente as novas formas de interação entre o governo e a sociedade civil configuraram um novo período de descentralização, caracterizado pela construção de espaços de participação social na gestão local; pelo atendimento de demandas sociais localizadas; pela democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos; e, pela difusão dos fundamentos de uma nova cultura política.

Mesmo assim, argumentamos, em terceiro lugar, que a relação virtuosa entre descentralização e eficiência econômica na provisão de infra-estrutura, bens e serviços públicos locais não é automática, porque em uma federação, a independência é uma questão relativa. Governos ou instituições subnacionais com maior poder de arrecadação ou maior capacidade de geração de recursos próprios, são evidentemente mais independentes do controle dos governos ou das instituições centrais, comparativamente àqueles governos ou instituições que possuem menor poder de arrecadação ou menor capacidade de geração de recursos próprios.

Estudo realizado por SANTOS (1998, p. 28), revelou que a participação das receitas próprias nas receitas totais nos municípios do nordeste brasileiro varia de 1,5% a 4,4% nos

pequenos municípios; de 3,9% a 10,6% nos médios municípios; de 9,6% a 29,4% nos grandes municípios; e, finalmente, de 9% a 36,8% nas capitais.

Com um grau de dependência dessa magnitude, a mão impositiva, controladora, influenciadora e restritiva dos governos federal e estadual poderia tolher completamente a autonomia dos governos municipais. Todavia, não foi isto o que aconteceu. Os processos contemporâneos de descentralização no Brasil, iniciados, como visto, nos anos 80, tiveram motivação fiscal, mas também político-institucional, caracterizando-se como um tipo peculiar de descentralização territorial que se consolidou com a conquista ou reconquista de espaços de poder pelos governadores dos estados, pelos prefeitos municipais e pelas organizações da sociedade civil. Desse processo resultou não somente a elevação da participação desses dois entes da federação nas receitas e encargos públicos, principalmente dos municípios, mas, também, a participação das organizações sociais na gestão das políticas públicas.

### **3.2 Da descentralização fiscal à descentralização político-institucional**

O agravamento da crise econômica e da crise fiscal do Estado, as lutas antiautoritárias e o processo de redemocratização que se intensificaram dos anos 80 em diante, trouxeram consigo a discussão sobre os efeitos perversos do modelo econômico e das políticas públicas do período anterior, deslocando a ênfase dos debates e das análises até então concentradas no crescimento econômico e na distribuição de renda, para a forma de funcionamento do aparato público, caracterizada pela superposição de funções, pelas formas centralizadas e assistencialistas de

implementação das políticas sociais e pelo elevado desperdício de recursos públicos (CASTRO, 1991).

A “diarquia” que se instalou no país naqueles anos, caracterizada pelo confronto do poder autoritário do governo federal com o poder dos governadores dos estados, perpetuou a histórica influência dos governadores na nova ordem constitucional e no movimento de descentralização fiscal que viria a se instalar no início dos anos 80 e a se consolidar com a Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>.

Por outro lado, a pressão dos organismos internacionais, notadamente o FMI e o Banco Mundial sobre os governos latino-americanos, objetivando a implantação de medidas de ajuste macroeconômico, de redução do tamanho do Estado e de busca de solução para a crise fiscal, acarretaram, como conseqüência, a descentralização de políticas públicas a serem geridas pelos governos subnacionais e pelas organizações da sociedade civil.

Diante desse quadro, a descentralização político-institucional veio se juntar à descentralização fiscal tornando-se uma alternativa importante para introduzir mudanças na forma centralizada de funcionamento que caracterizou o período anterior, do regime militar, e, conseqüentemente na distribuição do poder entre os entes da federação.

A retomada do mecanismo eleitoral para escolha dos governadores e prefeitos das capitais e a recuperação do legislativo como fórum de aprovação das leis do país, a partir da década de

---

<sup>5</sup> Segundo Abrucio (1998, p.94-95), “estabeleceu-se aquilo que Juan Linz chamou de diarquia (LINZ, 1983). Ou seja, o sistema político se caracterizava pela coexistência de duas fontes distintas de poder, como também de duas estruturas de poder: o Governo Federal tinha uma fonte autoritária de poder, cujo sustentáculo eram as Forças Armadas, e tinha a estrutura burocrática federal em suas mãos, que estendia seus tentáculos – por meio da Administração Direta e Indireta – por todo o país. Ademais, comandava o maior partido na Câmara e no Senado, o PDS. Os governadores eram legitimados pelo voto direto obtido no pleito de 1982, e tinham como “armas políticas” as máquinas públicas estaduais, as quais (...) costumam influir decisivamente na estratégia eleitoral da classe política brasileira, sobretudo mediante a repartição clientelística de recursos públicos (...) O embate entre estas distintas fontes e estruturas de poder teve como vencedores os governadores de estado, cujo papel foi fundamental na transição democrática e no estabelecimento de várias regras importantes da nova ordem constitucional”.

1980, possibilitaram a aprovação de Emendas Constitucionais favoráveis à redistribuição fiscal em favor dos estados e municípios.

De acordo com CASTRO (1991), a Emenda Constitucional Passos Porto, de 1983, ampliou as alíquotas dos fundos de participação dos Estados e Municípios, elevou suas participações no Imposto Único sobre Líquidos e Combustíveis (IULC) e aumentou a base tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A Emenda Constitucional Airton Sandoval, de 1985, aumentou a alíquota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), partilhou o Imposto Territorial Rural (ITR) com os municípios e criou o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), de competência estadual, mas repartido com os municípios.

Essas Emendas, associadas à Constituição Federal de 1988, favoreceram os governos subnacionais, particularmente os municípios, proporcionalmente os mais fortemente beneficiados, dado que passaram a dispor de cerca de 17% das receitas tributárias, contra apenas 6,5% em 1960 (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 18, considerou os municípios como esferas autônomas da federação, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Além disso, o artigo 158 atribuiu novos recursos aos estados e municípios e instituiu formas mais rápidas de transferência de recursos financeiros para essas duas instâncias.

Todavia, o ambiente macroeconômico nem sempre foi favorável às finanças públicas dos estados e municípios e à descentralização fiscal e político-institucional. A União deixou de ser mutuária em muitos empréstimos internacionais, transferindo essa responsabilidade para os estados, que comprometeram a sua capacidade de endividamento; a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) reduziu as vinculações constitucionais, e, portanto, as transferências intergovernamentais; a Lei Kandir isentou as exportações de bens primários e semi-elaborados do pagamento de ICMS, prejudicando estados e municípios; a renegociação das dívidas reduziu a

disponibilidade das receitas dos estados e municípios; e, a proposta de reforma tributária, com a criação do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), com legislação federal, se aprovada prejudicará as finanças públicas estaduais e municipais (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

Por essas razões, alguns estudiosos têm considerado que houve apenas uma “vitória de Pirro” no municipalismo, dado que o aumento de atribuições dos governos subnacionais e a re-centralização das finanças públicas acabaram por tornar as receitas insuficientes. Apesar disso, a nova repartição de rendas é menos centralizadora do que aquela do período anterior à redemocratização dos anos de 1980; as receitas e as competências dos estados e dos municípios foram ampliadas; e, conseqüentemente, novas responsabilidades foram-lhes atribuídas no campo das políticas públicas (CASTRO, 1991; GONZALEZ & OLIVEIRA, 1995).

Assim como ocorreu no plano internacional, a descentralização no Brasil também se caracterizou como um processo heterogêneo, ambíguo e complexo. Os municípios têm desfrutado de autonomia política, com câmaras e prefeitos escolhidos em eleições locais e orçamentos garantidos em função da descentralização fiscal ocorrida no país a partir da Constituição Federal de 1988. Além disso, houve um importante movimento de transferência de atribuições, responsabilidades e recursos para as organizações da sociedade. De início foram as políticas sociais, a exemplo da saúde, da educação, da merenda escolar e da assistência social que foram descentralizadas. Mais recentemente foi a vez dos programas de desenvolvimento rural.

Distintas estratégias de descentralização têm sido implementadas com esse objetivo. Os autores mais diretamente ligados aos princípios da distribuição territorial do poder reconhecem a descentralização como um processo de repartição de receitas e encargos públicos, mas, também, como repartição do poder decisório, que pode ser implementado segundo distintas estratégias ou tipos de descentralização político-institucional.

De acordo com ARRETCHE (1996, p. 44-63), podem ser incluídas entre essas estratégias a *desconcentração*, a *delegação*, a *transferência de atribuições* e a *privatização* ou *desregulação*. Por *desconcentração*, diz esta autora, “se entende a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas no interior das agências do governo central”; por *delegação* “a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central”; por *transferência de atribuições* “a transferência de recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central; e, finalmente, por *privatização* ou *desregulação* “a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas”.

PRUD’HOMME (1994, p. 2-3), amplia essa tipologia, incluindo três modalidades distintas de descentralização, por ele denominadas *descentralização espacial* ou *política regional*; *descentralização de mercado*; e, *descentralização administrativa*. A *descentralização espacial* ou *política regional* corresponde a “um processo de redistribuição da população e das atividades urbanas para longe das grandes aglomerações”; a *descentralização de mercado* ou *liberalização econômica* é definida “como um processo pelo qual os bens e serviços são fornecidos por mecanismos de mercado ao invés de decisão governamental”; e, a *descentralização administrativa*, como a “transferência de responsabilidades pelo planejamento, administração, obtenção e alocação de recursos do governo central e suas agências, para unidades ou níveis de governo subordinados, autoridades públicas ou corporações semi-autônomas, autoridades funcionais ou regionais ou organizações não-governamentais privadas ou voluntárias”. A *descentralização administrativa*, por sua vez, foi sub-dividida em três sub-tipos: a *desconcentração*, a *delegação* e a *devolução*. A *desconcentração* foi definida como a “redistribuição do processo decisório entre diferentes níveis dentro do governo central”; a *delegação* como “transferência de responsabilidades e poder do governo central para organizações

semi-autônomas, não totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância prestam contas e ele; e, finalmente, a *devolução*, como “transferência de poder do governo central para governos subnacionais independentes”.

Para este autor, a descentralização é em geral apresentada como um conceito próximo da *devolução*, isto é, como a transferência de recursos financeiros, encargos, poder decisório e atribuições ou responsabilidades da esfera central de governo para governos subnacionais ou do âmbito governamental para as chamadas organizações não-governamentais, da sociedade civil ou do “terceiro setor”.

A descentralização possui, pois, um caráter de subsidiariedade que supostamente lhe confere maior eficiência à medida que ocupa espaços anteriormente ocupados pela centralização. Ou seja, tudo que puder ser feito de forma mais eficiente e eficaz por uma unidade territorialmente menor, como um município ou uma comunidade, não deve ser feito por uma unidade territorialmente maior, como o estado ou a União. Da mesma forma, tudo que puder ser feito de forma mais eficiente e eficaz por uma instância não-governamental, não deve ser feito por uma instância governamental.

Utilizando a perspectiva da subsidiariedade, BUARQUE (2002, p. 42-43), constrói um conceito e uma tipologia distintos dos autores acima citados, definindo a descentralização como “a transferência de autoridade e poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores [...] conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão às unidades territoriais de menor amplitude e escala”.

Partindo da tradição francesa, que distingue *descentralização* de *desconcentração*, esse autor apresenta uma tipologia específica que considera a descentralização como a “transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, enquanto a *desconcentração* “representa

apenas a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos sem transferência de autoridade e autonomia decisória” (BUARQUE, op. cit, p. 44).

Tomando por base essa distinção, o autor propõe duas tipologias de descentralização: na primeira utiliza o critério de *autonomia* e classifica a descentralização nos seguintes tipos: *descentralização autônoma*, “quando a unidade institucional descentralizada assume responsabilidades com base em recursos próprios, portanto, independentemente da vontade da instância centralizada”; e, a *descentralização dependente*, que corresponde a “toda forma de descentralização associada ao repasse de recursos das instâncias superiores para unidades hierarquicamente inferiores, por vontade e decisão das primeiras”. Este tipo é ainda dividido em dois sub-tipos, a saber: *descentralização dependente e tutelada*, “quando o repasse de recursos é acompanhado apenas da distribuição das responsabilidades executivas de projetos; e, *descentralização dependente vinculada*, “quando é acompanhada da delegação de algum espaço de decisão para as instâncias espacialmente inferiores, com alguma forma de parceria”.

A segunda tipologia toma por base “a natureza do agente a quem são atribuídas as responsabilidades e os espaços decisórios”, e classifica a descentralização em dois sub-tipos: *descentralização Estado-Estado*, que corresponde à “transferência de funções e responsabilidades de gestão interna ao setor público entre instâncias espacialmente diferenciadas, da mais ampla para a mais reduzida e local [...] da União para os estados e municípios [...] e dentro da mesma instância para suas unidades descentralizadas no espaço”; e, *descentralização Estado-sociedade*, que significa “a democratização da gestão e transferência para a sociedade da capacidade de decisão e execução de atividades, gestão de recursos e prestação de serviços, tradicionalmente concentradas nas mãos das unidades governamentais”s (BUARQUE,op, cit, p. 44-45).

Para esse autor, a *municipalização* “é um caso particular de descentralização” [...] ou “uma forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública

para o plano municipal com transferência efetiva de capacidade decisória para o município como espaço de poder local”. Reconhece ainda que “no interior do município pode ocorrer uma ampliação do processo de descentralização, com o repasse da responsabilidade executiva de projetos e com autonomia nas escolhas e definição de prioridades para as comunidades e subconjuntos espaciais (submunicipais)”.

Nessa perspectiva, a descentralização das políticas públicas possibilitou a configuração de novas formas de cooperação e parceria entre o Estado e a sociedade e a instituição de novos mecanismos de participação social e de credenciamento de sociedades civis sem fins lucrativos, como organizações não-governamentais e associações comunitárias como instâncias locais de execução de políticas, programas e projetos de desenvolvimento local.

Repetem-se assim, quase duzentos anos depois, as propostas de um dos clássicos da teoria da democracia, Aléxis de Tocqueville, que em uma das passagens de “Democracia na América”, já alertava para o perigo de concentrar num mesmo lugar ou numa mesma mão dois tipos de poderes: “o poder de dirigir os interesses comuns a todas as partes da nação”, por ele denominado “centralização governamental”, com “o poder de concentrar e dirigir os interesses específicos de certas partes da nação, como os empreendimentos comunais”, por ele chamado “centralização administrativa”. Advertia, adicionalmente, que “essas duas espécies de centralização prestam-se um auxílio mútuo, atraem-se reciprocamente” e não são “inseparáveis” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 97-110).

Para esse autor, “não é possível conceber que uma nação seja capaz de viver bem, nem sobretudo de prosperar sem uma forte centralização governamental”. Porém, “a centralização administrativa só serve para debilitar os povos que a ela se submetem, porque tende sem cessar a diminuir entre eles o espírito de cidadania (TOCQUEVILLE, op. cit, p. 99).

Nessas condições estaríamos diante de um processo combinado de centralização governamental com descentralização administrativa e participação cidadã, o que evitaria, na opinião desse autor, as duas ameaças à ordem democrática, isto é, a *tiranía da maioria* e o *Estado despótico*.

Entretanto, é bom lembrar que os conceitos de empreendimento ou instituição comunal e descentralização administrativa têm conotações próprias e ocupam lugares estratégicos no pensamento de Tocqueville. O *empreendimento* ou *instituição comunal* é o *locus* por excelência onde se realiza a *descentralização administrativa* e o exercício da *cidadania*. Além disto, a constituição de *associações livres*, com a *participação* dos cidadãos “é uma forma de conter os perigos criados pelo desenvolvimento da igualdade”, pois, “em nossa época, a liberdade de associação se tornou uma garantia necessária contra a tirania da maioria”, já que, como ele mesmo diz, “na América, não apenas existem instituições comunais, mas também um espírito comunal” (TOCQUEVILLE, op. cit, p. 97-110).

Podemos então afirmar, com base nessas referências teóricas, que a descentralização não corresponde a uma simples transferência, repartição ou redistribuição que desobriga a esfera central de governo das suas atribuições e responsabilidades. Ao contrário, trata-se de co-responsabilidade entre esferas de governo, e, mais ainda entre o governo e a sociedade civil, se quisermos traduzir com mais fidelidade a atualidade do posicionamento de Tocqueville:

“[...] a força coletiva dos cidadãos será sempre mais poderosa para produzir o bem-estar social do que a autoridade do governo. Confesso que é difícil indicar de maneira certa o meio de despertar o povo adormecido para lhe dar as paixões e as luzes que ele não tem: persuadir os homens de que devem cuidar de seus problemas é, não ignoro, árdua empresa. [...] Mas também penso que, quando a administração central pretende substituir completamente o livre concurso dos primeiros interessados, ela engana ou quer nos enganar. Um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginarmos, não pode abraçar por si só todos os detalhes da vida de um grande povo. Quando ele quer, apenas por seus cuidados, criar e fazer funcionar tantos meios diversos, contenta-se com um resultado bastante incompleto ou se esgota em esforços inúteis” (TOCQUEVILLE, op. cit, p. 102-103).

As palavras de Aléxis de Tocqueville, acima citadas, soam como um convite à reflexão sobre as *teorias educativas da participação*, também retomadas no período recente, as quais têm em nomes como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill seus formuladores originais. Como afirma DIAS (2002, p. 91),

Um dos principais argumentos dos defensores de uma maior participação dos cidadãos nas decisões tomadas na esfera pública é que o exercício continuado da atividade política desenvolve a capacidade e responsabilidade desses cidadãos. Além disso, o aprendizado que é extraído da participação política reforça a possibilidade de maior participação no futuro, constituindo-se em um processo qualificativo e auto-expansivo. [...] Apesar das posturas diametralmente opostas desses autores com relação ao princípio da representação política, com o primeiro rejeitando-a veementemente e o segundo constituindo-se em ideólogo da mesma, seus antagonismos se desfazem diante do papel designado à participação política no aprimoramento moral dos indivíduos”.

Na realidade, a segunda metade do século passado, notadamente a partir da década de 1970, foi marcada por um crescimento vertiginoso das chamadas organizações não-governamentais, assim como das denominadas *grassroots* ou organizações de base, nos países desenvolvidos, “como uma expressão *avant la lettre* da crise de governabilidade em seguida instala no sistema mundial” (CARVALHO, N., 1995, p. 13).

Os processos de descentralização e de participação social que ganharam impulso tanto nos chamados países em desenvolvimento como nos desenvolvidos e que passaram a ser objeto de recomendação por parte das organizações internacionais de financiamento e cooperação técnica, a partir dos anos 80, tiveram como uma de suas referências esses fenômenos mundiais de democracia participativa, materializando-se na criação de diversos tipos de movimentos e organizações sociais e na implementação de reformas administrativas descentralizadoras em um grande número de países<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Segundo Fernandes (1994, p.16), “os dados recolhidos nas mais diversas regiões coincidem quanto ao tempo: a atividade associativa ganha impulso nos anos 70 e se acelera dos anos 80 para cá. Do lado governamental, a tendência à descentralização também se intensifica. Para Dillinger (1995, p.106), “a descentralização – a transferência de poder político para unidades locais de governo – é um fenômeno generalizado. Dos 75 países considerados em desenvolvimento ou em economias de transição, 63 começaram a descentralizar poder político (Decentralization – the transfer of political power to local units of government – is a widespread phenomenon. Of the seventy-five developing

Na África, os governos nacionais criaram entidades políticas locais em territórios anteriormente administrados pelos governos centrais; no leste europeu os governos centrais transformaram unidades administrativas locais em entidades públicas separadas onde o líder é escolhido por intermédio de eleições locais; na América Latina os prefeitos passaram a ser eleitos localmente, como foi o caso do Brasil; no Chile, ao contrário, no governo Pinochet, os prefeitos passaram a ser nomeados e subordinados administrativamente ao governo central, porém atuando de forma desconcentrada (DILLINGER, 1995).

Países do mundo desenvolvido também apresentaram distintas experiências de descentralização na administração pública: a Inglaterra, na administração Thatcher, promoveu a descentralização das políticas sociais pela via da privatização; a Espanha, no período pós-Franco, reestruturou as relações intergovernamentais, promovendo a descentralização pela via da participação social e da criação de comunidades autônomas; a França, pela lei de 1982, transferiu o correspondente à função executiva de prefeito para o presidente do conselho geral do departamento, porém manteve no governo central o poder de legislar e regulamentar nos domínios das coletividades territoriais; finalmente, nos Estados Unidos, os diversos tipos de organizações não-governamentais que emergiram nos anos de 1960, foram de iniciativa da sociedade civil e destinaram-se a responder às demandas de governabilidade não atendidas pelos canais governamentais, sob distintas formas de auto-governos (CASTRO, 1991; ARRETCHE, 1998; CARVALHO, N., 1995).

No plano da cooperação técnica internacional, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) propuseram a descentralização e a integração dos serviços de atenção à saúde e ajudaram a construir o desenho institucional dos serviços de saúde

pública no Brasil, concretizado no Sistema Único de Saúde (SUS), no qual a esfera municipal assumiu caráter estratégico como instância básica de execução das atividades descentralizadas (CASTRO, M., 1991).

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), recomendou, em seu estudo de 1988, “Potencialidades del Desarrollo Agrícola e Rural em América Latina y el Caribe”, a descentralização dos sistemas de planificação agropecuária da América Latina, como forma de incrementar a participação dos grupos sociais na tomada de decisões dentro dos processos de planificação e de instrumentação das políticas (ONU/FAO, 1990).

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), atualizou o diagnóstico estruturalista que marcou a instituição nos anos 50 e 60 e lançou a proposta denominada “Transformação Produtiva com Equidade”, onde re-valorizou a intervenção estatal, porém reconhecendo a necessidade do estabelecimento de formas estáveis de cooperação entre o Estado e a Sociedade, sem a predominância de nenhum desses dois pólos, em busca de uma política social integrada, ativa e participativa, que não fosse apenas uma reação a situações de desigualdade criadas pela política econômica (TÁPIA, 1996, p.4).

No que diz respeito às organizações internacionais de financiamento, o Banco Mundial, tradicional financiador de projetos sociais na América Latina, abandonou a sua estratégia de “desenvolvimento rural integrado”, formulada na administração McNamara, no início da década de 1970 e vigente até a primeira metade da década de 1980, após reconhecer que, a despeito dos continuados esforços para reduzir a pobreza rural e os gastos de 3,2 bilhões de dólares, não houve melhoria significativa entre os pobres rurais, comparativamente ao período anterior àquela experiência (ZYL, 1995, p. 1)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> De acordo com o Banco Mundial (1985, p.3), desenvolvimento rural integrado ou simplesmente desenvolvimento rural corresponde a “uma estratégia para melhorar as condições de vida no plano social e econômico de um grupo

No lugar do *desenvolvimento rural integrado*, os técnicos do Banco Mundial passaram a recomendar o financiamento de pequenos projetos comunitários identificados, planejados e executados pelas próprias comunidades rurais. Foi em defesa dessa nova estratégia que no início da década de 1990 o Banco Mundial engajou-se num amplo movimento de estímulo e apoio à descentralização e participação das organizações comunitárias na gestão dos projetos comunitários por ele financiados, tomando por base um grande número de estudos sobre esta temática. Em um desses estudos, realizado em 121 projetos de abastecimento de água no meio rural de diferentes países, o Banco Mundial concluiu que dois terços dos projetos que contavam com significativa participação da população local tiveram êxito, enquanto apenas um décimo dos projetos sem participação foram bem sucedidos. Pesquisas complementares também encontraram efeitos semelhantes no patamar macro-político, evidenciando que os projetos de governo dos países cujos cidadãos têm livre voz tendem também a ter mais êxito (STIGLITZ, 2000).

O que não ficou claro foram as condições objetivas, de natureza espacial, econômica, financeira, técnica e político-institucional que garantiram a efetiva participação da população naqueles projetos. Apesar disso, as recomendações dos estudos realizados serviram de base para que o Banco Mundial incluísse a gestão descentralizada e a participação direta dos beneficiários como exigência contratual dos seus acordos de financiamento, reconhecendo a sua importância estratégica para a melhoria dos resultados dos projetos financiados.

Com base na formalização dessas novas exigências, o Banco passou à imediata implantação de um novo desenho institucional de implementação descentralizada de projetos de combate à pobreza rural, tomando como referência os procedimentos operacionais que já vinham sendo desenvolvidos no conhecido Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do México

---

determinado de pessoas: os pobres das zonas rurais. Seu objetivo é fazer chegar os benefícios do desenvolvimento aos mais pobres dentre os que tratam de ganhar a vida nos meio rurais, grupo que compreende pequenos agricultores,

(PIDER), então direcionado para o atendimento de demandas pontuais identificadas, planejadas e executadas pela população residente no meio rural e nos pequenos aglomerados urbanos do interior do país, bem ao estilo das políticas compensatórias que passaram a vigorar na América Latina, e, particularmente, no Brasil.

A mudança no padrão de implementação dos programas de desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial coincide com os movimentos de democratização e de descentralização fiscal e político-institucional que tomaram corpo no Brasil, no início dos anos 80, os quais foram materializados e formalizados com a promulgação da Constituição de 1988.

Assim como ocorreu no plano internacional, a descentralização no Brasil também se caracterizou por um importante movimento de transferência de responsabilidades, poder decisório e recursos financeiros para os governos subnacionais e, em particular, para as organizações da sociedade civil que passaram a se constituir como instâncias gestoras de políticas públicas no âmbito local.

De início foram descentralizadas as políticas sociais, a exemplo da saúde, da educação, da merenda escolar e da assistência social. Mais recentemente foi a vez dos programas de desenvolvimento rural, com a transferência da gestão para conselhos municipais com participação direta dos beneficiários e de suas organizações representativas. No caso dos projetos de desenvolvimento rural, as experiências de gestão descentralizada incluíram a transferência de recursos financeiros para esses conselhos e organizações comunitárias, que se responsabilizam pela sua aplicação numa sorte de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

### 3.3 A descentralização dos programas de desenvolvimento rural

Tendo se notabilizado pela sua importância como mecanismo de fortalecimento político e financeiro dos estados e municípios e como estratégia de implementação das políticas sociais no Brasil, a descentralização *ganha o campo* nos anos 90, afirmando-se, também, como mecanismo de gestão dos programas de desenvolvimento rural.

Todavia, a experiência do Rio Grande do Norte com a implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural, como já observamos, é bem mais antiga. Ela tem início no final da década de 1940, quando a Igreja Católica de Natal desenvolveu um conjunto de políticas públicas no campo da assistência social, da saúde, da educação, do cooperativismo e do sindicalismo, notabilizado pela expressão “Movimento de Natal”. A maioria dessas experiências pode ser classificada como *transferência de atribuições* dos governos federal e estadual para organizações criadas e mantidas pela Igreja Católica no âmbito estadual.

O segundo momento pode ser localizado na segunda metade da década de 1950, com a criação do Serviço de Extensão Rural do Rio Grande do Norte, na realidade parte de um sistema nacional inicialmente formado por entidades civis sem fins lucrativos, à semelhança daquele criado nos Estados Unidos em 1946, com o objetivo de difundir, sob *delegação* do governo federal, conhecimentos sobre agricultura, pecuária e economia doméstica, segundo métodos considerados mais eficientes de administração da propriedade familiar e do lar.

O terceiro momento, iniciado na segunda metade da década de 1970, foi característico de uma estratégia de descentralização sob a forma de *desconcentração* e corresponde à experiência de implementação dos sistemas descentralizados de planejamento agrícola e dos programas de

desenvolvimento rural integrado financiados pelo Banco Mundial no Rio Grande do Norte, inicialmente, e, em seguida, em todos os estados do nordeste brasileiro.

O quarto momento, que teve início em 1997 e ainda está em vigência, corresponde, às experiências contemporâneas de implementação descentralizada do PCPR e do PRONAF, onde iremos concentrar as nossas análises nos próximos capítulos. Podemos associar a estratégia de implementação do PCPR à *transferência de atribuições* do âmbito governamental para o não-governamental, enquanto a estratégia de implementação do PRONAF pode ser aproximada à *delegação* de responsabilidades das esferas centrais de governo para os governos subnacionais, especialmente para os governos municipais, porém mantendo o controle dos recursos financeiros na esfera central de governo.

Como podemos observar, o Rio Grande do Norte possui uma *herança institucional* que não deveria ser negligenciada nas avaliações dos programas de desenvolvimento rural, como em geral tem acontecido no âmbito estadual. A *herança institucional* é importante, na perspectiva dos institucionalistas, porque “a ação política é estruturada por instituições, sejam elas entendidas como organizações no interior das quais se realiza o processo decisório e como regras do jogo, isto é, o conjunto de procedimentos legais que geram incentivos ao comportamento dos atores” (MARCH; OLSEN, 1989, apud ARRETCHE, 2000).

Nessas condições, o processo de descentralização e o desempenho das instituições que dele resultam podem ser influenciados pela *herança institucional* de programas anteriores, pelo menos de três formas: i) pela *existência de capacidade técnica instalada*, possibilitando aos níveis subnacionais de governo e às organizações da sociedade civil assumirem o exercício de determinadas funções com maior competência e a custos comparativos mais baixos; ii) pela *existência de interesses organizados* que atuam no sentido da manutenção *da forma como estavam distribuídas as modalidades institucionais prévias*; e, iii) pelo condicionamento do *horizonte*

*conceitual* utilizado para identificação de problemas e encaminhamento de soluções para políticas específicas (JOBERT; MULLER, 1987, Apud ARRETCHE, 2000).

O conhecimento dessa *herança institucional* é considerado importante, para os nossos propósitos, porque ajuda a explicar as mudanças que estão ocorrendo no padrão de implementação de políticas públicas, assim como as diferenças que estão sendo encontradas no desempenho dos atuais programas de combate à pobreza rural e de fortalecimento da agricultura familiar. Por essa razão, os subitens a seguir apresentados tratarão de caracterizar as principais experiências de descentralização de programas de desenvolvimento rural desde o imediato pós-guerra, a saber: a) “Movimento de Natal” b) “Serviço de Extensão Rural”; c) Desenvolvimento Rural Integrado; e, finalmente, as experiências contemporâneas, representadas pelo PCPR e pelo PRONAF, cujas análises serão aprofundadas nos itens seguintes.

### **3.3.1 O "Movimento de Natal": a descentralização pela via da *transferência de atribuições***

O “Movimento de Natal”, assim entendido “o conjunto de atividades sócio-religiosas empreendidas pela Arquidiocese de Natal” no seu período áureo, de 1948 a 1963, pode ser considerado uma experiência pioneira de descentralização de políticas públicas pela via da *transferência de atribuições*.

A compreensão desse “Movimento” é justificável, para os nossos propósitos, por duas razões principais: em primeiro lugar, porque ele se caracterizou como uma experiência pioneira de transferência de recursos financeiros, poder decisório e atribuições dos governos federal e estadual para um conjunto de sociedades civis sem fins lucrativos criadas e mantidas pela Igreja Católica

de Natal; em segundo lugar, porque muitas das diferenças hoje encontradas no desempenho das organizações que participam do processo de implementação de políticas de combate à pobreza rural no Rio Grande do Norte têm profundas raízes históricas e podem ser explicadas pela herança e pela continuidade do trabalho desenvolvido pelo Movimento Sindical e pelas organizações não-governamentais ligadas à Igreja Católica.

A conjuntura do imediato pós-guerra, no final dos anos 1940, era propícia para esse tipo de movimento. Natal, a capital do Rio Grande do Norte, havia sido escolhida como plataforma das tropas aliadas, pela sua posição geopolítica estratégica de maior proximidade em relação aos continentes europeu e africano; havia sediado centenas de técnicos e de militares norte-americanos; e, terminara por construir um complexo militar, onde se destacavam a Base Aérea de Parnamirim e a Base Naval de Natal, a vila naval, o oleoduto Rocas-Parnamirim e outras obras complementares do período da guerra, na sua maioria ainda existentes (SOUZA, 1999).

As oportunidades de ocupação e renda geradas naquela conjuntura atípica aceleraram o processo de deslocamento populacional do interior para Natal, a capital do Rio Grande do Norte, no decorrer da guerra. Ao fim daquele conflito mundial, Natal havia dobrado a sua população e se via às voltas com graves problemas de explosão demográfica, desemprego, prostituição e pobreza generalizada (CAMARGO, 1968).

As condições vigentes no interior do estado não favoreciam o retorno da população migrante para os seus locais de origem: a ocorrência de secas periódicas, a concentração da terra, a base econômica frágil e a exploração do trabalho nos sistemas de parceria no interior das fazendas de plantação de algodão e criação de gado, configuravam um quadro desolador, sem perspectivas favoráveis para a maioria da população.

Apesar desses problemas e da precariedade das condições de vida no campo, o padrão de intervenção pública continuava concentrado na chamada *política hidráulica*, cujo diagnóstico se

restringia ao caráter aleatório das condições climáticas e às secas periódicas como causas explicativas da pobreza rural. A solução, conseqüentemente, apontava para o aumento e a regularização da oferta de água, através da construção de açudes, barragens e poços e para a ampliação da infra-estrutura de transportes, mediante a construção de rodovias e de ferrovias, como forma de viabilizar o escoamento da produção oriunda das atividades agropecuárias e do extrativismo vegetal e mineral (CARVALHO, I., 1987).

Os organismos encarregados do tratamento daqueles problemas continuavam capturados pelas oligarquias regionais, mantendo e reforçando, ao invés de transformar, a configuração da estrutura produtiva e da realidade social, historicamente marcada, no meio rural, pela concentração fundiária e por relações sociais assimétricas e fundadas no *mandonismo* e na cultura da subalternidade (CARVALHO, I., 1987).

As políticas de ocupação e renda se limitavam às chamadas frentes de emergência que consistiam na realização de obras públicas – rodovias, ferrovias e açudes – para fornecer ocupação à grande massa de trabalhadores rurais ciclicamente atingida pelas secas e para assegurar a sua subsistência por intermédio da garantia de um padrão mínimo de consumo, inclusive pela distribuição de alimentos, até que o anúncio de um novo período regular de chuvas voltasse a ocorrer (CARVALHO, I., 1987).

No entanto, a conjuntura internacional do imediato pós-guerra, marcada pela "Guerra Fria", pela recuperação das economias européias, pelo avanço da social-democracia e pela expansão do "Estado de Bem-Estar Social", foi também caracterizada pela formulação de estratégias compensatórias para as populações rurais pobres, supostamente sujeitas aos *perigos* do avanço comunista na América Latina.

Essas estratégias, elaboradas por organismos multilaterais de desenvolvimento e cooperação técnica ou, ainda, inspiradas na doutrina social da Igreja Católica, haviam encontrado no desenvolvimento comunitário o seu ponto fundamental de apoio.

A Organização das Nações Unidas (ONU), se empenhava em sistematizar o desenvolvimento comunitário como

um processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país (AMMANN, 1987).

No seu "Twentieth Report", de 1956, o Conselho Econômico e Social da ONU, indicava como ingredientes básicos do desenvolvimento comunitário, "a participação do próprio povo nos esforços para melhorar seu nível de vida e o apoio técnico-governamental para tornar eficazes os programas de ajuda mútua" (AMMANN, 1987).

A Assembléia da Comissão Social do Conselho Econômico e Social da ONU, em 1957, recomendava a utilização do desenvolvimento comunitário em larga escala, particularmente para as áreas rurais (AMMANN, 1987).

A Organização dos Estados Americanos (OEA) definia uma política de assistência técnica para programas de desenvolvimento comunitário nas Américas e criava, junto à Divisão de Assuntos Sociais, uma unidade responsável pela divulgação e impulso desses programas (AMMANN, 1987).

A Igreja Católica ainda se apegava à renovação teológica e litúrgica das Encíclicas de Pio XII, porém, com o mandato de João XXIII, de 1958 a 1963, e suas Encíclicas "Mater et Magistra"

(1961) e "Pacem in Terris" (1963), foi retomada a orientação social de Leão XIII, através da qual a Igreja procurava se inserir no contexto político-social do mundo moderno com a sua proposta de reconciliação dos interesses entre patrões e operários.

No plano nacional, estava em vigência a nova legislação trabalhista, concebida e aprovada no Governo Vargas, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. No entanto, essa legislação não atingia toda a população urbana nem tampouco a população rural, que continuava à margem dos novos benefícios, mas atendia, principalmente, àqueles que serviam ao capital industrial e aos trabalhadores dos setores urbano-industriais que estavam, então, se consolidando. No campo, apesar de existir uma legislação que concedia direito à organização do trabalhador rural desde 1931, sua efetivação só se deu a partir da década de 60, com o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), de 1963 (CRUZ, 1982).

A política assistencialista da Legião Brasileira de Assistência (LBA), sob a presidência de D. Darcy Vargas, havia desconcentrado a sua forma de atuação, com a instalação das Representações Estaduais.

O primeiro Superintendente Estadual da LBA no Rio Grande do Norte, Aluísio Alves, que ocupara as fileiras dos católicos marianos, combinou o assistencialismo daquela organização com as políticas americanas de doação de alimentos e suas propostas de modernização dos serviços públicos, com a qual conseguiu dividir os mais lídimos representantes da oligarquia algodoeiro-pecuária, então hegemônica, e se eleger governador do Estado, no início dos anos 60.

Foi da articulação entre representantes do governo norte-americano; da LBA; e, da Igreja Católica, através da Diocese de Natal, que tomou corpo o desenvolvimento de um trabalho de ação social, cujos desdobramentos enveredaram pela educação rural e pelo sindicalismo e culminaram com uma importante experiência de execução descentralizada de políticas públicas.

Mais precisamente, da articulação entre o então Superintendente Estadual da LBA, Aluísio Alves, e o então Padre Eugênio Sales, seridoense natural de Acarí, município dominado pela oligarquia algodoeiro-pecuária, que viria a se tornar Bispo de Natal, pela segunda metade dos anos 50, posteriormente Arcebispo de Natal, e hoje Cardeal-Arcebispo do Rio de Janeiro, foi realizada a "I Semana de Estudos Sociais do Rio Grande do Norte", em 1944, e criada a Escola de Serviço Social de Natal, em 1945, na verdade os primeiros passos para a experiência de descentralização a que nos referimos.

A D. Eugênio Sales veio se juntar um grupo de sacerdotes e de leigos, entre eles os padres Nivaldo Monte, Manoel Tavares, Expedito Sobral Medeiros, Alair Vilar e Pedro Rebouças Moura e os leigos intelectuais Hélio Galvão, Otto de Brito Guerra, Ulisses de Góes, Waldemiro Nascimento, Lurdes Santos, Cleomar Sales, e Célia Xavier, os quais não só aprofundaram as discussões sobre os problemas urbanos de Natal, como identificaram na estrutura agrária, nas relações sociais prevalentes no campo e nas secas periódicas, as causas fundamentais dos problemas urbanos (CAMARGO, 1968).

Com recursos de organizações internacionais através de doações, e, nacionais, através de convênios, a Diocese de Natal construiu uma complexa institucionalidade, não-governamental, à proporção que as responsabilidades pela execução de um conjunto de políticas públicas lhe foram sendo transferidas.

A Escola de Serviço Social, criada em 1945, foi o marco inicial dessa institucionalidade, tendo se constituído no núcleo fundamental de formação de recursos humanos para as atividades desenvolvidas pelas diversas organizações não-governamentais criadas e mantidas pela Diocese de Natal, incorporando-se, posteriormente, à Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

A Faculdade de Economia, criada em 1957 e também mantida pela Diocese de Natal, só teve o seu funcionamento iniciado em 1962. Foi também incorporada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

O Serviço de Assistência Rural (SAR), foi criado em 1949, com a finalidade, no plano social, de desenvolver atividades de educação rural, sindicalismo e cooperativismo. As atividades do SAR foram progressivamente ampliadas, com a inclusão do desenvolvimento comunitário e do sindicalismo. Foi o Setor de Sindicalização do SAR que estimulou o surgimento do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais no Rio Grande do Norte (MSTR), com a constituição dos primeiros sindicatos. Por sua vez, foram esses primeiros sindicatos que permitiram a constituição da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN) e a conseqüente autonomia e expansão desse Movimento pelo interior do Estado. A estrutura sindical dos trabalhadores na agricultura está hoje composta por uma Federação e 126 Sindicatos de Trabalhadores Rurais em pleno funcionamento, constituindo-se, ao lado das organizações da Igreja Católica, nas principais estruturas não-governamentais com capilaridade e capacidade de articulação institucional em praticamente todo o Estado.

O Centro de Treinamento de Líderes Rurais, criado em 1952 com base em convênio firmado entre o SAR e a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), teve por finalidade formar lideranças locais para monitorar a educação pelo rádio ou atuar na organização comunitária e nas áreas do cooperativismo e do sindicalismo.

A Fundação Pio XII, uma organização não-governamental criada em 1961, através de convênio firmado entre o SAR, o Governo do Estado e a Escola de Serviço Social, com apoio do Escritório Técnico Americano Brasil-Estados Unidos (ETA), e do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), teve por finalidade implantar projetos de colonização como possível solução para o problema migratório. Foi essa Fundação que implantou os primeiros

projetos de colonização no Estado, nos vales úmidos do Maxaranguape e Punaú, na costa litorânea oriental, com a participação pioneira do sindicato dos trabalhadores rurais no processo de seleção e acompanhamento dos trabalhadores assentados.

A Emissora de Educação Rural, criada em 1958, e ainda existente, foi o principal veículo utilizado para o desenvolvimento de uma experiência pioneira de educação pelo rádio no meio rural, iniciada neste mesmo ano, com base nas escolas radiofônicas colombianas, dirigidas pelo Bispo D. Salcedo. Foi o êxito desta experiência no Rio Grande do Norte que deu origem ao Movimento de Educação de Base (MEB), criado pelo Governo Federal através do Decreto 50.370 de 1961,

para ser posto em prática pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) nas regiões subdesenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, com os seguintes objetivos: transmitir educação de base através de programas radiofônicos de recepção organizada; criar, em torno da escola, uma vida comunitária; e, velar pelo desenvolvimento econômico e espiritual do povo em cada região, preparando as mentalidades para as indispensáveis reformas de base que necessariamente virão surgindo. (CAMARGO, 1968, p.98).

Foi também nesta época e no Rio Grande do Norte, que se desenvolveu o programa de alfabetização de adultos, desenvolvido pelo Professor Paulo Freire, o qual, posteriormente, veio a se tornar internacionalmente conhecido como "Método Paulo Freire".

Os Centros Sociais,

"fruto de convênio entre o SAR e a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), tiveram a finalidade de coordenar os trabalhos desenvolvidos em cada comunidade, formar líderes comunitários locais e estimular o espírito comunitário, simbolizado na construção de um Centro Social por iniciativa da própria comunidade" (CAMARGO, 1968, p.94)

A Fundação Universidade Popular (FUP), que foi criada em 1963, era uma entidade não-governamental constituída pelo SAR, pela Federação dos Trabalhadores Rurais e pela Escola de Serviço Social, para formação e assessoramento aos sindicatos de trabalhadores rurais. "Assim, deixava de existir o setor de sindicalização do SAR, sendo suas ações transferidas para a FUP, com melhores condições para orientar um trabalho de envergadura do movimento de sindicalização, apesar de continuar trabalhando conjuntamente com o SAR" (CAMARGO, 1968, p.102).

O Movimento de Natal deixou um saldo importante de contribuições para a compreensão do processo de descentralização de políticas públicas no meio rural, pela via da *transferência de atribuições*. Incluem entre essas contribuições, a dimensão pedagógica e metodológica da educação pelo rádio e da alfabetização de adultos; a contribuição para formação de lideranças sindicais até que o Movimento Sindical ganhasse autonomia, como de fato ocorreu; a execução descentralizada de projetos de colonização; e, uma experiência de trabalho articulado entre organizações não-governamentais ligadas à Igreja Católica, ao Movimento Sindical e ao Estado, hoje presentes no processo de implementação de políticas públicas no Rio Grande do Norte.

Deixou também evidente a fragilidade daquele "Movimento" quanto aos seus esquemas de financiamentos, sempre aleatórios e dependentes de transferências de organizações internacionais e de convênios firmados com organismos nacionais de natureza governamental, o que nos também classificá-la como um tipo de descentralização *dependente e vinculada*. Foi também extremamente frágil a base econômica sobre a qual se apoiou o Movimento, isto é, uma agricultura familiar dominada pela combinação latifúndio/minifúndio e pela produção familiar no interior da grande propriedade rural, sem perspectivas de sair de um estágio de produção simples de mercadorias.

A sua capacidade de *arrecadação, gasto e financiamento*, estava, pois, na dependência de fontes externas, colocando uma grande limitação sobre sua autonomia e sua capacidade de desenvolvimento endógeno.

A retrospectiva do Serviço de Extensão Rural, a seguir apresentada, constitui mais um exemplo de descentralização, porém mais próxima da *delegação*, já que, neste caso, como veremos, o controle dos governos sobre os recursos liberados é muito mais forte do que no caso do “Movimento de Natal”.

### **3.3.2 O Serviço de Extensão Rural: da *delegação* à *desconcentração***

O surgimento do Serviço de Extensão Rural no Brasil fez parte do mesmo movimento histórico do imediato pós-guerra que acabamos de caracterizar. Do ponto de vista do financiamento, esse Serviço teve uma relação com o Estado assemelhada àquela que caracterizou o “Movimento de Natal”, ou seja, a utilização de convênios para transferências não-reembolsáveis. No entanto, respondeu a objetivos específicos distintos, predominantemente relacionados com a difusão de tecnologia agropecuária, à administração rural e à economia doméstica, à imagem e semelhança do serviço de extensão rural americano, formalmente constituído nos anos 1940.

O “Movimento de Natal”, como acabamos de observar, foi uma concretização, no âmbito local, da resposta doutrinária da Igreja Católica à questão social. Mas foi também uma alternativa, no plano político regional, ao “Movimento das Ligas Camponesas” que se difundiu no Nordeste brasileiro a partir dos anos 50, sob a liderança do então advogado militante Francisco Julião.

O Serviço de Extensão Rural, ao contrário, se propôs a ser um movimento "apolítico", institucionalizado sob a forma de um sistema nacional composto por associações civis em cada um dos estados do Brasil, além de uma associação de caráter nacional, localizada na capital do país. A essa associação, caberia a coordenação geral, o assessoramento e a representação das filiadas perante os governos federal e estaduais e às organizações internacionais governamentais e não-governamentais e de financiamento e cooperação técnica.

A conjuntura internacional do imediato pós-guerra, no final dos anos 1940, era propícia para o desenvolvimento de programas voltados para a modernização da agricultura e o desenvolvimento das chamadas comunidades rurais. Havia uma ferrenha disputa entre os modelos capitalista e socialista, liderados, respectivamente, pelos Estados Unidos e pela União Soviética, no contexto da chamada “Guerra Fria”. Nas organizações multilaterais de financiamento e cooperação técnica e no próprio governo norte-americano desenvolviam-se estratégias e programas específicos com o objetivo de promover o desenvolvimento do capitalismo no campo e, por esta via, barrar o avanço do socialismo que já grassara pela Europa e dava os seus primeiros passos na América Latina, com a Revolução de Cuba.

Um dos resultados dessas articulações multilaterais, foi a realização, no Brasil, em 1947, da Conferência Internacional para Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, com a presença do Presidente dos Estados Unidos. Como consequência imediata daquela Conferência, foi criada, em 1948, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, da qual resultou um amplo diagnóstico da economia brasileira, com indicação de prioridades para investimentos governamentais e privados.

A modernização da agricultura seria a saída para resolver problemas de abastecimento alimentar, de oferta de matérias-primas e de geração de divisas que caracterizavam a sociedade brasileira na fase de crescimento urbano-industrial, do final dos anos 1940 e início de 1950. No

entanto, as estruturas burocráticas da administração direta, localizadas no Ministério da Agricultura e nas Secretarias ou Órgãos Estaduais de Agricultura, não possuíam a agilidade e a flexibilidade requeridas para a implementação de uma política de modernização da agricultura em todo o território nacional.

A constituição de um sistema de assistência técnica e extensão rural descentralizado, não-governamental, porém mantido com recursos dos orçamentos públicos, foi a alternativa encontrada para dar celeridade ao processo de modernização que se pretendia difundir na agricultura brasileira. Ao lado da extensão rural foram implementadas outras políticas, como o crédito rural, os preços mínimos e a pesquisa agropecuária, numa clara semelhança com os instrumentos que compunham a política agrícola norte-americana.

À extensão rural, caberia o papel fundamental de difundir conhecimentos sobre assuntos agropecuários e de economia doméstica, associados a métodos mais eficientes de administração da propriedade rural e do lar. Assim procedendo, esperava-se aumentar as produtividades das culturas e criações e cumprir as funções então reservadas à agricultura no processo brasileiro de industrialização, isto é, garantir uma oferta abundante de alimentos e matérias; reduzir o custo da força de trabalho; liberar mão-de-obra para as atividades urbano-industriais; obter divisas com a exportação de matérias-primas e alimentos; e, gerar capitais para investimentos nos setores urbano-industriais.

O reconhecimento da importância estratégica desse serviço pode ser aferido pelo elevado número e pela diversidade de instituições internacionais, governamentais e não-governamentais, e de organizações multilaterais de financiamento e cooperação técnica que participaram da sua criação. Entre essas instituições podem ser destacadas: o Instituto Interamericano para Assuntos da América (IIAA); as Missões de Operação dos Estados Unidos (USOM); a Administração de Cooperação Internacional (ICA), que coordenou o Ponto IV; a Agência Internacional de

Desenvolvimento (AID); a Associação Internacional Americana (AIA) e o Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos (ETA); a Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO); o Banco Mundial; a Organização dos Estados Americanos (OEA); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e, organizações vinculadas a grandes grupos empresariais, com destaque para a Fundação Rockefeller (RODRIGUES, 1992).

A idéia subjacente à constituição de um serviço de extensão rural no Brasil estava, pois, inspirada no modelo americano de modernização da agricultura familiar, que se fundamentava na assistência técnica e extensão rural, como instrumento básico, e no crédito rural, na pesquisa agropecuária e na política de garantia de preços mínimos como instrumentos coadjuvantes dessa modernização. O mentor deste modelo, Everett M. Rogers foi Professor da Universidade do Estado de Michigan (EUA), de onde coordenou pesquisas na Colômbia, Índia, Tailândia, Nigéria e Brasil, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundação Ford e AID.

Tomando por base a teoria *difusionista* desenvolvida por antropólogos e sociólogos, principalmente ingleses, no final do século passado, e na *Teoria dos Sistemas Sociais* de Talcott Parsons, Rogers produziu o modelo *difusionista inovador*, no pressuposto de que as inovações poderiam, inclusive, modificar a própria estrutura de um sistema social.

Tal como ocorreu no modelo americano, os profissionais da extensão rural deveriam funcionar como elo de ligação entre os agricultores e as estações de pesquisa e experimentação, numa sorte de trabalho articulado, onde as demandas dos agricultores deveriam se constituir no insumo fundamental das pesquisas desenvolvidas naquelas estações.

Os Serviços Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, todos eles constituídos por sociedades civis sem fins lucrativos, foram concebidos como instâncias descentralizadas, de

natureza não-governamental, para as quais os governos federal, estaduais e municipais transferiam recursos financeiros, atribuições e responsabilidades.

Na sua primeira década de funcionamento, a forma peculiar de descentralização que caracterizou o Serviço de Extensão Rural foi, portanto, a delegação, dado que os governos federal e estadual transferiam as responsabilidades pela execução das atividades de assistência técnica e extensão rural para associações civis, porém mantinham o total controle dos desembolsos e das formas de aplicação dos recursos financeiros alocados para essas finalidades.

Na sua longa trajetória, o serviço de assistência técnica e extensão rural transformou radicalmente o seu desenho original e o conteúdo de suas mensagens, passando de estruturas não-governamentais, compostas por sociedades civis sem fins lucrativos, orientadas pelas demandas dos agricultores, para formas governamentais, compostas por empresas públicas e autarquias, voltadas para a difusão de métodos padronizados de transferência de tecnologia, caracterizados pela oferta dos chamados *pacotes tecnológicos*, subjacentes às propostas de *modernização conservadora*, inspiradas na chamada *Revolução Verde*, difundidas na agricultura brasileira a partir dos anos 60<sup>8</sup>.

As primeiras experiências de extensão rural com seu conteúdo *difusionista* já haviam sido desenvolvidas em pequena escala, pela Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa, em Minas Gerais desde 1930. Entretanto a extensão rural no Brasil só veio a ser formalmente constituída em 1948, quando foi instalado o primeiro trabalho de campo, no município de Santa Rita do Passa Quatro, em São Paulo.

---

<sup>8</sup> De acordo com Martine; Garcia (1987, p. 20), “Revolução Verde” é o nome popular dado ao pacote tecnológico difundido internacionalmente em meados da década de 60. “Em essência, esse pacote prometia a elevação da produtividade média através de sementes melhoradas ou de ‘alto rendimento’; o aproveitamento efetivo dessas sementes, porém, era condicionado ao uso integrado de máquinas e de insumos químicos”.

No final de 1948 foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR-MG), sob a forma jurídica de uma sociedade civil sem fins lucrativos e com jurisdição em todo o território estadual. Também foi firmado o primeiro convênio entre o governo de Minas Gerais e a Associação Internacional Americana (AIA) para execução dos serviços de assistência técnica e extensão rural naquele estado. Naquele mesmo ano o Grupo Rockefeller investiu maciçamente na área de sementes melhoradas, adquirindo 64% das ações da AGROCERES. A introdução de sementes melhoradas passou a ser, coincidentemente, uma das metas prioritárias da extensão rural (RODRIGUES, 1992).

A partir da experiência de Minas Gerais, os Serviços de Extensão Rural passaram a ser difundidos em todo o Brasil, chegando à região Nordeste em fevereiro de 1954, com a criação de um órgão regional, com sede em Recife, denominado Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR), através de convênio firmado entre a AIA, o Banco do Brasil (BB) e o Banco do Nordeste (BN).

Em 1955 iniciaram-se as atividades do Serviço de Extensão Rural do Rio Grande do Norte, contando, então, com o escritório regional, acima referido, e cinco escritórios locais, atuando como uma extensão da ANCAR (Regional) e repetindo a metodologia e a estrutura da ACAR/MG, criada, como visto, no final dos anos 40.

Em 1958 foi criado o Programa Cooperativo de Extensão Rural do Rio Grande do Norte, através de convênio firmado entre o Governo do Estado, a ANCAR (regional), o Banco do Nordeste e o SAR, contando com o aporte de recursos de outras fontes, entre elas o Ministério da Agricultura, o Ministério Educação e Cultura, o Banco do Brasil, o ETA, a AIA, além das Prefeituras Municipais.

Em 1963, por intermédio de outro convênio, desta vez firmado entre as instituições acima referidas, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) e a Associação

Comercial do Rio Grande do Norte, foi criada a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural do Rio Grande do Norte (ANCAR/RN), sob a forma de uma sociedade civil sem fins lucrativos, que passou a assumir a política de assistência técnica e extensão rural no Estado.

Com a reforma administrativa de 1967, os sistemas de delegação para sociedades civis sem fins lucrativos perdem substância e cedem espaço para a descentralização do aparato público, porém agora sob a estratégia de desconcentração administrativa no interior da própria máquina governamental, mediante a criação de empresas públicas mantidas com recursos orçamentários dos governos federal e estadual, além de convênios para projetos específicos.

Os anos 1970 são marcados, do ponto de vista institucional, pela constituição do Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, de caráter governamental, em substituição ao sistema anterior formado por sociedades civis sem fins lucrativos. Verificou-se, então, a vertiginosa expansão das estruturas burocráticas do novo serviço, nos âmbitos nacional e estadual, e, particularmente, nos estados do Nordeste brasileiro por intermédio dos chamados programas especiais de desenvolvimento rural criados pelo Governo Federal e apoiados com recursos financeiros oriundos de acordos de empréstimos firmados com organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em 1975 a ABCAR, as ACARs e as ANCARs foram transformadas em empresas públicas, dando origem, respectivamente, à Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e às Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs), as quais, no conjunto, constituíram o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) (RODRIGUES, 1987), integralmente de natureza governamental.

A estratégia de modernização da agricultura familiar perdeu substância e a prioridade passou a ser dada, em seu lugar, para a modernização dos latifúndios, com base em uma abundante oferta de crédito rural subsidiado e em assistência técnica gratuita para elaboração, implantação e

assistência técnica aos novos projetos agropecuários. A prestação de assistência técnica e extensão rural à agricultura de base familiar também perdeu substância, salvo nas regiões do sul e sudeste do país, onde modernização desse tipo de agricultura tomou maior impulso, incorporando-se ao mercado internacional de produtos agropecuários.

Com a criação da EMBRATER e das EMATERs, a política de assistência técnica e extensão rural, anteriormente executada por delegação, através de convênio com as ANCARs, passa por um profundo processo de centralização administrativa, onde a EMBRATER ditava as diretrizes de assistência técnica e extensão rural, que eram detalhadas pelas empresas estaduais num obediente processo de desconcentração administrativa. Os equívocos da modernização a qualquer preço se repetiram, neste período, com os "pacotes tecnológicos" e a obrigatoriedade, por intermédio do crédito rural, do uso indiscriminado dos chamados "insumos modernos"<sup>9</sup>.

Em resumo, o Serviço de Extensão Rural no Brasil, e, particularmente no Rio Grande do Norte, teve sempre como seu grande objetivo estratégico a modernização da agricultura, porém percorrendo, neste processo, pelo menos três grandes fases, desde a sua criação: 1) de 1948, quando se institucionalizou no Brasil, até o início dos anos 1960, adotando, neste período, a perspectiva de modernização pela via do modelo norte-americano da pequena e média propriedade familiar, pelo levantamento das demandas dos agricultores e pela articulação com as estações de pesquisa experimental; 2) da segunda metade dos anos 1960 até a segunda metade dos anos 1970, quando assume a perspectiva da modernização pela via da empresa rural, a partir da introdução de inovações tecnológicas agropecuárias e gerenciais e da capitalização dos latifúndios, viabilizadas pelo crédito rural subsidiado; e, 3) da segunda metade dos anos 1970 em diante,

---

<sup>9</sup> Como vimos, o "pacote tecnológico", popularmente conhecido como "Revolução Verde", compreendia a utilização de um conjunto de "insumos modernos", tais como sementes melhoradas ou de "alto rendimento", cujo aproveitamento efetivo dependia do uso integrado de máquinas agrícolas, fertilizantes, herbicidas e fungicidas produzidos por grandes empresas de máquinas e insumos agropecuários.

quando o público se generaliza, incluindo as chamadas agricultura familiar e agricultura patronal, porém com metodologias diferenciadas: assistência individual aos chamados agricultores patronais e metodologias de trabalho grupal junto aos denominados agricultores familiares, com e sem terra (RODRIGUES, 1992).

Ao lado dos serviços governamentais de assistência técnica e extensão rural, o planejamento agrícola também foi concebido como um dos instrumentos chaves para dar racionalidade à estratégia de “modernização conservadora” da agricultura, caracterizando-se como um sistema de descentralização, pela via da desconcentração, que se tornou hegemônico no país a partir de 1964, com a instauração do regime militar no Brasil.

### **3.3.3 Planejamento agrícola e desenvolvimento rural integrado: a descentralização pela via da *desconcentração***

#### **3.3.3.1 As Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola**

Enquanto a extensão rural foi o instrumento por excelência da difusão dos modernos processos de tecnologia agropecuária e gerencial, o planejamento foi o mecanismo institucional que viabilizou o modelo de administração e de intervenção descentralizado previsto na reforma administrativa de 1967. Como diz BUAINAIN (1994, p. 94-95), o planejamento “era a própria alma (ou o cérebro para os materialistas) do sistema, sem a(o) qual a máquina simplesmente não funcionaria”.

A forma peculiar de exploração da agricultura, baseada no crescimento extensivo e na incorporação de novas terras nas zonas de fronteiras, já não dava conta do aumento da demanda por alimentos e matérias-primas, que se intensificava com a diversificação e o crescimento do setor urbano industrial nos anos 1950.

O aumento da produção doméstica de alimentos era lento e insuficiente para atender a demanda crescente da população residente nos setores urbano-industriais; os preços dos alimentos se elevavam e com eles os custos de reprodução da força de trabalho; a modernização da agricultura, que então se iniciava, provocava a redução da demanda por trabalho e a expulsão dos trabalhadores do interior dos latifúndios. Havia, como consequência, um clima de reivindicações e de lutas trabalhistas tanto no campo quanto nas cidades. Ou mais precisamente, constituía-se uma nova “Questão Agrária”, diante da qual tornava-se necessário redefinir o papel e a inserção do Estado e da agricultura na nova etapa do processo brasileiro de industrialização por substituição de importações (BUAINAIN, 1999, p. 91).

Dois diagnósticos e duas visões estratégicas diferenciadas foram então apresentadas como solução para a nova “Questão Agrária”: de um lado, aqueles que consideravam a estrutura agrária como principal obstáculo ao processo de modernização da agricultura. Para esses, tornava-se imprescindível a realização de uma reforma agrária massiva, o que possibilitaria o aumento da oferta de alimentos, a incorporação de milhões de famílias ao processo produtivo, a ampliação do mercado interno e a dinamização da vida econômica rural.

De outro lado, estavam os que localizavam o problema central no atraso tecnológico da agricultura, na estreiteza e nos riscos de mercado, na insuficiência de incentivos e na falta de apoio governamental. Para esses, a estratégia correta seria a modernização da base técnica da agricultura e dos canais de comercialização e a integração agroindustrial, sem necessidade de distribuição da

propriedade da terra; uma sorte de “modernização conservadora”, como assim registra a literatura sobre a “Questão Agrária” (BUAINAIN, 1994, p. 89-94).

Essa proposta de “modernização conservadora”, então tornada hegemônica, foi implementada por intermédio de uma intervenção ampla e concertada da ação do Estado, viabilizada por um conjunto de instrumentos de política agrícola, entre os quais se incluíam os incentivos fiscais e creditícios, os preços mínimos, a assistência técnica e extensão rural, já referida, a pesquisa agropecuária e o planejamento agrícola (BUAINAIN, op. cit, p. 93).

O Sistema Nacional de Planejamento Agrícola (SNPA), então constituído como um dos componentes do Sistema Nacional de Planejamento e Orçamento, instituído pelo Decreto-Lei 200, de 1967, tinha por função primordial conceber e articular a intervenção pública na agricultura; elaborar diagnósticos, estudos sócio-econômicos, planos, programas e projetos; avaliar a ação pública; realizar a reforma administrativa e, conseqüentemente, modernizar a máquina governamental (BUAINAIN, op. cit, p. 100-101).

As Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPAs), instituídas inicialmente nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte no final da década de 1960, podem ser tomadas como experiências pioneiras de descentralização pela via da desconcentração. Tinham por função coordenar e operacionalizar o planejamento agrícola no âmbito estadual e alimentar a Secretaria de Planejamento Agropecuário (SUPLAN), cabeça de sistema do SNPA, com a elaboração de diagnósticos, estudos sócio-econômicos, planos, programas, projetos, avaliação da ação pública e modernização administrativa no âmbito dos estados.

O contexto histórico daquela época era propício para a emergência de iniciativas desta natureza. No âmbito internacional, a CEPAL, criada no final dos anos 40, difundia o planejamento como instrumento de racionalização da ação governamental e de promoção do desenvolvimento. No âmbito nacional, o Decreto Lei 200, de 1967, determinava a reorganização da vida

administrativa nacional, introduzindo a idéia de sistemas e subsistemas administrativos como instrumentos de articulação entre as esferas e níveis de governo. No plano regional, a SUDENE, com assessoria da FAO, concluía, em 1968, um diagnóstico sobre a situação da agricultura em cada Estado, recomendando a descentralização do planejamento, mediante a criação de Unidades Estaduais de Planejamento Agrícola.

A forma predominante de formalização dessas Unidades foram as Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPAs), as quais foram instituídas, na Região Nordeste, por intermédio de convênios firmados entre o Ministério da Agricultura, a SUDENE, os Governos dos Estados e as ANCARs.

O Ministério da Agricultura e a SUDENE formulavam diretrizes nacionais e regionais para o desenvolvimento agropecuário, financiavam e assessoravam as CEPAs na desagregação daquelas diretrizes e na elaboração de programas e projetos face às prioridades de cada um dos Estados.

Os Governos do Estados participavam dos convênios por intermédio das Secretarias de Agricultura e Planejamento. Essas Secretarias cediam pessoal técnico e administrativo em caráter permanente para compor as equipes das CEPAs, além de darem apoio técnico e financeiro na elaboração de diagnósticos, estudos, pesquisas, programas e projetos de interesse do desenvolvimento estadual, compatibilizando-os com os objetivos e instrumentos da política agropecuária regional e com a programação global do Estado. As ANCARs também cediam pessoal técnico e administrativo em caráter permanente para compor as equipes das CEPAs, porém com ônus para estas últimas.

A Paraíba foi o primeiro Estado a criar a CEPA; logo em seguida veio o Rio Grande do Norte. As experiências desses dois Estados permitiram que o Ministério da Agricultura formulasse e desenvolvesse um Projeto para implantação e funcionamento do Sistema Nacional de

Planejamento Agrícola (SNPA), que terminou composto por uma Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola e por Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola em todos os estados do Brasil, com exceção de São Paulo, onde já existia o Instituto de Economia Agrícola (IEA).

Na realidade, o Ministério da Agricultura foi o primeiro órgão a iniciar a modernização e a reestruturação das estruturas administrativas com base nas recomendações do Decreto-Lei 200, instituindo a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN), depois transformada em Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola. Foi esta Secretaria que assumiu as funções de órgão central de planejamento agrícola no nível nacional, antecedendo a própria criação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e a conseqüente institucionalização do Sistema Nacional de Planejamento, em 1972, ao qual foram vinculados os órgãos setoriais de planejamento dos demais Ministérios.

Entretanto, deve ser lembrado que a introdução de métodos de programação na administração pública foi anterior às CEPAs, tendo sido largamente difundida no nordeste brasileiro e particularmente no Rio Grande do Norte, desde a década de 1950, em decorrência da influência do Banco do Nordeste, criado em 1954, e, em seguida, da SUDENE, criada no final da década.

O I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Norte, referente ao período de 1961 a 1966, já incluía um programa de agricultura, provavelmente o primeiro documento de planejamento agrícola formulado no Rio Grande do Norte no período imediato à criação da SUDENE. Tendo sido elaborado por técnicos da ANCAR/RN, o programa restringiu-se essencialmente à assistência técnica e extensão rural, propondo a expansão desse serviço, já existente no Rio Grande do Norte, desde a segunda metade da década de 1950.

O Plano Quadrienal de Investimento, o segundo documento de planejamento elaborado no Estado, correspondente ao período de 1967 a 1970, já apresentou avanço técnico quanto à visão

sistêmica dos programas, explicitando um esboço de relacionamento entre os órgãos do setor público agrícola e as demais instituições mais diretamente ligadas à área econômica da administração pública estadual.

Porém, a primeira tentativa de implantação de procedimentos sistêmicos no setor público agrícola estadual se dá, efetivamente, com o convênio firmado entre o Ministério da Agricultura, a SUDENE, o Governo do Estado e a ANCAR, em 23 de dezembro de 1969, objetivando a implantação e a manutenção da Comissão Estadual de Planejamento Agrícola do Rio Grande do Norte (CEPA/RN). A implantação da CEPA/RN se valeu do trabalho dos técnicos da SUDENE que haviam implantado a primeira CEPA do Brasil, no vizinho Estado da Paraíba, em 1968.

A Paraíba e o Rio Grande do Norte foram, portanto, os laboratórios onde o planejamento agrícola descentralizado foi originalmente testado. Somente a partir daí é que o SNPA criou corpo e se desenvolveu, transformando-se em instrumento governamental direcionado para o planejamento agrícola brasileiro. A partir desses dois Estados, foram criadas as CEPAs ou órgãos assemelhados em todos os Estados do Brasil, inclusive o Distrito Federal, com exceção apenas de São Paulo.

Entretanto, o SNPA teve vida curta nos termos de sua concepção original, começando a perder espaço e esvaziar-se a partir de 1978 e 1979 em virtude da crise econômica, da prioridade aos instrumentos de curto prazo da política macroeconômica, da concentração de poder no Ministério da Fazenda e da incapacidade do próprio sistema para responder a esses instrumentos de curto prazo. Com o esvaziamento do SNPA as Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola também se esvaziaram, já que mais de 90% dos seus orçamentos provinham do governo federal.

No caso da região nordeste, a missão original das CEPAs, que eram voltadas, como visto, para a realização de estudos, pesquisas e elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento rural, foi radicalmente mudada, com a instituição dos programas de

desenvolvimento rural integrado, financiados pelo Banco Mundial no Nordeste brasileiro a partir de 1976.

No caso do Rio Grande do Norte, a estrutura organizacional da CEPA foi modificada por intermédio do Decreto Estadual 6.708 de 02 de setembro de 1975, que a constituiu, também, como Unidade Técnica do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Rio Grande do Norte (RURALNORTE), integrante do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE).

Com essa nova atribuição, que passou a consumir a maior parte do tempo de suas equipes técnicas, a CEPA/RN passou a ser responsável pela elaboração dos documentos de programação econômico-financeira, pelo acompanhamento e avaliação dos projetos, assim como pela coordenação *ad hoc* das instituições executoras dos projetos e atividades relacionados com a implementação dos projetos de desenvolvimento rural integrado no Rio Grande do Norte.

### **3.3.3.2 O desenvolvimento rural integrado**

O desenvolvimento rural integrado não seria corretamente entendido como uma estratégia de descentralização pela via da desconcentração, se não reconstituíssemos a trajetória da principal instituição internacional que o concebeu e o financiou, que foi o Banco Mundial.

De acordo com Gonzalez (1991), as análises sobre a evolução do desempenho do Banco Mundial identificaram, em geral, quatro etapas do exercício de suas funções, as quais são

frequentemente associadas tanto a modificações de enfoque quanto às estratégias de desenvolvimento adotadas em cada momento.

Na primeira fase, que vai do imediato pós-guerra até fins da década de 50, a atuação do Banco concentrou-se, basicamente, na reconstrução das economias européias, as quais, no conjunto, consumiram cerca de 65% do valor total das operações.

Na segunda fase, correspondente à década dos 60, as experiências do Banco Mundial, no campo da recuperação e reconstrução das economias desenvolvidas, cederam lugar às ações de promoção do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos. Intensificaram-se os empréstimos para o financiamento de projetos de investimento em infra-estrutura econômica, privilegiando, em particular, os setores de energia e transportes.

A lógica dessa estratégia é bastante conhecida. A recuperação da economia européia e japonesa transformou os antigos países devedores, então recuperados, em potenciais fornecedores de crédito. Os então chamados países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento necessitavam de recursos para financiar a infra-estrutura econômica e as indústrias de base e fomentar o crescimento econômico. Foi assim, dessa confluência de interesses que esses países entraram num círculo virtuoso de inversões, de acesso a recursos tecnológicos avançados, de aproveitamento de novas oportunidades de investimento, de aumento de eficiência produtiva e de crescimento econômico, notadamente nos setores urbano-industriais (BAER, 1981).

Esta postura ficou suficientemente explícita no Sexto Relatório Anual do Banco Mundial (1950-51), citado por Baer (1981): "para gerar oportunidades de inversão e assim atrair um maior volume de poupança privada (interna e externa), a instalação de uma adequada infra-estrutura é imprescindível. Um adequado abastecimento de energia, instalações de comunicações e transporte é um antecedente necessário para a maior parte da alocação produtiva da poupança privada em

novos empreendimentos. Também é o primeiro passo no processo gradual de industrialização e diversificação dos países subdesenvolvidos".

As informações estatísticas, por outro lado, confirmaram a estratégia adotada pelo Banco Mundial nesta fase, quando a participação dos investimentos em infra-estrutura nos empréstimos totais atingiu o seu percentual mais elevado, situando-se em 67,9% (ARAÚJO, 1991).

A terceira etapa, correspondente aos anos 70, caracterizou-se pela diversificação setorial dos empréstimos e pela atuação do Banco Mundial no financiamento dos projetos sociais e agrícolas. A participação dos financiamentos para a agricultura mais do que triplica, passando de 8,8% para 27,4%, ao mesmo tempo em que os projetos sociais praticamente quadruplicam a sua participação, passando de 3,7% para 12,8%, perfazendo, portanto, mais de 40% no valor total dos empréstimos para a América Latina e o Caribe, um fato inédito na composição dos financiamentos historicamente concedidos (ARAÚJO, 1991).

Essas duas categorias, no conjunto, perfazem mais de 40% no valor total dos empréstimos para a América Latina e o Caribe, um fato inédito na composição dos financiamentos historicamente concedidos (ARAÚJO, 1991).

No entanto, mais do que uma mudança nas prioridades de financiamento, os dados acima apresentados revelaram um novo enfoque na própria concepção de desenvolvimento do Banco Mundial, com a qual tiveram que concordar os diversos países pretendentes a financiamento na América Latina e no Brasil em particular.

A estratégia de "crescimento e necessidades básicas", como passou a ser conhecida esta etapa da trajetória do Banco Mundial nos países subdesenvolvidos, e, particularmente na América Latina, veio a atender as preocupações do próprio Banco, quanto ao desenvolvimento do capitalismo em escala internacional e ao controle social nos países dos continentes latino-

americano, asiático e africano, em um momento histórico marcado por guerras de libertação e por movimentos sociais alinhados com os países comunistas.

Ao fazer referência àquele período, Lichtensztein e Baer (1996), afirmam que o então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, que assumiu o cargo no final dos anos 60, após ter sido Secretário de Defesa dos Estados Unidos (1961-1968) e protagonista da derrota no Vietnã, entendia plenamente o significado que para o sistema capitalista tinham os movimentos alentados pela dependência e a pobreza. Para esses autores,

McNamara não dirigiu o Banco com a mentalidade própria de um banqueiro, mas com a de um estrategista internacional que pretendia conseguir na paz o que não pode conquistar com a guerra: reconhecer reivindicações populares e controlá-las, em um período de crise mundial do capitalismo industrial e da hegemonia norte-americana (Lichtensztein; Baer , 1996).

Para avaliar os vinte anos de ajuda para o desenvolvimento e propor estratégias alternativas, McNamara contratou o ex-primeiro ministro canadense e Prêmio Nobel da Paz, L. B. Pearson, cujo relatório final foi um dos primeiros de uma série de documentos que passaram a criticar a estratégia de desenvolvimento fundamentada na criação de infra-estrutura e no crescimento urbano-industrial.

Foi este relatório que inspirou um conjunto de propostas sobre pobreza e necessidades básicas, concretamente expressas na concepção dos projetos que passaram a ser estimulados e financiados pelo Banco Mundial na América Latina e no Nordeste brasileiro a partir dos anos 70, com base nas seguintes diretrizes:

i) incremento da capacidade do capital (físico e humano), que levava implícita a idéia de que esses aumentos implicavam, automaticamente, na elevação das rendas pessoais, na redução dos níveis de pobreza e na criação de novos empregos para a população desempregada; e,

ii) fornecimento dos serviços básicos, sob o pressuposto de que a melhoria dos serviços de saúde, educação, infra-estrutura habitacional etc, contribuiria para elevar os níveis das camadas sociais mais pobres e incrementar, de forma indireta, os níveis de produtividade (BAER, 1981).

Os projetos financiados pelo Banco Mundial passaram, pois, a incluir, além dos aspectos de modernização da agricultura e de acesso dos agricultores a novas tecnologias, um conjunto de atividades relacionadas com a formação de infra-estrutura e a provisão de serviços sociais, entre as quais se incluíram: atividades rurais não agrícolas, estradas, armazéns, energia elétrica e indústrias rurais, além do fornecimento de serviços básicos de educação, saúde e abastecimento de água no meio rural (BAER, 1981, p. 195).

Esse conjunto de idéias estava subjacente ao modelo de *desenvolvimento rural integrado*, cujas primeiras experiências, desenvolvidas em diferentes países da África, da Ásia e da América Latina, passaram a ser transferidas para o Brasil, e, em particular, para o Nordeste brasileiro.

*O desenvolvimento rural integrado* foi completamente absorvido pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79), de onde se originou o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE). Este programa foi criado pelo Governo Federal em 30 de outubro de 1974, e executado em todos os Estados da região Nordeste, inclusive o norte de Minas Gerais, a partir de 1975, por intermédio dos chamados *projetos de desenvolvimento rural integrado*, apoiados por diversos organismos multilaterais, dentre os quais o Banco Mundial se destacou como o principal agente financiador.

Formalmente o POLONORDESTE procurava elevar a produtividade dos pequenos agricultores oferecendo diversos investimentos e serviços complementares, entre os quais se

incluiram estradas vicinais, eletrificação rural, instalações para armazenamento, pesquisa agrícola aplicada, crédito subsidiado e investimentos complementares em infra-estrutura social, principalmente saúde, educação e instalações para abastecimento de água, assistência às cooperativas e pequenas empresas não agrícolas, além de regularização, compra e venda de terras (BANCO MUNDIAL, 1985).

Entretanto, o próprio Banco Mundial reconheceu que não poderia esperar que o POLONORDESTE resolvesse problemas da pobreza rural na região. As famílias pobres do nordeste, segundo o próprio Banco Mundial, somavam cerca de três milhões em 1980, enquanto os principais benefícios tinham se dirigido a um número muito pequeno dessas famílias, não superior a cem mil (BANCO MUNDIAL, 1985).

Por outro lado, mesmo para este pequeno número, foram evidentes os problemas relacionados com a disponibilidade de recursos financeiros para implementação das metas programadas. Embora tenha concordado formalmente com as condicionantes impostas pelo Banco Mundial quanto ao aporte de contrapartida de recursos nacionais como condição prévia para recebimento dos recursos externos, o Governo Federal descumpriu vários compromissos contratuais, como foi o caso dos repetidos atrasos na alocação de contrapartidas financeiras e da aplicação dos recursos liberados em infra-estrutura rodoviária e energética, em desacordo com as metas contratualmente acordadas (BANCO MUNDIAL, 1985).

No cômputo geral, menos de um terço dos recursos financeiros programados chegaram, efetivamente, aos beneficiários, tendo o restante sido absorvido na estrutura burocrática. Portanto, concluiu o Banco Mundial, mais de uma década de esforços públicos para reduzir a pobreza rural no nordeste brasileiro não foi capaz de melhorar as condições de vida da maioria da população rural pobre (BANCO MUNDIAL, 1985).

Novos entendimentos passaram então a ser mantidos entre aquele organismo multilateral de financiamento e o Governo Brasileiro em torno de uma estratégia de desenvolvimento rural para o nordeste e de programas estaduais de desenvolvimento rural articulados com os setores industrial e de serviços, e não mais de desenvolvimento rural integrado em áreas específicas e geograficamente confinadas dentro dos Estados, como foi o caso da experiência anterior.

Na prática, o Banco Mundial financiou apenas programas estaduais de apoio ao pequeno produtor rural, nos quais foram introduzidos mecanismos específicos de financiamento direto às demandas sociais originadas das organizações comunitárias locais. Esses financiamentos se constituíram no embrião das políticas compensatórias dos anos 90 materializadas nos chamados *projetos de combate à pobreza rural*, financiados em todos os estados do nordeste brasileiro, com exceção de Alagoas.

### **3.3.4 O Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR): a volta à *transferência de atribuições***

Ao contrário dos *projetos de desenvolvimento rural integrado*, nos quais a gestão era realizada exclusivamente por organizações governamentais, segundo uma estratégia de desconcentração administrativa, nos chamados *projetos de combate à pobreza rural* encontramos uma espécie de volta à *transferência de atribuições*, na medida em que o Governo do Estado repassa recursos financeiros, responsabilidades e poder decisório para conselhos municipais e associações comunitárias formalmente constituídos.

No Rio Grande do Norte o PCPR faz parte do Acordo de Empréstimo 4120-BR, firmado entre o Governo do Estado e o Banco Mundial em 18 de junho de 1997,

[...] com o objetivo de contribuir para o combate à pobreza rural e suas consequências, mediante:

- i) provisão de investimentos de infra-estrutura básica de natureza econômica e social e de oportunidades de geração de renda que satisfaçam às necessidades mais urgentes e prioritárias;
- ii) descentralização progressiva dos processos de decisão, fazendo da participação dos beneficiários o eixo central da estratégia de implementação dos investimentos financiados pelo Projeto;
- iii) participação social local, das comunidades e dos poderes públicos municipais, para definição e financiamento dos investimentos prioritários; e,
- iv) viabilização de mecanismos econômica e socialmente eficientes de alocação de recursos públicos (municipais e estaduais), para atendimento das camadas mais pobres do meio rural, os quais possam ser ‘internalizados’ pelas administrações públicas após o término do Projeto (IICA, 2002, p.10).

### São beneficiários do PCPR

os segmentos mais pobres da população rural do interior do Estado, constituídos por pequenos produtores rurais, assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros, artesãos e outros grupos, desde que organizados por interesses comuns e representados por organizações ou associações comunitárias localizadas em vilas, povoados, aglomerados rurais e sedes municipais com até 7.500 habitantes (SEAS, 1998a).

A implementação desse novo projeto representa uma continuidade das mudanças que ocorreram nas estratégias do Banco Mundial em relação à América Latina e ao Nordeste brasileiro em particular, a partir de 1993, com a reformulação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

Os convênios firmados entre o governo do estado, os conselhos municipais e as associações comunitárias formalizaram o tipo específico de *transferência de atribuições* que caracterizou a descentralização dos recursos financeiros e de parte das responsabilidades e do poder decisório do âmbito governamental para o das organizações da sociedade civil participantes da gestão do PCPR.

De acordo com a estratégia de descentralização então adotada, o PCPR foi dividido em três componentes, a saber: projetos comunitários; desenvolvimento institucional; e, administração, supervisão, monitoramento e avaliação do Projeto, de conformidade com a caracterização a seguir apresentada:

1 – *Projetos Comunitários* - contempla as seguintes modalidades de financiamento:

a) *Projeto de Apoio Comunitário (PAC)* – destinado ao financiamento de investimentos de natureza produtiva e de infra-estrutura econômica e social, desde que identificados, selecionados, planejados e executados por organizações comunitárias formalmente constituídas. Nessa modalidade, os projetos são apresentados diretamente a um Conselho Estadual, presidido pelo Governador do Estado, a quem cabe deliberar sobre a sua aprovação e autorizar o repasse dos recursos financeiros diretamente para as organizações comunitárias, mediante convênio firmado entre as partes;

b) *Fundo Municipal de Apoio comunitário (FUMAC)* – difere do PAC basicamente pelo fato da priorização das propostas de financiamento serem de responsabilidade dos Conselhos Municipais. Os recursos relativos aos projetos aprovados são transferidos diretamente do Governo do Estado para as organizações comunitárias por intermédio de convênio. O Conselho Municipal do FUMAC tem a responsabilidade de orientar, acompanhar e credenciar os provedores de assistência técnica, no sentido de apoiar as organizações comunitárias, bem como de participar do monitoramento dos projetos por elas executados;

c) *Fundo Municipal de Apoio Comunitário-Piloto (FUMAC-P)* – é a experiência mais avançada de descentralização que aqui caracterizamos como *transferência de atribuições*. O FUMAC-P difere do FUMAC pelo fato de que, no primeiro, os recursos são administrados diretamente pelos Conselhos Municipais, ou seja, além de exercer todas as atividades de um Conselho do FUMAC, os do FUMAC-P administram também os fundos para o financiamento dos

projetos aprovados. Neste caso, a gestão descentralizada resulta de convênios entre o Governo do Estado e cada Conselho Municipal e de um conjunto de convênios firmados entre os Conselho Municipais e as Associações Comunitárias para execução de projetos específicos.

2 – *Desenvolvimento Institucional*, incluindo as seguintes atividades: a) capacitação básica para a estruturação dos Conselhos Municipais (FUMAC e FUMAC-P); b) treinamento dos conselheiros municipais e dos técnicos da área governamental com atuação no PCPR; c) provisão de assistência técnica para os gestores de projetos comunitários; d) realização de eventos envolvendo os conselhos municipais e as organizações comunitárias para intercâmbio de experiências; e, e) provisão de assistência técnica para reforma institucional, administrativa e financeira do Estado.

3 – *Administração, supervisão, monitoramento e avaliação do Projeto*, incluindo as seguintes atividades: a) estruturação e operação de uma coordenadoria técnica para articular a implementação do PCPR no estado; b) concepção, estruturação e operação de um Sistema Informatizado de Monitoria; c) realização de campanhas para divulgação e informação da filosofia, dos objetivos e das metas do PCPR; d) realização de estudos de avaliação, de desempenho físico e de impacto; e, c) supervisão do processo de execução do PCPR no âmbito estadual.

Nesse novo modelo de gestão, a estratégia de descentralização possibilitou a realização de experimentos inovadores em relação às tradicionais formas de implementação de políticas públicas vigentes no meio rural do nordeste brasileiro e do Rio Grande do Norte em particular, notadamente no que se refere à transferência de responsabilidades, recursos financeiros e poder decisório para os Conselhos Municipais e organizações comunitárias.

Como veremos nos próximos itens, em alguns municípios, esses novos arranjos institucionais deram origem a iniciativas de *governança* local que se materializaram na inter-

relação dos distintos projetos financiados pelo PCPR com outras políticas públicas e no reconhecimento dos conselhos municipais e das associações comunitárias como instâncias estratégicas de gestão descentralizada de políticas públicas. Em outros, ao contrário, a descentralização foi anulada pela velha política do clientelismo e do favor que ainda se afirmam como mecanismos hegemônicos de articulação política entre as administrações municipais e a sociedade.

No entanto o modelo de gestão do PCPR é mais complexo, envolvendo unidades organizacionais desde a esfera estadual até a municipal e comunitária, conforme descrito a seguir:

a) um Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR), presidido pelo Governador do Estado e composto por representantes do governo e da sociedade, a quem cabe deliberar sobre as diretrizes e critérios gerais de funcionamento do PCPR no estado e sobre a aprovação dos projetos que devem ser financiados em cada exercício;

b) uma Secretaria de Estado, a Secretaria de Ação Social (SEAS), a quem cabe coordenar e supervisionar o PCPR no âmbito estadual, por intermédio de uma coordenadoria especificamente criada com essa finalidade, a Coordenadoria de Projetos Especiais (COOPES), que também funciona como Secretaria Executiva do PCPR no âmbito estadual;

c) 137 Conselhos Municipais de Desenvolvimento, existentes em todos os municípios da área de atuação do PCPR, a quem cabe elaborar os planos municipais de desenvolvimento e os planos operativos anuais e priorizar os projetos que devem ser encaminhados ao CDR em cada município e em cada exercício;

d) um conjunto de organizações não-governamentais, escritórios de projetos, e profissionais liberais que prestam assessoramento técnico e gerencial aos Conselhos Municipais e às organizações comunitárias; e,

e) 1400 associações comunitárias, legalmente constituídas, que executam projetos financiados pelo PCPR e por outros tipos de programas de desenvolvimento local.

O custo total do PCPR foi de 32 milhões de dólares, dos quais 24 milhões (75%) corresponderam a empréstimo obtido junto ao Banco Mundial; 5,1 milhões (16%) à contrapartida do Governo do Estado; e, 2,9 milhões (9%) à contrapartida dos beneficiários. A distribuição dos recursos por componente é mostrada no Quadro 6, abaixo (SEAS, 2002).

<b>COMPONENTE/SUBCOMPONENTE</b>	<b>Valor (US\$ = 1,00)</b>
1 PROJETOS COMUNITÁRIOS	28.400.000,00
1.1 PAC	2.800.000,00
1.2 FUMAC	21.300.000,00
1.3 FUMAC – P	4.300.000,00
2 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	1.600.000,00
3 – ADMINISTRAÇÃO, SUPERVISÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROJETO	1.600.000,00
SUB-TOTAL	31.600.000,00
NÃO ALOCADO	400.000,00
TOTAL	32.000.000,00

**QUADRO 6**

**DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS SEGUNDO OS COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DO PCPR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Norte. *A experiência do PCPR no Rio Grande do Norte: relatório de implementação*. Natal, 2002.

### **3.3.5 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): a volta à *delegação***

A partir dos anos 90, o discurso da agricultura familiar retornou à agenda governamental, desta vez em resposta a demandas específicas da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que, juntamente com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), do Ministério da Agricultura e Abastecimento, prepararam uma proposta de fortalecimento da agricultura de base familiar, da qual resultou a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por intermédio do Decreto Federal 1946, de 28 de junho de 1996.

O PRONAF foi, portanto, criado, "com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, orientando-se pelas seguintes linhas de ação:

a) financiamento da produção da agricultura familiar, incluindo investimento e custeio agropecuários, com o objetivo de fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações;

b) financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios para implantação, ampliação, modernização, racionalização e re-localização da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural;

c) capacitação e profissionalização de agricultores e técnicos, com o objetivo de levantar as suas demandas e de suas organizações de forma participativa;

- d) compatibilização e priorização das demandas com as prioridades e ações dos governos municipal, estadual e federal;
- e) definição das ações a serem desenvolvidas para atender às demandas identificadas;
- f) elaboração e monitoramento da execução dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR);
- g) difusão de conhecimentos, habilidades e tecnologias indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, industrialização e comercialização agrícola;
- h) ampliação das atividades de disseminação e transferência de novas tecnologias;
- i) promoção e difusão de experiências em educação, profissionalização e de tecnologias coerentes com as necessidades do homem do campo”.

As principais fontes de financiamento do PRONAF são o Orçamento Geral da União (OGU) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos quais recebe dotações anuais para execução das atividades programadas em infra-estrutura e serviços e em crédito rural de investimento e custeio.

Até o presente os estados não participaram do orçamento do PRONAF, nem estão formalmente comprometidos com isto; os municípios, por sua vez, aportaram uma pequena contrapartida, correspondente a apenas 3,2 por cento dos 16,3 milhões liberados pelo governo federal entre 1997 e 1999<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Esses dados estão contidos no documento: “PRONAF-RN: Relatório Sucinto dos Recursos, Órgãos e Atividades por Município. Período 1997 – 1999”, elaborado pela Secretaria Executiva do PRONAF em 17 de setembro de 1999.

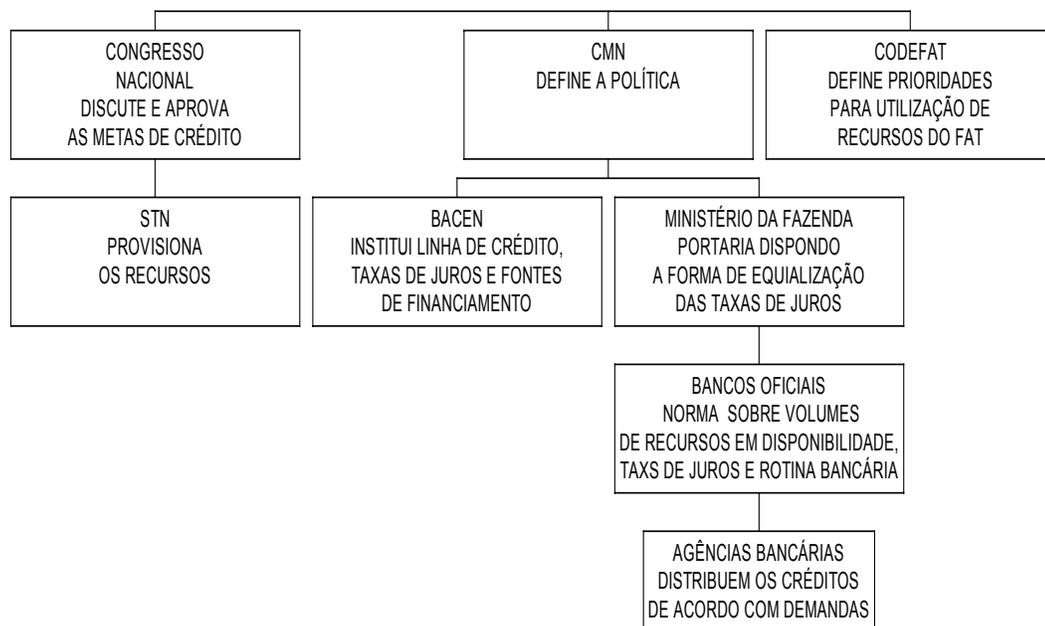
De acordo com BELIK (2.000, p. 93-114),

“Até 1993 não se tem notícias de recursos específicos para o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. O agricultor familiar era considerado mini-produtor para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Com isto, além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor. Para superar esses problemas, o governo Itamar Franco criou o PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, em 1994, o qual trabalhava, basicamente, com créditos concedidos pelo BNDES. Dois anos depois este programa passou a se denominar PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar assumindo maior envergadura e uma concepção diferente”.

Assim concebido, o PRONAF passou a atuar com duas modalidades de financiamentos: 1) *crédito rural*, composto pelas seguintes linhas: a) custeio *tradicional, rotativo* ou *especial*, este último conhecido como PRONAFinho, destinado a produtores com renda familiar bruta de até R\$ 8.000,00; b) investimento na propriedade ou no processamento e comercialização; e, 2) *infra-estrutura e serviços governamentais*, sendo esta linha de caráter não-reembolsável e destinada a investimentos de natureza produtiva e de infra-estrutura econômica e social nas sedes dos municípios e nas comunidades rurais, à semelhança dos tipos de projetos financiados pelo PCPR.

Nesta última linha de financiamento é prevista a transferência aproximada de 1 milhão de reais para cada município da área de atuação do PRONAF, em um período de cinco anos. Após esse período o município é automaticamente desligado dessa modalidade de financiamento. Cabe aos Bancos do Brasil e do Nordeste o financiamento do crédito rural, enquanto a Caixa Econômica Federal é o agente financeiro oficial encarregado dos repasses para os projetos de infra-estrutura (BELIK, 2.000, p. 95-96).

Ô Fluxograma 3, abaixo, tomada de BELIK (2.000, p. 103), ilustra o percurso que é seguido desde a definição da política de crédito para o PRONAF, pelo Conselho Monetário Nacional; a discussão e aprovação das respectivas metas de crédito no Orçamento Nacional; e, a definição de prioridades para utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é a principal fonte de financiamento do PRONAF, até a distribuição do crédito aos agricultores pelas agências bancárias localizadas nos municípios da área de abrangência geográfica do PRONAF.



**FLUXOGRAMA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS CRÉDITOS DO PRONAF**

De acordo com o autor acima citado, esta é apenas uma aproximação, porque

“as decisões não fluem diretamente e exatamente na sequência apresentada. Existem etapas intermediárias em que cada situação é analisada politicamente e negociada com outras instâncias do governo ou junto às bases de apoio parlamentar. Este é o caso da definição dos recursos para equalização. Enquanto não se decide como se fará e o quanto de recursos será colocado para equalização, os bancos oficiais não podem começar a operar. Normalmente essa é uma longa discussão entre a área econômica e a área agrícola dentro do governo”.

Na segunda modalidade de atuação, particularmente na linha de infra-estrutura, a operacionalização do PRONAF segue uma estratégia de descentralização que pode ser aproximada à *delegação*. Na prática, o Ministério do Desenvolvimento Agrário transfere a gestão local dos projetos para as prefeituras municipais, enquanto os conselhos municipais se encarregam da elaboração e aprovação dos planos municipais de desenvolvimento e do acompanhamento da implantação dos investimentos locais.

De acordo com BELIK (op. cit, p. 107), o financiamento dos projetos de infra-estrutura pelo PRONAF segue a seguinte sequência:

“cria-se um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) com a participação dos representantes da comunidade e da produção agrícola familiar. Este conselho pode ser instituído por decreto ou por lei municipal; o CMDR elabora e aprova um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) que deverá ser a diretriz fundamental na definição de metas e estratégias estabelecidas na esfera da agricultura familiar. O PMDR deverá contemplar todas as ações e não apenas aquelas cobertas pelo PRONAF; o PMDR é encaminhado às instâncias estadual e federal que deverão analisá-lo e encaminhá-lo, ou não, à Secretaria Executiva Nacional que dará o parecer final para aprovação”.

As atividades do PRONAF no Rio Grande do Norte iniciaram-se em junho de 1996 com a operacionalização das linhas de crédito de custeio e investimento. O Conselho Estadual de

Desenvolvimento Rural, que é a instância superior de administração desse programa no âmbito estadual foi criado pelo Decreto 13.148, de 12 de novembro de 1996, sendo o Secretário da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAAB), hoje Secretaria de Agricultura e Pecuária (SAPE), o seu presidente.

Até o ano 2000 o PRONAF atuou em 45 municípios do Rio Grande do Norte com a linha de infra-estrutura e em todos os municípios do estado com as linhas de crédito rural nas suas diversas modalidades. Apesar da linha de infra-estrutura permitir, também, o financiamento de empreendimentos para produção de bens e serviços, cerca de 80 por cento dos 16,8 milhões de reais aplicados pelo PRONAF GLOBAL no estado, no período de 1997 a 1999, foram destinados à implantação de infra-estrutura básica e aquisição de máquinas e equipamentos. É curioso notar que deste total, 8,3 milhões de reais ou 50,6 por cento foram destinados à construção de açudes, barragens e perfuração de poços, enquanto 2,1 milhões ou 12,4 por cento do total dos recursos foram destinados à aquisição de tratores e equipamentos agrícolas<sup>11</sup>.

Apesar das diferenças encontradas nos desenhos institucionais e nos mecanismos de participação adotados na implementação do PCPR e do PRONAF, acima descritos, assumimos, na introdução desta tese, que esses dois programas permitem um estudo comparado dos seus respectivos processos de gestão pelas seguintes razões: a) estão alinhados com as propostas dos organismos internacionais e nacionais que têm na descentralização político-institucional o eixo central de suas concepções; b) estão focalizados em segmentos sociais assemelhados; e, c) possuem uma grande coincidência geográfica. Entretanto, também reconhecemos que são diferentes os atores públicos e privados que participam diretamente do processo de implementação, assim como são distintos os arranjos institucionais e os mecanismos de decisão e

---

<sup>11</sup> Cf “PRONAF-RN: Relatório Sucinto dos Recursos, Órgãos e Atividades por Município. Período 1997 – 1999”, anteriormente citado.

de representação de interesses dos atores sociais envolvidos, o que, por suposto, acarreta diferentes níveis de desempenho dos projetos financiados.

Também afirmamos que tanto no PCPR quanto no PRONAF, a descentralização é definida como a transferência de responsabilidades funcionais do nível central para o nível local ou do âmbito governamental para o não-governamental. É que é esse duplo movimento descentralizador que se estabelece entre níveis de governo, do nacional para o local, e do Estado para organizações da sociedade civil que garante, na concepção daquelas políticas, a eficiência das formas descentralizadas de implementação da ação governamental.

No entanto, a diferença básica dos processos de implementação do PRONAF e do PCPR se encontra na estratégia do processo de descentralização. Enquanto o PCPR adotou uma estratégia de *transferência de atribuições* e de recursos para serem geridos pelos conselhos e organizações comunitárias, o PRONAF adotou um desenho institucional baseado na *delegação de responsabilidades* para as prefeituras municipais, mantendo o governo federal a centralização e o controle dos recursos financeiros.

Veremos adiante que o tipo de estratégia dotada tem influência no desempenho dos projetos. A maioria dos empreendimentos de natureza produtiva, financiada pelo PRONAF, que exige um maior esforço de gestão dos seus beneficiários, está paralisada. Ao contrário, as obras de infra-estrutura, que requerem apenas manutenção e foram construídas há pouco tempo, estão sendo utilizadas. No PCPR, ao contrário, o desempenho dos projetos de natureza produtiva é superior. Ou seja, a identificação, o planejamento, a implantação e a gestão dos projetos pelos beneficiários diretos, por intermédio de suas próprias associações, além de ter um efeito educativo, dá-lhes um sentido de propriedade, requer maior dedicação e tem um maior efeito positivo sobre o desempenho operacional e institucional.

No PRONAF, os conselhos municipais e as associações não administram recursos financeiros nem firmam convênios para execução dos projetos com associações comunitárias. No PCPR, ao contrário, essas responsabilidades fazem parte das cláusulas de convênios específicos, firmados entre os conselhos municipais e as associações comunitárias executoras dos projetos.

A prática usual das prefeituras municipais é a contratação de empresas privadas para execução dos projetos, obedecendo a seguinte sistemática: a) a Caixa Econômica Federal (CEF) comunica à prefeitura municipal o valor do crédito aberto para execução da obra ou aquisição do bem constante da programação de metas aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal; b) a prefeitura municipal abre licitação para seleção da empresa que será responsável pela execução da obra; c) a prefeitura municipal firma contrato com a empresa selecionada para execução da obra; d) execução da obra pela empresa privada sem participação dos seus futuros beneficiários; e) a prefeitura municipal passa a operar e manter os investimentos após a conclusão das obras ou, em alguns casos, quando se trata de projetos de natureza produtiva, transfere a gestão dos empreendimentos para associações ou cooperativas.

Tanto no PCPR quanto no PRONAF, algumas das responsabilidades decorrentes da descentralização foram relativamente fáceis de implementar, pois não tiveram maiores implicações sobre a estrutura de poder ou sobre a natureza da governabilidade local. Entre essas responsabilidades podem ser incluídas a priorização de demandas sociais localizadas; a identificação e elaboração de projetos comunitários; o assessoramento técnico aos conselhos municipais e às associações comunitárias; e, a implantação e gestão dos projetos financiados.

Outras responsabilidades apresentaram maiores graus de complexidade, maiores dificuldades para operacionalização e maiores resistências, explícitas ou veladas, por parte das lideranças tradicionais, como foi o caso gestão local a cargo dos conselhos municipais e da redistribuição de poder entre os conselheiros; da garantia de diversidade política desses conselhos

para manter um efetivo controle social sobre os projetos financiados; e, da definição do *status* institucional que deve ter a participação política direta dos cidadãos e cidadãs nesse novo modelo de gestão descentralizada.

Seja como for, as mudanças mais visíveis na descentralização dos programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte ocorrem no plano local. As associações comunitárias, que há apenas duas décadas contavam-se em unidades e tinham caráter predominantemente filantrópico, agora contam-se aos milhares, *prolifera como cogumelos* e são responsáveis pela execução de investimentos locais e pela gestão de empreendimentos de natureza econômica e social financiados por organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais.

As organizações não-governamentais, que no passado viviam à sombra da Igreja Católica, são hoje instâncias executivas de políticas públicas formuladas pelos governos federal e estadual e por organizações não-governamentais de âmbito internacional. Com essa tipologia diversificada, podemos contá-las às centenas, em todo o estado, implementando políticas públicas e desenvolvendo atividades de assessoramento técnico e gerencial às organizações da sociedade civil.

Os conselhos municipais, que no passado inexistiam, ou quando existiam, tinham caráter informal e meramente consultivo, agora são institucionalizados, têm caráter deliberativo, acompanham e assessoram a implementação de políticas públicas no âmbito local, administram recursos públicos e firmam convênios com associações civis para execução de projetos, ainda que em determinados municípios estejam a serviço das lideranças políticas tradicionais ou dominados por organizações prestadoras de assistência técnica.

As prefeituras municipais, que antes cuidavam de um restrito número de atribuições, incluindo administração burocrática, construção de calçamentos, limpeza de ruas e prestação de

alguns serviços primários de educação e saúde, agora são também responsáveis pela execução de um conjunto mais diversificado de políticas sociais; pela promoção de alternativas de ocupação e renda; e, pela execução de programas de desenvolvimento local financiados pelos governos federal e estadual e por organismos internacionais.

Essas características permitem uma primeira aproximação à nossa hipótese de trabalho, que reconhece a descentralização como uma boa estratégia para melhorar o desempenho da ação pública. Porém, como afirmamos na introdução deste estudo, um mesmo desenho institucional executado em diferentes contextos, pode produzir desempenhos igualmente distintos ou mesmo contrários aos esperados.

Ora, se admitimos que estão emergindo novas formas de implementação de programas de desenvolvimento rural, é porque existe um velho ou um tradicional padrão de implementação de políticas públicas que era então hegemônico e que está em processo de mudança. Como se configuram, então, as especificidades desses dois padrões de implementação, isto é, o velho que está em processo de mudança, mas que ainda é hegemônico, e o novo que está surgindo, mas que ainda não está consolidado?

Em que medida o discurso dos atores sociais participantes e as experiências concretas de implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte são reveladores deste novo padrão de implementação? É o que veremos no capítulo seguinte.

## **4 A DESCENTRALIZAÇÃO NO DISCURSO DOS ATORES SOCIAIS**

As mudanças institucionais que acabamos de ilustrar caracterizaram-se, como vimos, pela transferência das responsabilidades pela implementação de programas de desenvolvimento rural para as prefeituras municipais e para as organizações da sociedade civil, confirmando a emergência de novas formas de gestão de políticas públicas no meio rural do Rio Grande do Norte.

Neste item, procuraremos demonstrar, por intermédio da análise de narrativas produzidas a partir de entrevistas com lideranças políticas, religiosas e sindicais e da análise de experiências de implementação, que esse processo está em construção, porém não se trata de um modelo único, nem tampouco homogêneo, dando origem a diversos desenhos institucionais e a distintas formas de gestão pública que emergem ao lado do velho padrão que historicamente caracterizou a implementação de políticas públicas no âmbito estadual<sup>12</sup>.

### **4.1 O discurso dos prefeitos**

#### **4.1.1 Narrativa 1: entre a política do favor e o empreendedorismo**

No horário marcado para a entrevista, às 15 horas, ali estava o prefeito, na sala de estar de sua residência, também sala de jantar, aparentemente o seu local preferido de trabalho. Recostado em forma diagonal, ocupava praticamente os dois lugares de um pequeno sofá, com a sua estatura

mediana e o seu corpo atarracado. Idade em torno de 45 anos, curso médio completo, experiência anterior como gerente de empresas comerciais, herdeiro de família política tradicional, obteve 85% dos votos do pequeno município, por ocasião das eleições de 2.000. Segundo o prefeito, este alto desempenho eleitoral devia-se ao êxito obtido em seu primeiro mandato, conquistado em 1996, pois, segundo ele, o sistema adotado no município era diferente dos demais. Com esta convicção, o prefeito atendia calmamente a um público heterogêneo que ia de pessoas extremamente pobres, em busca de pequenos favores, a correligionários políticos e secretários municipais.

Três acessos podiam ser livremente utilizados para chegar à sala de estar: o primeiro, a porta principal, de frente para a rua central da cidade; o segundo, voltado para a rua lateral; e, finalmente, o terceiro, nos fundos da casa, com acesso pela cozinha.

O ambiente era frenético. As pessoas entravam constantemente, faziam pedidos de telhas, tijolos, dinheiro, remédio, passagens, casa para morar, emprego ou condições de trabalho autônomo. As respostas, positivas ou negativas, eram dadas imediatamente, porém sempre acompanhadas de rápidos conselhos para um bom uso do bem, obra, serviço ou financiamento recebidos, ou de ligeiras explicações, nos casos raros de impossibilidade de atendimento.

Os principais auxiliares do prefeito entravam e saíam repetidas vezes; faziam consultas, recebiam orientações e determinações, denotando o caráter centralizado da administração e a completa falta de autonomia para tomar as mais elementares decisões.

A Secretária de Bem Estar Social, esposa do prefeito, despachava os assuntos de sua pasta e recebia determinações para encaminhamento em cada assunto relatado; o Secretário de Finanças, filho do Prefeito, trazia-lhe os assuntos de sua pasta, além de cheques e recibos para

---

<sup>12</sup> Essas narrativas foram elaboradas com base em entrevistas realizadas com prefeitos das áreas de atuação do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte e com outros tipos de lideranças políticas, religiosas e sindicais.

serem autorizados ou assinados; um senhor de estatura alta, esguio, sempre de pé e em silêncio, chapéu ligeiramente inclinado sobre a frente, postava-se imediatamente atrás do prefeito; seu ar parado não combinava com o intenso movimento dos seus olhos, procurando dar conta de tudo o que ocorria na sala e no seu entorno.

Tratava-se de um bom exemplo de gestão centralizada, baseada na política do favor, porém combinada com iniciativas empreendedoras, decorrentes da descentralização que vem ocorrendo nas políticas de educação, saúde, lazer e geração renda e ocupação.

Na realidade, as características básicas desse sistema em nada diferiam do que ocorre na maioria dos municípios do interior do Rio Grande do Norte, isto é, um alto grau de centralização, associado à forma pessoal e direta de relacionamento com a população local, como afirmou o próprio prefeito: “aqui tudo tem que passar pela minha mão; para isto acordo cedo, começo a trabalhar às 08 (oito) horas da manhã e vou até às 10 horas da noite”.

Apesar disso, algumas mudanças foram identificadas na forma de implementação das políticas de habitação, saúde e educação, cujo estímulo à descentralização já é mais antigo:

na área de habitação, trabalho em regime de mutirão. Dou o terreno, pago o pedreiro, o encanador, o eletricitista; quem recebeu casa, participa com a fabricação de tijolos e telhas e com mão-de-obra para construção; assim, faço melhores casas com o mesmo dinheiro! Com os programas sociais do governo, construí sistemas de abastecimento de água com dessalinizadores e chafarizes; quadra poliesportiva coberta; posto de saúde; e, escolas, em parceria com o governo do estado. Além disso, mantenho o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Bolsa Renda. Também cuido da qualificação dos professores, e espero daqui a alguns anos não ter mais nenhum professor sem curso superior! Para isto, assinei convênio com a Universidade Federal e estou formando meus professores!(Informação verbal)

O Prefeito relata com orgulho o caso das habitações e da quadra poliesportiva como exemplos de uma postura empreendedora e de uso honesto e eficiente do dinheiro público. No

caso das habitações, afirma que o dinheiro veio para construir casas de um quarto, sala e cozinha. Com o mesmo dinheiro, porém com a participação dos beneficiários e a ajuda da prefeitura, construiu casas de dois quartos, sala, cozinha, banheiro interno e caixa d'água, além de instalações elétrica e hidráulica embutidas. As casas não são iguais como previam os projetos originais; os beneficiários tiveram liberdade para fazer modificações internas e de fachada, o que terminou quebrando a monotonia dos conjuntos habitacionais, que na maioria dos casos são padronizados e de baixa qualidade.

No caso da quadra poliesportiva, o Prefeito recebeu dinheiro para construir uma quadra aberta, sem arquibancada e piso comum, e terminou construindo uma quadra fechada, com arquibancada e piso de primeira:

ao visitar as obras, o técnico do Ministério dos Esportes, assinalava os itens construídos em um pequeno formulário. Não gostei daquele relatório! Perguntei se ele era engenheiro e ele me confirmou que sim. Então, lhe disse: faça um relatório correto! Diga o que eu fiz, além do previsto, com o mesmo dinheiro!(Informação verbal)

O caso da educação e da qualificação dos professores é também relatado pelo Prefeito com orgulho e com uma certa revolta com os processos centralizados de condução das decisões sobre a política educacional de interesse dos municípios nas esferas dos governos federal e estadual. Nesse caso, afirmou o prefeito ter encontrado um completo desconhecimento da realidade municipal na Secretaria da Educação:

consegui educação secundária para o município após uma briga com a Secretaria da Educação, que afirmava não existirem instalações nem professores para implantar um segundo grau. Puro desconhecimento! As duas situações estavam satisfeitas, como de fato ficou posteriormente comprovado. O curso secundário foi instalado e está em pleno funcionamento (Informação verbal)!

No caso da Universidade Federal, o Prefeito deixou transparecer como a centralização e o desconhecimento da realidade local levam a tratamentos iguais para realidades diferentes, acarretando prejuízos para os pequenos municípios:

firmei convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para formação dos professores, após outra briga para conseguir um vestibular específico para os professores do meu município. Queriam que os professores daqui fizessem vestibular juntamente com os de Currais Novos, entrando numa concorrência desleal, pois lá o número de professores é muito maior. Não concordei e tiveram que fazer um vestibular específico para o meu município! (Informação verbal)

No campo da geração de ocupação e renda, a administração municipal mantém um fundo de aval para financiamentos de pequenos negócios por intermédio do Banco do Nordeste. É ocioso dizer que só têm acesso a esses financiamentos os correligionários. No entanto, é interessante notar a sua visão empreendedora, combinada com um papel regulador centralizado e autoritário. Dada a sua experiência anterior como gerente comercial e o conhecimento da realidade municipal, o prefeito tem condições de avaliar as possibilidades do mercado local, e, em função disto, dimensionar o número de empreendimentos que podem ser financiados sem risco de inadimplência. Controla pessoalmente a concessão dos financiamentos pelo Banco do Nordeste:

se financio uma galeteria, não financio a segunda; se financio um salão de beleza, não financio o segundo; se financio um restaurante, não financio o segundo; se financio uma lanchonete, não financio a segunda, e assim por diante; só financio mais de um negócio se vejo que dá para mais de um! A cidade é pequena e não tem lugar para mais de um negócio de cada tipo! Tenho 42 financiamentos, portanto, 42 negócios diferentes financiados, sem que nenhum deles esteja parado ou inadimplente! (Informação verbal)

Finalmente, o Prefeito atua na política fundiária, acompanhando de perto todo o processo de aquisição e de destinação da terra adquirida: “Consegui 1.500 hectares de terras por intermédio

do INCRA, onde será implantado um projeto de assentamento para os agricultores. Vamos produzir e botar as unidades de beneficiamento de castanha de caju para funcionar”!(Informação verbal)

A característica fundamental deste tipo peculiar de relação entre o Estado e a sociedade no âmbito local gera também um novo desenho institucional, onde o administrador municipal, ao manter contatos pessoais e diretos com a população justifica a sua posição hierárquica do *grande pai* e de protetor da população, ao mesmo tempo em que ocupa uma posição de catalisador das iniciativas de atendimento das demandas sociais e de desenvolvimento local.

Indagado sobre a possibilidade de ter que decidir entre dois candidatos a governador, numa ferrenha disputa política, o prefeito respondeu categoricamente: “ficarei do lado daquele que tiver maior possibilidade de ser eleito. Não tenho o direito de abandonar o meu povo! Isto aqui é minha vida! Não tiro férias! No final do ano levo minha família para a praia, mas passo a semana aqui”! (Informação verbal) Indagado sobre o que aconteceria se por acaso perdesse o comando do município, respondeu sem titubear: “eu morreria”!

O termo “prefeiturização” tem sido freqüentemente utilizado para caracterizar esta sorte de descentralização conservadora que reforça o velho coronelismo e alimenta a política do favor nos municípios brasileiros, ao mesmo tempo em que re-centraliza as políticas públicas que foram descentralizadas das esferas nacional e subnacionais de governo.

Apesar disso, as evidências mostram que o velho coronelismo e a política do favor estão mudando. Os novos desafios trazidos pela descentralização político-institucional, pela urbanização e pelo agravamento dos problemas sociais ampliaram as pressões sociais sobre os administradores municipais, obrigando-os a atuar de forma cada vez mais ampliada na provisão de bens e serviços públicos, na geração de oportunidades de ocupação e renda, na operação e

manutenção dos investimentos e, no assessoramento aos empreendimentos de natureza produtiva, implantado com recursos dos programas que estamos analisando.

#### **4.1.2 Narrativa 2: limites e possibilidades das parcerias**

O segundo prefeito é um jovem economista, além de empresário rural, faixa etária em torno dos 40 anos, com experiência anterior na administração pública estadual, podendo ser enquadrado na nova safra de prefeitos herdeiros dos velhos coronéis, porém imbuídos do novo papel dos municípios na era da descentralização político-institucional e da participação social.

Oscilando entre o velho modelo, com o qual mantém o controle político das lideranças que o apoiaram, e o novo modelo, com o qual constrói uma forma moderna de dominação, o prefeito tem diante de si uma sociedade cindida ao meio, que ora lhe apóia, ora lhe renega:

a divisão política é muito grande, principalmente na sede do município. Aqui o adversário é adversário mesmo! Para você ter uma idéia melhor do que acontece aqui, se o caminhão do lixo passa às nove horas, as pessoas adversárias guardam o lixo e o colocam na frente da casa às 10 horas, só para poder falar do prefeito; para dizer que o lixo não está sendo coletado! Por sua vez, correligionário é bicho cheio de artimanha; muitas vezes vai à prefeitura, toma o tempo do prefeito sem nenhum assunto importante para tratar; sabe com que objetivo? Sair dizendo que está prestigiado, que tem força junto ao prefeito! (Informação verbal)

A primeira eleição para prefeito, em 1996, revelou um fato inédito na política do município. Em primeiro lugar, porque pela primeira vez, desde a sua emancipação, as forças políticas locais entraram em conflito, dando origem a dois candidatos originados do mesmo tronco

familiar. Apesar da origem comum, as propostas de campanha dos dois candidatos eram diferentes.

De um lado, um latifundiário e comerciante de gado que havia mantido o domínio do município desde a sua emancipação, como prefeito municipal por dois mandatos e como deputado estadual por duas legislaturas. Fazia campanha distribuindo remédios, passagens, autorizações para atendimento médico, materiais de construção, empregos e outros favores pessoais e apresentava um estilo de campanha baseada na combinação das famosas “conversas ao pé do ouvido” com os tradicionais comícios, em geral cansativos e cheios de promessas mirabolantes.

O novo candidato e atual prefeito, como visto, era um jovem economista e empresário rural que participava pela primeira vez de uma campanha política para prefeito. A base de sua campanha foram as reuniões realizadas nas comunidades rurais e na sede do município. Nestas reuniões procurava dialogar com a sociedade, levantar problemas, identificar potencialidades e indicar soluções. Prometia elaborar um plano de desenvolvimento municipal para ser executado com a participação da sociedade, caso viesse a ser eleito, o que era algo completamente inusitado, provavelmente pouco entendido pela maioria da população.

O resultado das urnas revelou uma sociedade dividida ao meio frente às duas propostas de gestão da coisa pública. O economista ganhou as eleições por apenas um voto de diferença. Sua principal promessa de campanha foi cumprida *à risca*: mobilizou a sociedade, elaborou o plano de desenvolvimento municipal, constituiu conselhos municipais e estimulou a criação de associações em todas as comunidades rurais do município. Fez convênios com as associações comunitárias, transferindo atribuições, recursos financeiros e poder decisório para execução de projetos de infraestrutura e de geração de ocupação e renda, o que lhe custou perda de maioria e ameaça de *impeachment* na Câmara Municipal:

a assinatura de convênios com as associações comunitárias colocaram os vereadores contra mim; perdi maioria na Câmara Municipal e fui ameaçado de impeachment, tudo porque os vereadores se sentiram ameaçados nas suas funções como intermediários entre o prefeito e as comunidades. Na hora que os presidentes das associações passaram a despachar diretamente com o prefeito, os vereadores começaram a passar para o outro lado. Foi um trabalho difícil, recuperar maioria na Câmara Municipal. (Informação verbal)

No entanto, o prestígio político da administração municipal ante o Governo do Estado, a existência de um plano de desenvolvimento local com especificação de programas, projetos e recursos financeiros e a conjuntura favorável para inovações no campo da descentralização administrativa e da participação social, possibilitaram a obtenção de um volume de transferências negociadas sem precedentes na história do município.

No período de 1997 a 2.000, foram transferidos aproximadamente 1,7 milhões de reais somente do PCPR e do PRONAF, colocando o município em primeiro e quarto lugares, respectivamente, na participação relativa dos volumes totais de recursos recebidos desses dois programas pelos municípios<sup>13</sup>. Esses recursos, associados a outras fontes de transferências voluntárias, em geral sob a forma de convênios com os governos federal e estadual, possibilitaram a implantação de infra-estrutura de eletrificação rural e de abastecimento de água em todas as comunidades rurais do município. Populações que antes viviam às escuras e consumiam água salobra e poluída dos barreiros, que também serviam aos animais, passaram, em poucos anos, a contar com energia elétrica e água de boa qualidade. O impacto na qualidade de vida foi imediato.

---

<sup>13</sup> De acordo com os dados da Secretaria Executiva do PRONAF e da Coordenadoria de Projetos Especiais, do PCPR, no período de 1997-2.000, foram transferidos 23,6 milhões de reais do PRONAF e 32 milhões de reais do PCPR, dos quais Serrinha recebeu, respectivamente, 680,4 mil reais, ou 2,9% do total dos recursos do PRONAF liberados para o estado, e 997,2 mil reais, ou 3,1%, do total dos recursos do PCPR liberados para o estado, apesar de possuir apenas 9 mil habitantes, ou 0,3% dos habitantes do estado.

Para a presidente do Conselho Municipal do PCPR, “a eletrificação permitiu a iluminação das casas e das comunidades, o surgimento de pequenos negócios, a melhoria do nível de organização e o funcionamento do ensino fundamental e da alfabetização à noite”.

Para a presidente de uma associação de usuários de água, “o projeto de água foi uma bênção! Os meninos aqui viviam doentes de diarreia, porque bebiam água de barreiro, salobra, onde os animais também bebiam! A água agora é de poço, com dessalinizador. Quando os problemas acontecem, a própria comunidade conserta. As pessoas fazem parte da associação como voluntárias”.

Nas eleições de 1999, o prefeito foi reeleito com 278 votos de diferença e consolidou a sua liderança, dando uma maioria de mais de 500 votos ao candidato a governador. Neste segundo mandato foi realizada uma reforma administrativa, institucionalizando o processo de descentralização no âmbito local, sob a coordenação da prefeitura municipal. O Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Município e os conselhos setoriais de políticas públicas, a ele articulados, foram incorporados à estrutura da administração pública municipal. As sete Secretarias Municipais foram reduzidas a três, e foram criadas nove gerências setoriais, subordinadas a essas Secretarias, com a finalidade de gerenciar, monitorar e garantir a execução dos programas e projetos que compõem o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município:

fiz a reforma, mas não a recomendo para um amigo em início de mandato; recomendo para quem está em fim de mandato e não vai concorrer à reeleição. A reforma afasta o político do povo; as pessoas não querem conversar com os gerentes, mas sim com o prefeito, por mais simples que sejam as suas reivindicações; elas se sentem orgulhosas, valorizadas, em dizer que falaram com o prefeito; se você corta essa relação direta, passando-a para o gerente, ela pode não ser entendida pela população e você pode perder voto. Por isso, é preciso fazer uma avaliação política da reforma. (Informação verbal)

No entanto, se os efeitos na estrutura administrativa e na infra-estrutura das comunidades rurais foram imediatos, quando se trata de organização comunitária, participação social e geração de ocupação e renda, as dificuldades são monumentais. A prefeitura centraliza o processo decisório, o processo de organização comunitária é extremamente lento, a participação social não se verifica, e os projetos de geração de ocupação e renda ou mesmo de infra-estrutura que exigem um mínimo de capacidade gerencial, encontram-se paralisados ou funcionando com muitas dificuldades. A prefeitura não dispõe de estrutura técnica para realizar assessoramento técnico, gerencial e mercadológico aos novos gestores que assumem a direção de projetos produtivos sem qualificação para o exercício das incumbências que lhe são confiadas num mundo competitivo. A contratação de escritórios ou de profissionais autônomos para elaboração de projetos e prestação de assessoramento técnico ao conselho municipal e às associações comunitárias tem sido marcada pela descontinuidade. Dada a baixa remuneração paga pela prefeitura municipal, as dificuldades de acesso e a necessidade de presença freqüente nas comunidades, os profissionais têm prestado assessoramento técnico por curtos períodos, cuja duração tem sido determinada pelo aparecimento da primeira oferta de trabalho mais vantajosa.

O discurso da Secretária de Promoção Social e Presidente do Conselho Municipal do FUMAC, revela que a descentralização da gestão pública no âmbito municipal é, na realidade, um processo muito lento, cheio de dificuldades e de alcances muito limitados. Tudo é financiado pela prefeitura; do cafezinho ao apoio técnico e administrativo na organização das associações e na estruturação e funcionamento do conselho; na prestação de contas; no uso dos bens e serviços; na venda do produto obtido com os projetos de geração de emprego e renda; e, inclusive, na organização de notas fiscais, no controle da conta bancária e na preparação das prestações de contas.

A maioria dos projetos de infra-estrutura, que não requerem capacidade de gestão dos usuários, estão em funcionamento; os projetos de bovinocultura, sobre os quais os beneficiários têm mais domínio, também funcionam. No entanto, os projetos produtivos que requerem um mínimo de capacidade de gestão, estão paralisados.

Apesar dessas dificuldades, reconhece a Secretária que o mais interessante nesse processo é que as pessoas se sentem liberadas para pensar; para brigar; hoje é fácil a mobilização; não têm medo do prefeito, como antigamente. Quando tudo começou, em 1995, tinham que ir de casa em casa; as pessoas não acreditavam nas novas propostas de trabalho.

Concluindo, afirma a Secretária, relaciona os fatores que mais concorrem para o êxito dos projetos:

os fatores que mais concorrem para o êxito dos projetos, são o nível de escolaridade; o preparo para gerenciar os empreendimentos; a qualidade do povo, isto é, a honestidade e a idoneidade; e uma liderança acreditada. A rixa política e familiar divide a comunidade. As comunidades onde as associações funcionam bem não têm rixa política; têm liderança idônea; o nível de escolaridade é mais alto. Nas comunidades mais problemáticas, existe rixa política; não têm liderança acreditada; o nível de escolaridade é muito baixo, com até 90 por cento de analfabetos. (Informação verbal)

O fator cultural é também reconhecido como de grande importância.

A cultura de querer tirar proveito da situação. Foram 20 anos de domínio de uma pessoa que utilizou esses mecanismos para se manter no poder. Sempre foi o modelo da dependência. Por isso, devem ser analisados os hábitos; a cultura da população; muitas vezes, as pessoas querem o projeto, mas gerenciar, botar pra frente, não querem. Dizem que o projeto é do Prefeito. (Informação verbal)

### **4.1.3 Narrativa 3: a difícil relação entre prefeitos, conselhos municipais e associações civis**

Nesta narrativa intervêm dois prefeitos municipais e lideranças sindicais e religiosas com posicionamentos assemelhados. Para o primeiro prefeito, um comerciante e agropecuarista com idade em torno de 40 anos, não cabe às associações a execução de projetos; isto deve ser uma responsabilidade da prefeitura, pois o que é feito pela prefeitura, segundo ele, tem qualidade e funciona; tem projeto técnico, fiscalização e a estrutura da prefeitura para dar apoio. O que é feito pelas associações, a qualidade é ruim, não tem projeto técnico e não funciona. “Estão querendo que a roda grande entre na pequena, e isto não vai ser possível” (Informação verbal).

Um papel importante das associações poderia ser operar e manter os projetos, contando, para isso, com o assessoramento e o apoio técnico e administrativo das prefeituras municipais. Neste caso, o prefeito tem experiência própria; executou o projeto de uma fábrica de gelo, financiado pelo PRONAF, cedendo-o em seguida para uma associação de pescadores. O projeto encontra-se em pleno funcionamento, ao contrário da maioria dos projetos financiados por esse programa, que se encontram paralisados.

Entretanto, se após cedido estivesse o projeto paralisado ou sendo mal administrado, poderia o projeto reverter para prefeitura municipal? Que instrumentos formais regulariam esta relação entre o governo municipal e a associação? Na realidade, o prefeito não soube informar os critérios para cessão de bens públicos para sociedades civis ou os tipos de contratos ou acordos formais que regulariam a relação entre o governo municipal e essas sociedades tanto na execução quanto na gestão das políticas públicas no âmbito local. A associação, por sua vez, não dispunha

de livro caixa, nem de conta bancária, apesar do intenso movimento diário de venda de gelo para o seu quadro de associados.

Existe, pois, uma evidente lacuna nos mecanismos de gestão que regem a relação entre a prefeitura e as organizações comunitárias no que diz respeito ao processo de implementação dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Nessas condições, é impossível afirmar categoricamente qual o melhor modelo de gestão que deve ser adotado para esses dois programas no âmbito local.

Para o segundo prefeito entrevistado, um engenheiro civil, com faixa etária também em torno de 40 anos, a descentralização foi um passo muito importante quando passou para as prefeituras a responsabilidade pela elaboração e execução de projetos financiados pelo PRONAF, e, principalmente, quando criou os mecanismos de controle social desses recursos. Neste novo desenho institucional, aumentou a responsabilidade do gestor e criou-se uma nova forma de prestação de serviços e execução de obras, onde o próprio gestor é obrigado a tornar esses mecanismos participativos.

Defende que os gestores municipais são os que mais conhecem as necessidades sociais e que têm melhor estrutura técnica, administrativa e financeira para execução, operação e manutenção dos projetos. As associações não têm estrutura técnica e administrativa para executar projetos. Por isso, quando os projetos são executados pelas prefeituras municipais, têm melhor qualidade do que aqueles executados pelas associações.

Ao se referir ao PCPR, o prefeito enfatizou que, como ainda há pouca cultura associativa no Nordeste, a gestão descentralizada se cristaliza em associações comandadas por grupos políticos para gerir projetos de forma descomprometida. Essas associações, por serem extremamente pobres, não têm conhecimento técnico nem podem se cercar de técnicos; por isso o PCPR passa por dificuldades: projetos técnicos economicamente inviáveis e mal elaborados e

soluções de infra-estrutura duvidosa, ao contrário do PRONAF, que é gerido por um conselho ligado a um grupo de associações e que tem melhores condições técnicas; quando o conselho decide, só decide em que os recursos devem ser aplicados e o que deve ser feito; quem executa é a prefeitura. É curioso notar, no caso do PRONAF, todos os projetos são de infra-estrutura, compatíveis com a formação e a atividade profissional do prefeito entrevistado.

No PCPR, segundo o prefeito, as associações discutem demandas, apresentam soluções, definem e executam o projeto; o conselho referenda ou não; é a sua única função; em associações pobres é difícil pensar, planejar e projetar; não têm conhecimento técnico, os projetos são mal concebidos, mal elaborados e a execução é ruim. No PRONAF, os representantes das comunidades ou associações priorizam as demandas, as discutem no Conselho e as aprovam; a Prefeitura elabora o projeto, o negocia e o executa.

Nesse caso, o prefeito delimitou o principal papel de cada uma das instituições participantes: às associações comunitárias, cabe a indicação de demandas sociais; aos conselhos municipais, o exame e a priorização dessas demandas; às prefeituras municipais as responsabilidades pela elaboração, execução, operação e manutenção dos projetos.

O exame comparado dos subprojetos e metas financiados pelo PCPR e pelo PRONAF, que será realizado no próximo capítulo, evidenciará que a maioria dos projetos do PRONAF, que são de infra-estrutura, foram efetivamente concluídos. No entanto, quando se trata de projetos produtivos, a maioria está paralisada. A prefeitura municipal tem revelado um alto desempenho na construção de obras, porém um péssimo desempenho na operação e manutenção dos projetos implantados, diferentemente das associações, onde o desempenho da operação e manutenção é melhor.

## **4.2 O discurso da Igreja Católica e do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais**

### **4.2.1 Narrativa 4: a visão otimista da Igreja Católica**

Esta narrativa foi elaborada com base em entrevistas concedidas por três importantes lideranças da Igreja Católica no Rio Grande do Norte. A posição dessas lideranças nesse processo de mudança é otimista, de esperança e de compromisso com as questões sociais; caracteriza-se, porém, pelo seu caráter subsidiário e pela sua postura extremamente cautelosa.

Para os entrevistados, as “expectativas positivas” estão localizadas nas organizações comunitárias, no cooperativismo, na organização social. Num associativismo e num cooperativismo renovados, que têm escrúpulos. Não aquela cooperativa ou associação que enriquece o presidente e deixa os sócios na miséria. Por isso, um ponto que deveria ser privilegiado, é o controle social, o acompanhamento feito pelos conselhos municipais de composição paritária.

Apesar dessas expectativas positivas, ressaltam a existência de dificuldades, pois muitas das pessoas que fazem parte dos conselhos ainda não estão preparadas para exercer na sua plenitude, a responsabilidade pelo controle social no trato das questões públicas. Ainda existe uma mentalidade de extrema dependência em relação às elites tradicionais, pois se um membro de um conselho questionar alguma coisa corre o risco de ser denunciado ao governante ou ao chefe político como alguém que está sendo contra a autoridade municipal, o que pode originar retaliações e perseguições.

Diante desse diagnóstico, colocam a Igreja Católica como uma alternativa, reconhecendo-a como uma instituição que está acima das divisões, que pode ajudar, unir os homens e as suas vontades.

A ação da Igreja no Rio Grande do Norte, que antes se fez com as semanas rurais, as missões rurais, as escolas radiofônicas, as maternidades, os hospitais e as escolas, hoje se concretiza, também, no apoio aos planos regionais de desenvolvimento, unindo os homens e as suas vontades, para realizar um novo projeto de desenvolvimento. Para eles, a Igreja não vai resolver, porém vai estimular, unir, pois este é o seu papel; a Igreja é técnica em humanidade (Informação verbal).

Já vimos anteriormente que a Igreja Católica estruturou uma ação voltada para o campo social no Rio Grande do Norte desde os anos de 1950, onde foi pioneira. No entanto, hoje, existem diferenças marcantes entre o cenário dos anos de 1950 e o cenário atual. Nos anos 50, em cada município existia uma coordenação municipal da pastoral; um tipo de acompanhamento; o padre era o presidente; participavam o juiz, o delegado. Hoje existem muitos conselhos, como os de saúde, educação, assistência social, do PCPR e do PRONAF, porém atuando de forma desarticulada. Naquela época não existiam as organizações sociais que existem hoje; porém os parceiros financiadores não determinavam o conteúdo das ações e a forma de implementação como determinam hoje. De acordo com um Diácono da Igreja Católica de Natal,

além do trabalho com parceiros diversificados, em ações pontuais, essas organizações têm que se adaptar à filosofia e às exigências de cada órgão financiador. Esses organismos cerceiam a liberdade de criação das entidades. No cenário atual, há uma diversidade de movimentos sociais; trabalho com todo tipo de gente; esse reencontro dos parceiros levou a uma crise interna. Qual é a nossa missão hoje, voltamos à base originária, que é o interior? Onde estão as mudanças? Existem sinais novos; porém esses sinais colocam novos desafios para as organizações sociais. Nas décadas de 1970 e 1980, era impossível somar com os empresários e com o Estado. Hoje temos que somar com todos eles. Antes as organizações sociais ligadas à Igreja Católica conseguiam botar as cartas na mesa pela força do poder; existia uma institucionalidade definida, porém muito

personalizada. Existia uma estreita articulação entre o superintendente da LBA, Aluísio Alves, posteriormente eleito governador, e Dom Eugênio Sales, então bispo de Natal. Aluísio tinha acesso ilimitado à LBA e a outras instituições federais. José Augusto Bezerra de Medeiros, que veio a ser governador do Estado, era padrinho de Dom Eugênio; botava Dom Eugênio em baixo do braço, e era para atender o que ele pedisse; toda a estrutura automotiva era do Governo do Estado; nas escolas rurais, tudo era mantido com verbas arranjadas por Aluísio Alves e Manoel de Brito; os dois foram colegas de Dom Heitor, este último irmão de Dom Eugênio, de quem era uma espécie de secretário executivo. (Informação verbal)

A impessoalidade e a diversidade de personagens e de instituições sociais são vistas, portanto, como os novos acontecimentos nas relações entre o Estado e a sociedade. Para enfrentar os desafios que são colocados para o desenvolvimento das suas atividades sociais, a Igreja Católica continua apostando no esforço coordenado das instituições, no controle social, e, sobretudo, na sua capacidade ética e moral de influenciar as elites e conciliar divergências, para que elas liderem processos de desenvolvimento local. Afinal, como diz um dos bispos entrevistados, “a Igreja Católica é técnica em humanidade! Não assume o comando, mas tem autoridade moral, respeitabilidade; traz a voz do povo para os técnicos; não cria conflito, pois conflito gera conflito; apela para o entendimento; dá alma às soluções técnicas” (Informação verbal)

#### **4.2.2 Narrativa 5: a visão associativista do Movimento Sindical dos**

##### **Trabalhadores Rurais (MSTR)**

Nesta narrativa diversas lideranças sindicais se manifestam, todas elas atribuindo um papel estratégico ao próprio MSTR, às associações civis, às centrais de associações e aos conselhos

municipais, não somente como instâncias gestoras de projetos, mas, sobretudo, como espaços de democracia participativa e de formação cidadã.

Para uma das lideranças sindicais entrevistadas, o problema é que a gestão das políticas públicas está mudando. Agora os trabalhadores têm acesso à informação e participam dos conselhos gestores e isto incomoda e gera reação daqueles que a vida toda se beneficiaram dessas políticas:

o problema é que nós tava comendo pelas beiradas; agora tamo comeno por dentro; tamo em todos os conselhos; no estadual e nos municipais. Como sempre, tem projeto que não presta, que não tem boa administração, e são exatamente esses os mais divulgados, pois história ruim voa; história boa se acoa (sic). (Informação verbal)

A segunda liderança sindical a se manifestar foi mais explícita quanto às mudanças que estão ocorrendo na gestão das políticas públicas no meio rural do Rio Grande do Norte. Para ela, no pensamento anterior, tudo era feito por intermédio de pistolão, fosse deputado ou vereador. Muitos conselhos comunitários foram criados por ação política. Não precisava se organizar.

Hoje, as comunidades se organizam, lutam e têm um domínio maior sobre as políticas públicas. Com a entrada do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, mudou muito, pois nós não somos filhos nem do INCRA, nem do governo; nós somos filhos da nossa organização. (Informação verbal)

Porém, para a terceira liderança sindical participante da entrevista, nos momentos decisivos o Movimento Sindical nunca atuou sozinho. O Movimento Sindical e a Igreja, no Rio Grande do Norte, sempre foram parceiros, assumindo posicionamentos políticos compartilhados, desde as iniciativas pioneiras de desenvolvimento comunitário, educação pelo rádio e sindicalização rural dos anos 50. Porém, “a relação da Igreja com o MSTR é uma relação de tapas e beijos; ora se juntam, ora se afastam; é como gato e cachorro; se acostumam, mas não amansam”. (Informação verbal)

Para essa liderança, estamos precisando formar líderes; temos muitos representantes e poucos líderes nos conselhos, arriscando, num tom filosófico: “representante é aquele que repete o que o povo diz; líder é aquele que interpreta o que o povo diz”. (Informação verbal)

A quarta liderança ressalta o papel da “central das associações”, que é um novo tipo de organização surgida da demanda por assessoramento técnico e administrativo às associações civis. Esse tipo de organização nasceu da iniciativa das próprias associações ou como uma resposta dos sindicatos às demandas por assessoramento técnico e administrativo, face à fragilidade das associações. Para essa liderança, “a central das associações caminha lado a lado com o sindicato; faz tomar conhecimento de tudo que se trata do trabalhador rural; de reforma agrária a projetos do PCPR; orienta projetos, assessora as associações; presta assessoria contábil e jurídica”. (Informação verbal)

A emergência de novas formas de gestão descentralizada de projetos aparece no discurso das lideranças entrevistadas como uma conquista que resulta de uma aliança estratégica do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais com a Igreja Católica. Nesse sentido, o líder político tradicional, aquele que fazia a política do favor já não é mais imprescindível; este espaço está agora ocupado pelas próprias organizações representativas dos trabalhadores rurais.

No entanto, as próprias lideranças entrevistadas reconhecem a complexidade do processo de descentralização; se elas avançaram na dimensão política, ampliando seus recursos de poder, falta-lhes ainda avançar bastante nas dimensões institucional, para garantir as estruturas burocráticas e os mecanismos administrativos requeridos para a gestão descentralizada, e, mais ainda, na dimensão econômica, para garantir a operação e manutenção dos projetos financiados, a recuperação dos custos e o financiamento de novos projetos, o que garantiria um novo ciclo de investimento.

Nunca é demais lembrar que o Estado continua como instância única de financiamento, postado como uma “Espada de Dâmocles”, pronta a garantir a continuidade das velhas estratégias de descentralização das funções com manutenção do controle dos recursos financeiros, passíveis de serem utilizados como moeda de negociação ou como instrumento de manutenção da política do favor, perpetuando assim, ao invés de romper, o ciclo da dependência e da submissão.

### **4.3 Os conselhos e as associações comunitárias como instâncias gestoras de projetos**

Em setembro de 1994, quando já estavam em plena execução os chamados *projetos associativos comunitários*, financiados com recursos oriundos da segunda geração de Acordos de Empréstimos firmados entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, e quando grassavam no Estado denúncias de mau uso do dinheiro público e de favorecimento político, realizamos um levantamento em 14 organizações comunitárias executoras desses projetos, indicadas pela Coordenadoria Técnica do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) como “experiências exitosas”, assim consideradas aquelas que estavam dando uma melhor contribuição para o fortalecimento econômico e social do seu quadro de associados. (MATOS FILHO, 1994).

Dada a existência de um grande número de estudos de avaliação evidenciando o fracasso desses financiamentos, tinha o trabalho o objetivo de caracterizar o perfil das organizações *exitosas*, para daí tirar lições que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento dos processos descentralizados de implementação de políticas públicas no meio rural que então se iniciavam.

Nossas conclusões indicaram que das 14 organizações pesquisadas, 11 tinham mais de 5 anos de existência e não haviam sido criadas por exigência dos novos programas, como então se apregoava. Na realidade, 11 delas haviam sido criadas por iniciativa de líderes comunitários, religiosos ou sindicais, como resultado de um trabalho que há muito tempo vinha sendo desenvolvido pela Igreja Católica, pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e por organizações não-governamentais; que em 9 delas as prioridades haviam sido decididas em assembléia ou pela própria diretoria, contra 5 indicadas por terceiros. Tratavam-se, no entanto, de estruturas extremamente frágeis, já que 12 delas dependiam de convênios com organizações governamentais ou não-governamentais, nacionais e internacionais para o seu funcionamento.

Apesar das dificuldades, as associações proliferaram *como cogumelos* em todo o Rio Grande do Norte. Se nos anos 80 elas foram contadas às centenas, agora elas são contadas aos milhares, como comprovam os números existentes na Coordenação dos Programas de Desenvolvimento Rural que estamos pesquisando, apresentados no próximo capítulo.

Se os discursos evidenciam novidades nas estratégias de descentralização, as experiências concretas de implementação de programas de desenvolvimento rural configuram desenhos institucionais que antes de refletir a disjuntiva centralização x descentralização ou confirmar a descentralização como um processo linear de transferência de atribuições do nível nacional para os governos subnacionais ou do âmbito governamental para o da sociedade civil revelam um complexo processo de redistribuição de funções e de poder decisório que tanto pode contribuir para a descentralização como para a re-centralização das políticas públicas no âmbito local.

Ao analisar as instituições da sociedade civil existentes no Rio Grande do Norte, Carvalho, O. (1998), identifica os seguintes tipos como os mais frequentes nos processos de implementação dos projetos de desenvolvimento rural: i) as “organizações de base”, integradas diretamente pela população beneficiária desses projetos, constituídas pelas associações, clubes de

mães, conselhos comunitários, cooperativas locais de pequenos produtores e outros tipos de organizações associativas. Estas são as associações dos beneficiários com as quais são firmados convênios para repasse dos recursos destinados à execução dos projetos por elas identificados, selecionados e elaborados; ii) as “organizações intermediárias”, assim denominadas porque se propõem a intermediar as relações entre as políticas públicas e os beneficiários dessas políticas. Incluem-se nesta categoria os movimentos sociais, entre os quais se incluem o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR), o Movimento dos Sem Terra (MST) e um movimento ligado à Igreja Católica, a Comissão Pastoral da Terra (CPT); as instituições filantrópicas, que executam serviços de assistência social à população; iii) “as organizações não-governamentais (ONGs)”, entre as quais se incluem as ONGs de defesa de interesses pontuais, como as ONGs ambientalistas, ou as ONGs de promoção, que se dedicam à capacitação para o desenvolvimento e impulsionam o desenvolvimento local; iv) as “organizações pilantrópicas”, assim denominadas aquelas organizações que se dizem filantrópicas, mas que na verdade são dirigidas por pessoas com interesses clientelistas, que querem manter as pessoas sob seu controle e assim obter votos mediante atividades assistencialistas.

As experiências a seguir relatadas incluem-se preponderantemente nos tipos de associações de base com assessoramento técnico de organizações não-governamentais, porém revelam a extrema complexidade que se associa a um processo descentralizado de implementação de políticas públicas.

### 4.3.1 A experiência de Serra do Mel

Serra do Mel é hoje um município que resultou de um grande projeto de colonização pública. O início dessa experiência ocorreu em 1971, quando o professor Cortez Pereira de Araújo assumiu o governo do estado, como primeiro governador referendado pelo sistema de eleições indiretas, então imposto pelo regime militar.

A conjuntura nacional daquela época era amplamente favorável ao financiamento de investimentos públicos no meio rural, pois foi exatamente o momento em que estavam sendo lançados dois grandes programas concebidos e financiados pelo governo federal, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), onde a colonização oficial aparecia como uma de suas estratégias fundamentais. Por essa razão, eles se constituíram nas duas principais fontes de recursos financeiros para implantação do “Projeto de Colonização das Vilas Rurais da Serra do Mel”, ou, abreviadamente, “Projeto Serra do Mel”, assim denominado numa referência à grande quantidade de mel de abelha que era naturalmente encontrada na densa e diversificada cobertura florestal das denominadas “Serra do Mel e do Carmo”.

Cortez Pereira, governador escolhido pelo regime militar, com o peso da influência do General Golbery do Couto e Silva, fazia parte de um padrão de governante que os militares buscavam para garantir a legitimidade do regime: além de professor universitário, advogado, bom orador, experiência executiva como diretor do Banco do Nordeste, ex-deputado estadual e filiado à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido criado para dar sustentação política ao regime militar, era filho de pai político, a quem acompanhou desde menino. Conhecia bem a economia e

as peculiaridades políticas locais, assim como as experiências de colonização e desenvolvimento rural integrado que se desenvolviam no plano internacional, notadamente em Israel e em diversos países da África e da Ásia, muitas delas financiadas pelo Banco Mundial.

O Banco do Nordeste, naquela época, possuía um centro de estudos sobre a região bastante atuante, ainda existente, o Escritório de Estudos Técnicos do Nordeste (ETENE), e frequentemente patrocinava cursos e viagens de estudos para os seus diretores e funcionários, dos quais Cortez Pereira participou por diversas vezes, visitando projetos de desenvolvimento rural na Índia, no Paquistão e em Israel.

Ao assumir o Governo do Estado, Cortez pretendia implantar oito grandes projetos de desenvolvimento rural integrado e de colonização oficial, todos eles típicos dos grandes empreendimentos da “época do milagre”, do final da década de 1960 e início de 1970: o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado da Chapada do Apodi; o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado Algodão Arbóreo, na Região do Seridó; o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado da Região do Mato Grande; o Projeto de Desenvolvimento da Fruticultura nos Tabuleiros Costeiros; o Projeto Camarão; o Projeto Bicho-da-Seda; e, os Projetos de Colonização da Serra do Mel e do Boqueirão.

O Projeto Serra do Mel contou com fartos recursos do PIN e do PROTERRA. Foi implantado numa área de 62.200 hectares, dividida em 22 agrovilas e 01 unidade central de administração, as quais receberam, respectivamente, os nomes dos 22 estados brasileiros, à época, e da capital federal, Brasília. As 22 agrovilas foram, por sua vez, divididas em 1.260 lotes de 50 hectares. Em cada lote foram plantados 15 hectares de cajueiros e desmatados 10 hectares para futuros plantios de culturas alimentares, ficando os 25 hectares restantes destinados a expansão de cultivos em mais 15 hectares, destinando-se os 10 hectares restantes para reserva florestal, nos termos da legislação em vigor.

A unidade agroindustrial e os prédios destinados ao funcionamento da administração central do Projeto, cooperativa, armazéns e galpão para máquinas, foram todos construídos em tempo recorde. O veterinário João Bosco de Carvalho, que acabara de retornar dos Estados Unidos com especialização em projetos de desenvolvimento rural, foi convidado para implantar o projeto Serra do Mel. Era Secretário da Agricultura o Engenheiro Agrônomo Geraldo Bezerra, ex-delegado do Ministério da Agricultura no Rio Grande do Norte, também pós-graduado no Brasil e nos Estados Unidos, além de profundo conhecedor das peculiaridades da agricultura estadual.

Quase uma centena de tratores de esteira e de pneus foram adquiridos para implantação do Projeto e para constituir a frota de mecanização do estado, então entregue aos cuidados da então criada Companhia Integrada de Implantação de Projetos Agropecuários (CIMPARN). O desfile dessas máquinas, realizado ao longo da Avenida Hermes da Fonseca, na parte central de Natal, foi um espetáculo que chamou a atenção da opinião pública para as prioridades do novo governo. Não menos ostensivas foram as atividades que ficaram localmente conhecidas como “vamos demarcar o projeto ou vamos varrer o projeto”, numa alusão à delimitação da área e ao “gradeamento” dos lotes.

O projeto, dizia João Bosco, o seu primeiro gerente, “foi demarcado na base do foguete”, assim caracterizada uma forma ‘sui generis’ de demarcação topográfica, em que os demarcadores da ‘linha de frente’ se embrenhavam na densa vegetação que cobria as “Serras do Mel e do Carmo”, enquanto soltavam foguetes para indicar a direção em que deveriam ser feitas as picadas. A expressão “varrer o projeto” correspondia a uma alusão ao gradeamento dos lotes, independente da necessidade, sempre que uma autoridade importante confirmava sua visita à Serra do Mel.

A implantação do Projeto foi um processo “top-down” típico do regime militar, onde as cadeias de comando funcionavam de forma hierárquica e verticalizada, sem participação da população que anos depois viria a ser a verdadeira protagonista do Projeto. Na realidade, os

projetos executivos sequer existiam. O Projeto Serra do Mel era um documento geral, sem projetos executivos de abastecimento de água, eletrificação e habitação e sem estudos detalhados de aptidão agrícola dos solos. Os projetos executivos foram elaborados já na segunda metade dos anos 70, sem nenhuma participação dos beneficiários, que ali chegaram e já encontraram o lote com cajueiro plantado, casa construída e 10 hectares desmatados para plantio de culturas alimentares.

Os primeiros ensaios de participação social só vieram a ser feitos no final da década de 1970, por meio das chamadas consultas à sociedade, de forma direta ou por intermédio de suas organizações representativas. Muitas vezes os trabalhadores reagiram de modo inusitado a essa forma escamoteada de participação na implementação do Projeto.

No desespero da grande seca de 1979-83, um grupo de trabalhadores rurais, liderados pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETARN) e pelo Sindicato da Lavoura de Mossoró, resolveu ocupar os lotes desabitados do Projeto de Colonização da Serra do Mel, pois, após quase 10 anos, somente um terço dos lotes estavam habitados. Ao tomar conhecimento do processo de ocupação, o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Agricultura, convocou imediatamente a FETARN e o Sindicato para um processo de consulta.

Na realidade, a consulta tinha a intenção de interromper a ocupação, sem o uso da força policial. Discutido o problema, ficou acertada a formação de uma comissão com representantes da Secretaria da Agricultura, da FETARN e do Sindicato, com o objetivo de identificar todos os lotes ocupados, regularizar a situação dos ocupantes e interromper o processo de ocupação a partir daquele instante. Enquanto a Secretaria tomava as providências burocráticas para o deslocamento dos seus técnicos à Serra do Mel, a FETARN, juntamente com o Sindicato, deslocaram-se para a área, intensificaram um processo coordenado de mobilização e ocuparam todos os lotes restantes. Não restou outra alternativa ao Estado, senão regularizar a ocupação total da Serra do Mel!

As primeiras conquistas de espaços de participação social, foram, na realidade, conseqüências do trabalho do Movimento Sindical e da Igreja Católica. Foi a esses movimentos da sociedade civil que veio se associar a recém-criada Associação de Apoio às Comunidades do Campo (AACC), no início dos anos 80, uma organização não-governamental idealizada pelo suíço Jean Rabout, com apoio da Fundação Konrad Adenauer. O primeiro escritório da AACC foi instalado numa sala cedida pela Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Rio Grande do Norte (CIDA), em 1980. O trabalho da EMATER, da AACC, do Movimento Sindical e da Igreja Católica foram decisivos para a construção dos processos de participação social que então tomaram corpo no Projeto Serra do Mel.

Na primeira metade dos anos 90, surgiu a possibilidade de participação dos setores organizados da sociedade civil no governo municipal através da eleição de um prefeito que tinha participado do processo acima descrito. Essa participação levou à construção de um plano municipal de desenvolvimento, com um modelo inovador de gestão participativa a nível municipal. Esse processo não evoluiu na direção desejada pelos sujeitos envolvidos na sua condução, fazendo com que o plano de desenvolvimento e o modelo de gestão participativa não fossem implementados, pelo menos como estavam previstos (ALVES DA SILVA, 1999, p. 114).

Enquanto prosseguiam os processos de constituição de organizações da sociedade civil e de mecanismos de participação social, o velho modelo de implementação de políticas públicas, lentamente construído desde o início da implantação do projeto, permanecia incólume, esperando o momento propício para retomar a liderança do processo de implementação das políticas públicas, o que de fato aconteceu com a cooptação do prefeito eleito com o apoio das associações comunitárias e das ONGs, pelas forças políticas mais conservadoras do Estado e pela sucessiva eleição de prefeitos representantes dessas forças conservadoras.

É curioso notar, nesse contexto, que a Cooperativa da Serra do Mel e as grandes unidades agroindustriais originalmente construídas de forma centralizada e autoritária, encontram-se hoje completamente paralisadas. Mesmo sem apoio da Prefeitura Municipal, são as organizações da sociedade civil que novamente estão se consolidando como instâncias de implementação de programas de desenvolvimento rural e, particularmente, dos investimentos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no município de Serra do Mel.

O conselho municipal do FUMAC-P, financiado pelo PCPR, foi criado pela Prefeitura, em 1995, e passou dois anos sem funcionar por problemas de prestação de contas. No meio de 1997 as associações se reuniram, criaram formalmente a Federação das Associações, com a qual os sócios conseguiram reunir todas as vilas e partir para a criação de um novo Conselho. O Conselho mobiliza as comunidades, discute necessidades, indica projetos, acompanha o desenvolvimento quando estão sendo implantados, organiza prestação de contas, visita comunidades, faz reuniões, ajuda a formar associações. São 22 Vilas, logo, são 22 projetos. “O outro conselho era homogêneo; este é diversificado; conselho diversificado é bom porque uns repara os outros” (Informação verbal)<sup>14</sup>).

A Cooperativa dos Produtores de Caju da Serra do Mel (COOPERCAJU) e a Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Castanha de Caju da Vila Paraná são as duas instituições emblemáticas da emergência das associações civis como instâncias de implementação de projetos de desenvolvimento rural. Tanto a Cooperativa, quanto a Associação, colocaram o município de Serra do Mel nos mercados nacional e internacional de castanha de caju.

A Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Castanha de Caju da Vila Paraná possui uma unidade agroindustrial própria e comercializa a produção de amêndoa no mercado interno: “comercializamos um total de 60 mil quilos de amêndoas no mercado de São Paulo,

Salvador, Rio de Janeiro e Santa Catarina, e tivemos um faturamento bruto de 408 mil reais no ano de 2000” (Informação verbal)(Idem) A COOPERCAJU possui, igualmente, uma unidade agroindustrial própria, além de uma central de classificação que recebe a produção das associações comunitárias, faz a classificação final e realiza a comercialização para os mercados interno e externo:

grande parte da castanha vai para a Suíça; outra parte vai para o mercado interno. Já comercializamos 30 mil quilos de amêndoa; estamos terminando de fechar mais dois containers de 17.870 quilos, sendo um para a Suíça e outro para a Arábia Saudita. Quem faz os contatos é a Visão Mundial, através da CIPARN. A Suíça adianta 50 por cento; quando chega lá, pagam os outros 50 por cento (Informação verbal)(Idem)

A experiência de Serra do Mel, como se vê, é paradigmática da transição de um modelo autoritário de gestão, implantado no regime militar, para um modelo descentralizado, onde os representantes das organizações da sociedade participam dos conselhos municipais juntamente com os representantes da prefeitura e das organizações do governo do estado.

No entanto, um modelo descentralizado de implementação de projetos e de exercício da democracia direta tanto pode prosseguir sendo aperfeiçoado, como pode sofrer retrocessos. Serra do Mel é um exemplo típico: foi constituído, funcionou enquanto havia disponibilidade de recursos financeiros; esvaziada a fonte, paralisou; novamente mobilizado, voltou a funcionar e agora dá indícios de maior sustentabilidade com a conscientização dos participantes da necessidade de um processo autônomo de descentralização.

Essa nova fase da Serra do Mel traz elementos importantes para a compreensão da natureza do processo de descentralização. Como acabamos de observar, as estruturas de

---

<sup>14</sup> Entrevista com José Felix de Oliveira, Presidente do Conselho Municipal do FUMAC, em 05 de setembro de 2001

beneficiamento de castanha de caju da COOPERCAJU e da Associação da Vila Paraná são semelhantes.

Mais racional, do ponto de vista econômico, teria sido a união daquelas duas organizações para construção de uma única planta industrial capaz de permitir maior economia de escala, com custos unitários mais baixos, além de maiores ganhos no processo conjunto de comercialização. Ao contrário, o que observamos são duas estruturas paralelas de beneficiamento e +comercialização. Porém, mais do que duas estruturas físicas são duas instituições, dois conjuntos de *regras e acordos* que nascem no seio do processo de descentralização e que dividem os trabalhadores em duas estruturas para o exercício do poder e a disputas de espaços hegemônicos no seio dos próprios trabalhadores.

Trata-se, portanto, de um processo complexo, de caráter multidimensional, sujeito a mudanças contínuas, caracterizadas por avanços, recuos ou paralisações, que contribuem, inclusive, para dividir a própria classe dos trabalhadores rurais à medida que o processo de diferenciação se verifica.

Como diz van Zyl (1998), ao analisar as tendências gerais das experiências internacionais de descentralização, as iniciativas neste sentido estão sujeitas a um contínuo processo de modificação que reflete as mudanças nas condições sociais, políticas e econômicas do contexto. Após analisar um grande número de experiências com desenvolvimento rural descentralizado, aquele autor propõe uma *soufflé theory* que reconheça a impossibilidade de desenhar uma única estratégia de descentralização.

### 4.3.2 A experiência de Caraúbas

A experiência de Caraúbas é paradigmática de um tipo de desenho institucional de implementação de políticas públicas que tem o Sindicato dos Trabalhadores Rurais como instituição líder, as organizações não-governamentais e a central das associações como instâncias de assessoramento, e, as associações civis como instâncias executivas<sup>15</sup>.

Apesar de ser uma experiência que vem sendo financiada pelo PCPR, portanto da segunda metade dos anos 90, o trabalho comunitário e de organização sindical no município de Caraúbas tem ligação direta com o “Movimento de Natal”, remontando, portanto, ao final dos anos 50. Nos anos subseqüentes o pároco local da Igreja Católica continuou desenvolvendo o trabalho que havia sido inicialmente estimulado por aquele Movimento, dando continuidade à formação de lideranças dos trabalhadores rurais.

Segundo o atual Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caraúbas, o início de todo o processo de organização foi da Igreja Católica, por intermédio do padre Lourenço. O padre foi transferido para o Ceará, porém deixou pessoas preparadas para dar continuidade ao trabalho. Além disso, depois vieram outros órgãos que trabalhavam mais ou menos na mesma filosofia, como a ANCAR, e, em seguida, a EMATER. Quando a EMATER deixou de trabalhar nessa linha, o Sindicato assumiu a liderança, pois já vinha trabalhando com esses órgãos desde 1961, quando foi criado.

Na versão do líder sindical entrevistado, tudo começou através do Movimento da Igreja, da Cáritas. Nessa época tinha muito apoio do MEB. A idéia da sindicalização foi difundida primeiro

---

<sup>15</sup> Este tipo de desenho institucional pode ser encontrado em outros municípios do Rio Grande do Norte, como São Miguel, Caicó, São João do Sabugi e Parelhas.

em Caraúbas. Logo em seguida veio Umarizal, com José Francisco de Menezes, que depois se tornou presidente da FETARN.

Portanto, quando chegou o PCPR aqui em Caraúbas, as associações já existiam há muito tempo.

O meu pai era professor; sempre foi militante. Na época que foi fundado o sindicato, quem era professor era sempre mais escutado; meu pai engajou no sindicato; foi delegado sindical; nunca participou da diretoria executiva; porém cresceu dentro do movimento. O primeiro centro comunitário foi criado na comunidade Mariana. A primeira associação também. Tudo era lá em casa, .(Informação verbal)diz o atual presidente do Sindicato

A experiência de gestão descentralizada, desenvolvida em Caraúbas é também exemplar, porque ela emerge em um dos municípios mais violentos do Rio Grande do Norte, conhecido pela sua forma peculiar de resolver disputas políticas ou rixas familiares “na bala”. Recentemente dois políticos de influência no município foram barbaramente assassinados, o irmão do prefeito, primeiro, e, em seguida, o próprio prefeito, sua esposa e seus seguranças, numa emboscada feita por pistoleiros profissionais.

O presidente do Sindicato é também presidente do Conselho Municipal do FUMAC. São 11 membros, sendo que apenas 03 são de organizações governamentais, isto é, os representantes da Prefeitura Municipal, da EMATER e da Câmara Municipal. Os demais são representantes do Sindicato, da Cooperativa e da Igreja Católica.

O município está dividido em 05 regiões: a região de várzea; a região de serra; a região da caatinga; a região do sertão; e, as áreas de assentamento, compreendendo seis projetos, com 4 mil hectares e 240 famílias. Existe um total de 41 associações no município. Foi organizada uma Central de Associações com a finalidade primordial de informar, assessorar e fornecer apoio logístico para as associações comunitárias:

a Central das Associações faz reuniões e informa sobre tudo que interessa ao trabalhador, isto é, reforma agrária, programas governamentais, fontes e modalidades de financiamento de atividades agrícolas e não agrícolas de interesse do trabalhador rural. A Central com o Sindicato caminham lado a lado. A Central assessora na criação das associações, orienta projetos, apóia, ajuda na prestação de contas e dá assistência jurídica. O sindicato possui uma estrutura grande, composta pela sede do sindicato, a casa do trabalhador e um posto de saúde. (Informação verbal)

O resultado do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Sindicato, pelas organizações não-governamentais e pelas associações civis pode ser avaliado pelo excelente desempenho dos projetos financiados pelo PCPR no Município. Ao contrário das experiências centralizadas, em Caraúbas as propostas de projetos são examinadas em sessões abertas do Conselho Municipal do FUMAC, segundo critérios também definidos em sessão aberta e com a participação dos beneficiários. A implantação dos projetos é acompanhada e a gestão é assessorada pelas organizações pela Central das Associações e pelas organizações não-governamentais.

No período de 1997 a 2.000 foram aprovados e financiados 25 projetos comunitários, no valor de 591,4 mil reais. Ao contrário de muitos municípios do Rio Grande do Norte, onde a maioria dos projetos do PCPR são de infra-estrutura e uma grande parte dos projetos produtivos encontram-se paralisados, em Caraúbas, a maioria é de natureza produtiva. Entre esses, encontram-se projetos agropecuários e agroindustriais como criação de caprinos e bovinos, açudagem e processamento de produtos locais para fabricação de ração animal (Quadro 7).

CATEGORIAS	NÚMERO DE SUBPROJETOS		VALOR DOS SUBPROJETOS	
	ABSOLUTO	RELATIVO (%)	ABSOLUTO	RELATIVO (%)
PRODUTIVO	16	64,0	320.096,42	55,8
INFRA-ESTRUTURA	08	32,0	247.912,01	40,4
SOCIAL	01	4,0	23.358,34	3,8
TOTAL	25	100,0	591.366,77	100,0

**QUADRO 7**

**NÚMERO E VALOR DOS PROJETOS FINANCIADOS PELO PCPR SEGUNDO AS CATEGORIAS NO MUNICÍPIO DE CARAÚBAS**

FONTE: SEAS/COORDENADORIA DE PROJETOS ESPECIAIS/2.001

A outra singularidade de Caraúbas é o alto grau de desempenho operacional dos projetos financiados. Diferentemente da maioria dos municípios do Rio Grande do Norte, onde muito projetos produtivos encontram-se paralisados, como veremos no próximo capítulo, em Caraúbas 81,3% dos projetos produtivos e 100% dos projetos de infra-estrutura encontram-se concluídos e em pleno funcionamento (Quadro 8).

CATEGORIA	SITUAÇÃO ATUAL						TOTAL	
	CONCLUÍDOS E EM FUNCIONAMENTO		IMPLANTADOS E PARALISADOS		EM IMPLANTAÇÃO			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PRODUTIVO	13	81,3	01	6,2	02	12,5	16	100,0
INFRA-ESTRUTURA	08	100,0	-	-	-	-	08	100,0
SOCIAL	01	100,0	-	-	-	-	01	100,0
TOTAL	22	88,0	01	4,0	02	8,0	25	100,0

**QUADRO 8**  
**SITUAÇÃO ATUAL DOS PROJETOS FINANCIADOS PELO PCPR SEGUNDO AS CATEGORIAS NO**  
**MUNICÍPIO DE CARAÚBAS**

FONTE: SEAS/COORDENADORIA DE PROJETOS ESPECIAIS; 2.001.

A descentralização, no caso de Caraúbas, é um processo liderado pelas organizações da sociedade civil, com a presença de um representante da Prefeitura Municipal no Conselho Municipal do FUMAC, presidido pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caraúbas.

No entanto, se a presença das instituições da sociedade civil tem sido importante para garantir a transparência, o assessoramento e o apoio técnico-administrativo na gestão dos projetos de desenvolvimento local, a participação das prefeituras como instâncias de financiamento, articulada com as demais instituições, tem se revelado de fundamental importância tanto para aumentar a escala dos investimentos, quanto para garantir a continuidade dos projetos.

### **4.3.3 A experiência de Serra Negra do Norte**

O conceito tradicional de descentralização corresponde a um processo linear de transferência de responsabilidades e competências do nível central de governo para os governos subnacionais e para as organizações da sociedade civil, sem uma clara especificação das atribuições das esferas de governo e das organizações da sociedade civil nos novos desenhos institucionais.

A experiência de Serra Negra do Norte evidenciou, ao contrário da visão tradicional, que a descentralização não é apenas um processo linear de transferência de atribuições, mas, sobretudo, um processo de redistribuição de funções e de poder decisório, em um conjunto de instituições, governamentais e não-governamentais, que participam de um dado processo de implementação de políticas públicas.

Nesse caso específico, a implementação descentralizada envolveu um grande número de organizações do governo e da sociedade civil, entre elas a Prefeitura Municipal de Serra Negra do Norte, a Secretaria Estadual de Agricultura e Pecuária, a Coordenadoria Técnica do PCPR, a FETARN, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Serra Negra do Norte, o Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC), a COOPSERRA e as Associações Comunitárias, articuladas em torno de um projeto comum, que foi a construção de um conjunto de barragens submersíveis, demandado por um grupo de agricultores localizados ao longo das margens do Rio Espinharas, na Bacia Hidrográfica do Rio Seridó, em plena região semi-árida do Rio Grande do Norte.

Nesse contexto, a prefeitura municipal destacou-se como a instituição líder, entrando em contato com os representantes da FETARN, da Igreja Católica e com os demais membros dos Conselhos Municipal e Estadual do PCPR, assumindo a defesa dos projetos e comprometendo-se a dar apoio financeiro, tendo em vista a importância dos investimentos para o desenvolvimento do município.

Os projetos foram inicialmente apresentados ao Banco do Nordeste, onde não obtiveram financiamento, e, posteriormente, ao PCPR, cujos técnicos, após uma viagem de reconhecimento à bacia hidrográfica, reconheceram a importância dos projetos, recomendando o seu encaminhamento ao Conselho Municipal do FUMAC, onde foram priorizados, e, em seguida ao Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado, onde foram aprovados.

Com os projetos aprovados e recursos liberados pelo Governo do Estado, oriundos do PCPR, iniciou-se o processo de mobilização da população residente e das instituições diretamente interessadas, isto é, as Associações Comunitárias de Curral Queimado, Conceição, Arapuá, Pitombeira, Rolinha, Barra de Maniçoba, Torrões e Boa Vista; a COOPSERRA, a Prefeitura Municipal de Serra Negra do Norte, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Conselho Municipal do FUMAC e a EMATER, para implantação das obras físicas.

O valor total dos recursos aprovados pelo PCPR foram de R\$ 248.5 mil reais, destinados à construção de 04 barragens submersíveis. No entanto, a convergência das organizações acima referidas em torno dos projetos, possibilitou a obtenção de recursos de outras fontes, entre elas a Prefeitura Municipal, o Programa de Convivência com a Seca, a Cooperativa, a FETARN e, inclusive, a Prefeitura Municipal de São Bento, no estado da Paraíba, também interessada nos projetos, totalizando R\$ 495.361,61, com os quais foram construídas 09 barragens, ao invés das 04 originalmente programadas (Quadro 9).

NOME DA COMUNIDADE	BENEFICIÁRIOS DIRETOS (Nº DE FAMÍLIAS)	ORIGEM E VALOR DOS RECURSOS APLICADOS (R\$ 1,00)			
		PCPR	COMUNIDADE	OUTRAS FONTES	TOTAL
CURRAL QUEIMADO	16	25.200,00	2.520,00	10.000,00	37.720,00
CONCEIÇÃO	40	22.500,00	2.250,00	17.500,00	42.250,00
CONCEIÇÃO (RECUPERAÇÃO)	-	-	-	30.000,00	30.000,00
ARAPUÁ	61	37.500,00	3.750,00	79.500,00	120.750,00
PITOMBEIRA	32	18.700,00	1.700,00	5.000,00	25.400,00
ROLINHA	31	49.646,37	4.513,31	13.366,90	67.526,58
BARRA DA MANIÇOBA	26	26.183,29	2.380,21	13.040,90	41.604,50
TORRÕES	21	16.499,99	1.500,00	30.000,00	47.999,99
BOA VISTA	16	52.309,44	4.755,42	25.045,78	82.110,64
TOTAL	243	248.539,09	23.368,94	223.453,58	495.361,61

**QUADRO 9**

**PROJETOS DE BARRAGENS SUBMERSÍVEIS IMPLANTADOS NO MUNICÍPIO DE SERRA NEGRA DO NORTE SEGUNDO O NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DIRETOS, A ORIGEM E O VALOR DOS RECURSOS FINANCEIROS APLICADOS**

FONTE: IICA/RN. *A experiência do PCPR no Rio Grande do Norte: relato de subprojetos exitosos na região do Seridó*. Natal, março/2.000.

No conjunto, essas barragens possibilitaram a acumulação de 3,7 milhões de metros cúbicos de água e a viabilização de uma área irrigável de aproximadamente 580 hectares. No ano de 1999, em plena seca, quando apenas 03 barragens estavam concluídas, foram cultivados 39 hectares de feijão, 03 hectares de melancia, 1,5 hectares de tomate e 06 hectares de capim, possibilitando novas oportunidades de geração de renda e ocupação e, mais recentemente, a migração de retorno para pessoas que haviam deixado o campo por falta de condições de sobrevivência.

#### **4.4 Uma aparente contradição: decisões centralizadas como garantia do processo de descentralização**

O Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR), é a instância hierarquicamente superior do Projeto de Combate à Pobreza Rural no Rio Grande do Norte (PCPR). É presidido pelo Governador do Estado e composto pelos Secretários de Planejamento, Ação Social e Agricultura; pelo Coordenador Técnico do PCPR; pelo Representante da Assembléia Legislativa Estadual; e, por dois representantes da sociedade civil, sendo um da Igreja Católica, e, um da FETARN.

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

As novas relações que se estabeleceram entre o Estado e as organizações da sociedade civil envolveram muitas instituições e não podem ser adequadamente caracterizadas por um conceito de descentralização que se restringe à simples transferência de atribuições do nível central para o local ou do âmbito governamental para o da sociedade civil. Trata-se de um arranjo institucional que funciona, simultaneamente, com centralização governamental e descentralização administrativa, à semelhança das formulações de Tocqueville, anteriormente referidas. Todavia, nem sempre foi assim.

Na segunda metade dos anos 70, quando foi criado o Conselho Diretor do Programa de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte (RURALNORTE), que foi o primeiro programa de desenvolvimento rural objeto de acordo de empréstimo entre a União e o Banco Mundial, para execução pelo Governo do Estado, sua composição era feita exclusivamente por representantes de organizações governamentais, entre as quais se incluíam a Secretaria de Agricultura, que o presidia; a Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA), que era a Secretaria Executiva do Conselho; a Secretaria de Planejamento, na qualidade de Vice-Presidente; e, como membros, a Secretaria de Educação e Cultura; a Secretaria de Saúde; o Banco do Brasil; o Banco do Nordeste; a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER); a Empresa de Pesquisa Agropecuária (EMPARN); e, a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agropecuário (CIDA).

Na segunda metade dos anos 80, com o segundo Acordo de Empréstimo firmado entre a União e o Banco Mundial, para execução do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), o Conselho foi reformulado e passou a contar com o Governador do Estado como presidente, e com dois novos membros efetivos, a Assembléia Legislativa Estadual e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN).

Finalmente, na segunda metade dos anos 90, com o terceiro Acordo de Empréstimo para execução do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), desta vez firmado entre o Governo do Estado e o Banco Mundial, atualmente em execução, o Conselho foi novamente reformulado, com a inclusão de um novo membro, um representante da Igreja Católica.

Nesta etapa, além das mudanças na composição, as atribuições do Conselho também se ampliaram, incluindo competência para aprovar projetos, cronogramas de liberação de recursos financeiros e resoluções de caráter regulatório e suspensivo. Estas novas atribuições, até então inéditas, permitiram, paradoxalmente, que algumas resoluções do conselho, de caráter centralizador, garantissem a eliminação de intermediações fraudulentas e valorizassem o papel dos

conselhos municipais e das associações comunitárias como instâncias descentralizadas de gestão de políticas públicas. Tais foram os casos das resoluções estabelecendo critérios para priorização de projetos no âmbito dos conselhos municipais e para aquisição de máquinas, equipamentos agrícolas e pecuária bovina, cuja qualidade estava ameaçada pela intermediação nefasta de vendedores, estimulando e elaborando projetos que respondiam mais aos seus interesses particulares e menos aos problemas e às potencialidades existentes nas comunidades rurais.

A análise do CDR deixa claro que nas experiências contemporâneas o Estado não é apenas uma instituição fundamental de financiamento dos programas de desenvolvimento rural. Ele é também um ator que tem um papel regulador estratégico, e o faz, na qualidade de instância centralizada que aprova diretrizes e projetos e emite resoluções, mas, igualmente, na qualidade de participante de um colegiado formado por representantes do governo e da sociedade civil.

Portanto, a longa trajetória que vai do modelo centralizado ao modelo descentralizado de implementação de políticas públicas no meio rural que acabamos de ilustrar com a análise dos discursos dos atores sociais e com as experiências concretas de implementação de políticas públicas, revelou um processo complexo, que, na realidade, nega a disjuntiva centralização x descentralização ou a descentralização como uma transferência linear de atribuições da esfera central de governo para os governos subnacionais e do âmbito governamental para as organizações da sociedade civil.

O que se configura, na realidade, são distintos desenhos institucionais cujas organizações líderes, em alguns locais, são de natureza governamental, em outros são de natureza não-governamental, e, ainda, em outros locais, têm-se os conselhos gestores dos programas de desenvolvimento rural funcionando com a participação equilibrada desses dois tipos de organizações num processo coletivo de tomada de decisões.

Podemos afirmar, portanto, que desenhos institucionais distintos, produzem, também, desempenhos operacionais e institucionais igualmente distintos. E esta constatação é de fundamental importância para o tipo de estudo que estamos realizando, já que novas formas de gestão descentralizada parecem emergir das próprias entranhas do velho modelo de implementação de políticas públicas.

Porém, como explicar que existam diferenças de desempenho tanto nos projetos que possuem estratégias distintas de gestão descentralizada quanto naqueles que possuem a mesma estratégia de descentralização? A busca de resposta para essa questão nos leva, no próximo capítulo, à análise exploratória das experiências de implementação descentralizada do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte e das possíveis relações existentes entre o desempenho institucional dos projetos financiados por esses programas e um conjunto de fatores de natureza econômica e político-institucional.

## **5 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA: AS EXPERIÊNCIAS DO PCPR E DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE**

Neste item será realizada uma análise exploratória dos níveis de desempenho operacional e institucional das experiências contemporâneas de gestão descentralizada dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF no Rio Grande do Norte, tal como previsto nos procedimentos metodológicos descritos no item 2 desta tese.

O Rio Grande do Norte já acumulou uma longa experiência com a implantação de grandes investimentos em infra-estrutura hídrica, energética e rodoviária e com a gestão descentralizada dos chamados projetos e serviços de desenvolvimento rural. Entretanto, o legado dessa experiência evidencia que, ao lado dos grandes investimentos em infra-estrutura, que se constituíram no padrão hegemônico de atuação governamental dos últimos 50 anos, a existência de um elevado número dos chamados projetos de desenvolvimento rural, que foram implantados, mas que não estão em operação. Em algumas situações, os investimentos estão temporariamente paralisados porque não dispõem de esquemas de operação e manutenção ou porque não têm fonte definida de financiamento para esta finalidade; em outras, foram abandonados pelas instituições que os construíram e que não os operam nem os mantêm simplesmente por falta de continuidade administrativa, ou, ainda, pela inexistência de recursos humanos, financeiros ou tecnológicos; finalmente, em muitos casos, as próprias comunidades não os assumem como parte do seu patrimônio social, seja por inadequação com os fins a que se propõem ou porque requerem investimentos adicionais para os quais não existem recursos disponíveis.

Dois exemplos são suficientes para ilustrar o drama da operação e manutenção desses projetos no Rio Grande do Norte: a irrigação pública e a colonização oficial. No primeiro caso, dos quatro projetos implantados pelo DNOCS nas décadas de 1970 e 1980, três deles – o Itans-Sabugi, o Pau dos Ferros e o Cruzeta - encontram-se paralisados, enquanto o quarto, denominado Baixo-Açu, encontra-se funcionando parcialmente. As grandes unidades agroindustriais inicialmente implantadas nos maiores projetos de colonização pública desse estado, denominados Serra do Mel e Lagoa do Boqueirão, encontram-se paralisadas ou abandonadas. No entanto, em meio aos escombros das velhas plantas agroindustriais, emergem, hoje, cooperativas e associações civis parcialmente financiadas pelo PCPR e pelo PRONAF, em pleno funcionamento e contribuindo para o fortalecimento econômico e social do seu quadro de associados! Esta constatação sugere algo de novo em meio às velhas formas de implementar políticas públicas no meio rural.

Todavia, isto não significa dizer que os projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF estejam imunes aos problemas de operação e manutenção acima referidos; ao contrário, muitos deles são prisioneiros do velho padrão de implementação de políticas públicas no meio rural do nordeste brasileiro e do Rio Grande do Norte em particular.

Apesar do discurso descentralizador que está contido nos documentos oficiais, na realidade muitas experiências de descentralização terminam por se caracterizar como formas “delegadas” de gestão que se metamorfoseiam e se “re-centralizam” no âmbito local, à semelhança das velhas estruturas de dominação, de clientelismo e da política do favor, que estão na raiz da própria pobreza no meio rural.

Nunca é demais ressaltar que a descentralização é um fenômeno complexo que possui diversas dimensões, entre as quais se incluem a fiscal, a administrativa e a política. O êxito de um processo de descentralização depende, pois, de recursos financeiros (dimensão fiscal); das

condições de participação democrática (dimensão política); e da estrutura e mecanismos de gestão (dimensão administrativa). De nada adianta uma associação ou um conselho municipal formalmente constituído para os propósitos de uma administração descentralizada e democrática, se nessas instâncias se repete a cultura da dependência e do clientelismo.

Na realidade, muitos conselhos municipais e associações comunitárias também desenvolvem práticas clientelistas: “alguém sabe e faz para outro que não sabe e não faz; a mudança dessa prática clientelista pressupõe uma nova maneira de fazer (...) implica capacitação, transferência de conhecimento, permitir que o outro faça; deixar que as associações façam as coisas, ainda que não seja da melhor maneira” (COIROLO, 1998, p.10).

Ora, se são muitos, mas não são todos os projetos que seguem o velho padrão de implementação de políticas públicas, é justificável, do ponto de vista da pesquisa científica, investigar “o que há de novo”, ou seja, que desenhos e estratégias institucionais estão na base dessas mudanças, quais são suas características e quais são os fatores que explicam a emergência dessas novas formas de implementação de políticas públicas, e, de modo mais específico, como elas estão se materializando nos dois programas que estamos pesquisando, isto é, o PCPR e o PRONAF.

Com efeito, em meio às formas tradicionais de implementação de políticas públicas, encontramos um certo percentual de projetos que, além de estarem em funcionamento e atendendo às demandas sociais para as quais foram implantados, também estão contribuindo para o fortalecimento econômico e social das organizações comunitárias executoras e do seu quadro de associados.

Se a descentralização e a participação são as condições básicas para essas mudanças, tanto no PCPR quanto no PRONAF, porque o desempenho dos projetos é distinto entre esses programas e dentro de cada um deles isoladamente? Além disso, por que o êxito das experiências bem

sucedidas não se generaliza? Trata-se de estruturas descentralizadas contaminadas por “falhas de transferências”, conformando um processo ambíguo de descentralização que contribui, em alguns locais, para reforçar as estruturas de dominação, e, em outros, para mudá-las? Ou será que as instituições do governo e da sociedade não estão exercendo o seu verdadeiro papel de estimulador e de facilitador do processo de desenvolvimento local? Como encarar esta ambivalência?

A resposta para esta questão pode estar evitada de maniqueísmo. Ao se referir ao desempenho dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF, um prefeito do Rio Grande do Norte, afirmou categoricamente ao ser entrevistado: “o que é feito pela prefeitura, tem qualidade e funciona; tem projeto técnico, fiscalização e a estrutura da prefeitura para dar apoio; o que é feito pelas associações, a qualidade é ruim, não tem projeto técnico e não funciona”. Todavia, a análise dos dados desagregados para a amostra pesquisada, como será visto a seguir, não autoriza a generalização dessa hipótese.

Na realidade, as situações variam em um amplo espectro que vai de projetos que estão em funcionamento e atendendo as demandas sociais imediatas para as quais foram implantados, até projetos que, além de estarem em funcionamento, contribuem para o fortalecimento econômico e social das organizações comunitárias executoras e de seu quadro de associados.

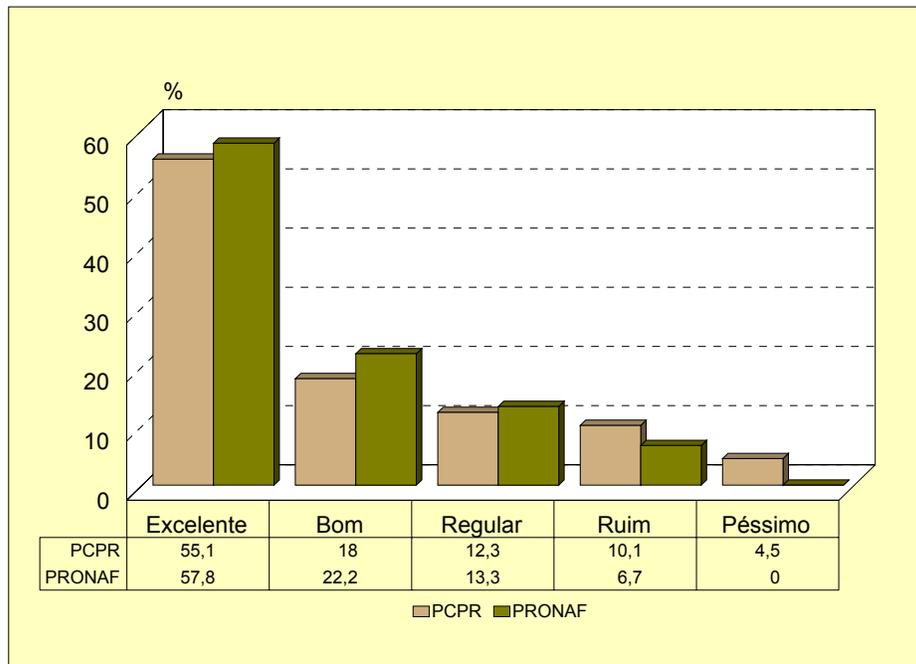
Como bem dizem os institucionalistas, as instituições não se restringem aos desenhos organizacionais, às estruturas. Referem-se às organizações, é verdade, mas estão relacionadas, sobretudo, com as regras de conduta, as “regras do jogo” que estão por trás dos consensos, dos dissensos e das estruturas de poder historicamente construídas. Por isso, é infinitamente mais fácil mudar estruturas e desenhos institucionais, transferi-los de um local para outro ou da mente dos planejadores e dos administradores para a realidade em que será executada, do que mudar expectativas, normas de conduta, culturas arraigadas e, assim, construir novas instituições.

Nessas condições, um indicador de desempenho operacional, conforme definido nesta tese, permite apenas uma primeira aproximação ao objeto de estudo, não dando conta dos aspectos mais importantes das mudanças institucionais que podem ser introduzidas por intermédio dos processos descentralizados de gestão. Para desvendar essas mudanças, torna-se necessário demarcar o espectro que se situa entre a “avaliação de processos” e a “avaliação de impacto”, e introduzir um novo indicador, de desempenho institucional, com o objetivo de mensurar as mudanças de natureza econômica e político-institucional que estão ocorrendo nas organizações e no seu quadro de associados.

## **5.1 Analisando o desempenho operacional**

Os dados do Gráfico 1, abaixo, evidenciam que o desempenho operacional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF é elevado para os padrões das políticas de desenvolvimento rural que as observações anteriores deixaram transparecer.

Um total de 73,1 por cento dos municípios do PCPR e 80,0 por cento dos municípios do PRONAF ostentam um **IDO** classificado entre “excelente e bom”, portanto com 60 a 100 por cento dos projetos em operação, contra apenas 14,6 e 6,7 por cento de projetos com **IDO** classificado entre “ruim e péssimo”, conforme pode ser visto no Gráfico 1.



**GRÁFICO 1**  
**CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS FINANCIADOS PELO PCPR E PELO PRONAF**  
**NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SEGUNDO O IDO MÉDIO POR MUNICÍPIO**  
**PESQUISADO**

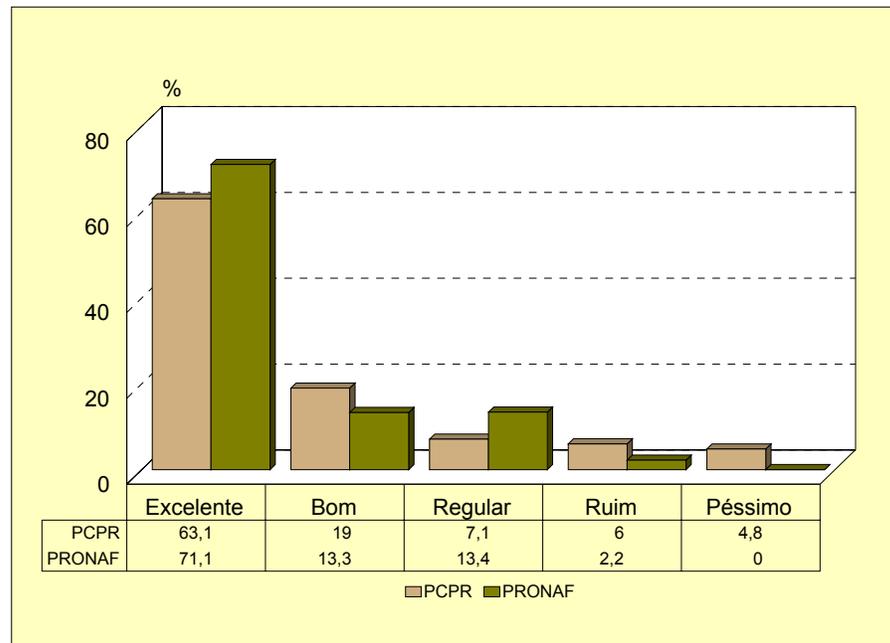
FONTE: SEAS/COORDENADORIA DE PROJETOS ESPECIAIS; SAPE/SECRETARIA EXECUTIVA DO PRONAF

O alto desempenho pode ser considerado um fato alvissareiro para os processos de descentralização de políticas públicas no meio rural, porém não é, em si mesmo, uma constatação nova na experiência nordestina, que tanto se notabilizou pela implantação de um grande número de investimentos, quanto pelas dificuldades para operá-los e mantê-los.

Na realidade, os dados apresentados permitem apenas uma primeira aproximação ao verdadeiro estado de operação dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Desagregando esses projetos em *produtivos* e de *infra-estrutura*, podemos identificar com mais detalhes algumas diferenças importantes para o estudo das formas descentralizadas de implementação que estamos realizando.

O Gráfico 2, a seguir, evidencia que o desempenho do PRONAF, no caso dos projetos de infra-estrutura, é nitidamente superior ao do PCPR, para os projetos nesta mesma categoria, com 71,1 por cento dos municípios com desempenho operacional excelente, isto é, com mais de 80 por cento das metas em operação, contra 63,1 por cento no PCPR nesta mesma situação.

Este dado confirma um traço comum aos projetos financiados pelo PRONAF no Rio Grande do Norte, que é a prioridade absoluta às pequenas obras de infra-estrutura física. “Temos que concentrar os recursos do PRONAF em obras hídricas”!, ordenou enfaticamente o Secretário da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Norte (SAPE), na reunião com os prefeitos municipais e o Coordenador Nacional do PRONAF, realizada em Natal, em agosto de 2.001. “Temos que dotar as nossas comunidades de infra-estrutura hídrica e de energia para que a população possa permanecer no campo!, reforçou uma prefeita, em nome dos demais companheiros”.



**GRÁFICO 2**  
**CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA FINANCIADOS PELO**  
**PCPR E PELO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SEGUNDO O IDO**  
**MÉDIO POR MUNICÍPIO**

FONTE: SEAS/Coordenadoria de Projetos Especiais; SAP/Secretaria Executiva do PRONAF. 2.001.

Na realidade, nada é mais recorrente na história das políticas governamentais no meio rural do nordeste brasileiro e do Rio Grande do Norte em particular, do que a velha política hidráulica. Se existe algo emblemático do que os institucionalistas chamam *path dependence* nesta região, a política hidráulica é esse algo. Em nome dela, D. Pedro II, há mais de um século, na grande seca de 1877, prometeu, *num sinal retórico, vender a última pérola de sua coroa para que nenhum nordestino morresse de fome*; o general Médici, quase um século depois, na seca de 1970, *derramou lágrimas* nos sertões de Crateús, no Ceará, sob o *olhar conivente* e não menos *cênico* das autoridades locais e do então ministro do planejamento, João Paulo dos Reis Veloso.

Como piauiense *comovido* com o drama dos *irmãos nordestinos*, Reis Veloso iniciaria a redação das *novas medidas* do Governo Federal no próprio avião que o levaria de volta a Brasília,

ao lado do General Médici. Poucos tempo depois, um documento formal, criando novos programas de integração nacional, infra-estrutura rodoviária e colonização, foram apresentadas na Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE, realizada em Recife, em junho de 1970.

Curiosamente, se aqueles programas não surtiram os efeitos oficiais desejados, isto é, se não solucionaram os problemas atribuídos às secas, nem melhoraram os padrões de vida das populações do semiárido, como de fato não o fizeram, suas formas centralizadas de implementação terminaram por contribuir para o processo de esvaziamento da SUDENE, que a partir daquela época se acelerou<sup>16</sup>.

Mais recentemente, os ministros Aluísio Alves e Fernando Bezerra, nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique, norte-rio-grandenses, empresários bem sucedidos nas áreas de comunicação e de construção civil, respectivamente, levantaram a velha bandeira da transposição das águas do São Francisco para os rios secos de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, como forma de resolver “definitivamente” os problemas decorrentes das secas que ciclicamente castigam a região Nordeste.

Um grande debate dividiu os técnicos e a opinião pública, até que o rebaixamento das águas do Rio São Francisco a níveis críticos, ao lado da inexistência de estudos de viabilidade para aproveitamento das áreas ribeirinhas beneficiadas com a transposição, colocaram a nu a inconsistência do projeto que estava sendo apresentado.

---

<sup>16</sup> No início dos anos 70 foram lançados o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), para promover a implantação de grandes projetos agropecuários e agroindustriais e a abertura de alguns canais de acesso à terra; o Programa de Integração Nacional (PIN), que propunha como principais projetos a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém e o aproveitamento marginal dessas rodovias para instalação de projetos de colonização para onde seriam transferidas 100 mil famílias; e, o Programa de Irrigação do Nordeste, apresentado como solução para os problemas decorrentes das secas e para a melhoria das condições de trabalho, dos níveis de renda e dos padrões de vida das populações do semi-árido nordestino. O processo de esvaziamento da SUDENE, cujos marcos fundamentais foram o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, elaborado

Num caloroso debate, realizado no Centro Pastoral Dom Wagner, em Caicó, Rio Grande do Norte, em agosto de 2.000, o então Secretário Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Interior, ante as críticas quanto ao descuido do Projeto de Transposição com as questões do regime das cheias do Rio São Francisco, que não permitiam a retirada da água que estava sendo prevista; com o custo da água transposta; e, com a ausência de propostas concretas para destinação das terras ribeirinhas, foi taxativo: “nosso negócio é construir a obra!”.

Esse caráter “obrista” da ação governamental está presente nas experiências de implementação descentralizada dos projetos do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte, porém em intensidades diferentes, evidenciando características importantes quanto ao desempenho dos dois modelos de implementação adotados no PCPR e no PRONAF.

O Gráfico 3, a seguir, relativo aos projetos financiados pelo PCPR, evidencia que 41,9 por cento dos municípios apresentam **IDO** “excelente”, ou seja, de 80 a 100 por cento dos subprojetos produtivos estão em funcionamento, contra 29,8 por cento com **IDO** classificado entre ruim e péssimo, portanto ostentando um baixo **IDO**, situado entre zero e 40 por cento dos subprojetos produtivos em operação. Se o **IDO** do PCPR para os subprojetos produtivos é baixo, no PRONAF esta situação se agrava, deixando patente a prioridade absoluta deste programa para construção de obras. Neste caso apenas 28,2 por cento do total dos municípios ostentam desempenho “excelente”, contra 33,3 por cento do total dos municípios com desempenho entre “ruim” e “péssimo”, portanto com até 40 por cento das metas em funcionamento.

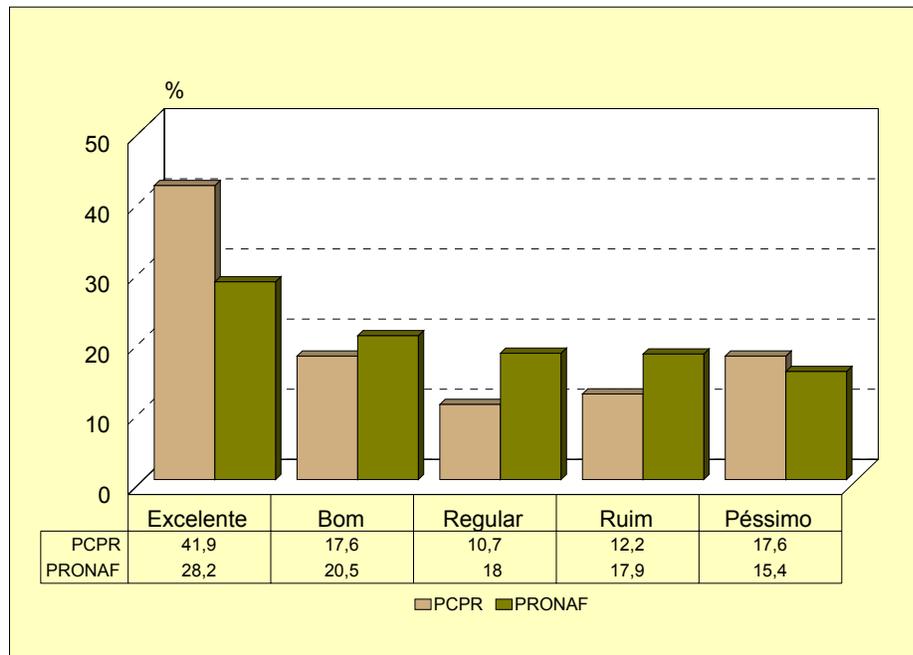


GRÁFICO 3

**CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS PRODUTIVOS FINANCIADOS PELO PCPR E PELO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SEGUNDO O IDO MÉDIO POR MUNICÍPIO PESQUISADO**

FONTE: SEAS/Coordenadoria de Projetos Especiais; SAP/Secretaria Executiva do PRONAF; 2001.

O PRONAF é um programa que inclui entre suas linhas de ação o financiamento não reembolsável de serviços de capacitação, de assistência técnica, de pesquisa agropecuária e de projetos de infra-estrutura e de natureza produtiva. Não obstante, os projetos de natureza produtiva, todos eles implantados por intermédio de contratos entre as prefeituras municipais e as empresas privadas, encontram-se na sua maioria paralisados. Foi bastante engenharia civil para pouca engenharia institucional.

O PCPR é um programa que equilibra projetos de infra-estrutura e de natureza produtiva e possui, neste último caso, um percentual de projetos em operação visivelmente superior ao do PRONAF. Porém, em ambos os casos, o grande número de municípios com **IDO** situado entre regular e péssimo, revela a insuficiência de um processo de descentralização que se restringe à

transferência de atribuições e competências para o nível local, subestimando o papel estratégico dos governos federal e estadual como instâncias de coordenação e assessoramento e a importância da construção de uma nova institucionalidade para a gestão descentralizada dos programas de desenvolvimento local.

Apesar disto, por que determinados municípios apresentam melhor desempenho quanto ao fortalecimento econômico e social das associações civis e de seus associados, mesmo em projetos de infra-estrutura? Isto nos leva a considerar a análise do **IDI**, ou seja, a capacidade dos projetos de contribuir para o fortalecimento econômico e social das sociedades civis e de seus associados e realizar uma análise exploratória sobre os possíveis fatores explicativos desse desempenho.

## **5.2 Analisando o desempenho institucional**

Conhecido o desempenho operacional do PCPR e do PRONAF, o segundo passo, objeto deste item, foi aferir a capacidade de contribuição dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF para o fortalecimento econômico e social das associações civis executoras e dos seus associados com base em pesquisa por amostragem, segundo os critérios estabelecidos no item 2. Para isto foi utilizado o **Índice de Desempenho Institucional (IDI)**, classificado em quatro níveis de desempenho – **alto, médio, baixo e nulo** – de acordo com a avaliação dos dirigentes dos conselhos municipais gestores do PCPR e do PRONAF nos municípios selecionados, baseada nos critérios já indicados no Quadro 1. Dada a sua importância para a análise empreendida, esses critérios são novamente apresentados.

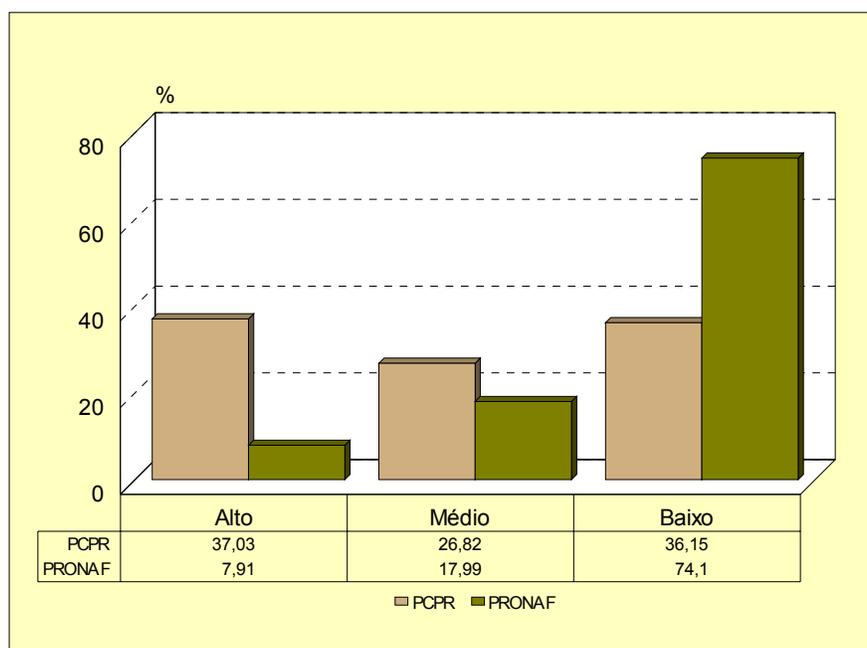
NÍVEIS DE DESEMPENHO DO IDI	ESCORES	CRITÉRIOS
ALTO	3	Os projetos estão em funcionamento e atendem às seguintes condições, cumulativamente: i) contribuíram para aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das suas associações; ii) contribuíram para manter ou aumentar o número de sócios ativos, isto é, aqueles que participam efetivamente da vida das associações.
MÉDIO	2	Os projetos estão em funcionamento e atendem a pelo menos uma das seguintes condições: i) contribuíram para aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das suas associações; ii) contribuíram para manter ou aumentar o número de sócios ativos.
BAIXO	1	Os projetos estão em funcionamento, mas não estão contribuindo para aumentar a renda dos beneficiários ou as receitas das suas associações, nem para manter ou aumentar o número de sócios ativos.
NULO	0	Os projetos estão paralisados.

Os dados obtidos evidenciaram uma clara superioridade do IDI nos municípios do PCPR, comparativamente aos do PRONAF. Todavia, em ambos os casos, o desempenho institucional deixa muito a desejar. Os projetos do PCPR com IDI alto correspondem a 37,03% do total da amostra, contra apenas 7,91% do PRONAF, enquanto os projetos com IDI baixo, correspondem a 36,15% no PCPR, contra a elevada cifra de 74,10% no PRONAF. Esses dados confirmam a hipótese de que a transferência de atribuições, por si só, não é suficiente para garantir um alto grau de desempenho institucional dos programas de desenvolvimento e de combate à pobreza rural que estamos analisando (Gráfico 4).

São inúmeras as razões que poderiam explicar as diferenças encontradas no desempenho desses dois programas. Todavia, para efeito da análise exploratória que iremos realizar a seguir, privilegiamos um conjunto de fatores de ordem econômica e político-institucional, isto é, os recursos financeiros recebidos; a capacidade de planejamento, coordenação e assessoramento dos conselhos municipais; o controle administrativo-financeiro exercido pelos conselhos municipais; o

tipo de órgãos executor (associação comunitária ou prefeitura municipal); o grau de escolaridade dos conselheiros; e, a afinidade dos conselheiros com o partido político do prefeito. Essas variáveis e seus respectivos indicadores foram devidamente caracterizados nos procedimentos metodológicos, constantes do item 2.

Assim sendo, examinamos, a seguir, as possíveis relações entre cada um desses fatores e os índices médios de desempenho institucional encontrados para cada um dos municípios da amostra selecionada a partir do universo da área de atuação do PCPR e do PRONAF.



**GRÁFICO 4**  
**CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS FINANCIADOS PELO PCPR E**  
**PELO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**SEGUNDO O IDI MÉDIO POR MUNICÍPIO PESQUISADO**  
 FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2001.

### 5.2.1 O IDI e os recursos financeiros recebidos

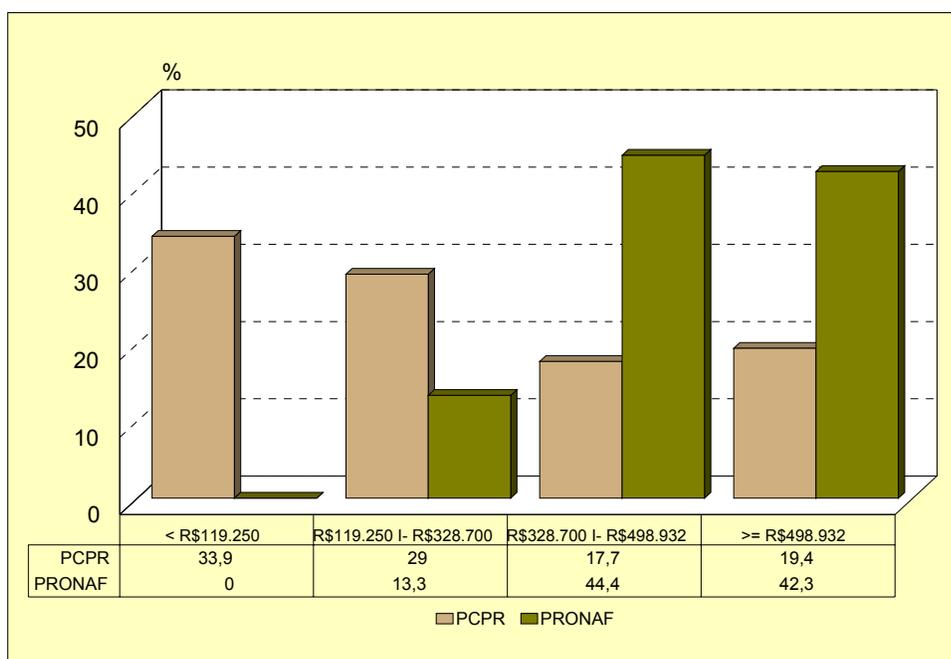
O total de recursos financeiros liberados, somados às contrapartidas relativas ao PCPR e ao PRONAF, no período de 1997 a 2.000, totalizaram 56 milhões de reais, dos quais 34,6 milhões, ou 61,8 % foram aplicados no PCPR e 21,4 milhões, ou 38,2 % foram destinados para o PRONAF.

A distribuição desses recursos por município e por ano foi feita com base em dois critérios formalmente estabelecidos, porém nem sempre obedecidos: i) no PCPR, proporcionalmente à participação da população de cada Município na população total do Estado; e, ii) no PRONAF, com base na previsão de repasse de R\$ 150 mil a R\$ 200 mil para cada Município, durante 04 (quatro) anos independente do tamanho da população. Este período de desembolso é também o prazo previsto para a permanência de cada Município no chamado PRONAF-infra-estrutura (BELIK, op. cit., p. 108-109).

Na prática, a liberação de recursos em um ano subsequente depende apenas da conclusão das obras e da prestação de contas dos valores recebidos, não importando se os projetos já implantados estão em funcionamento ou paralisados. Nos casos em que os projetos estão em funcionamento, não importa se têm esquemas de operação e manutenção definidos, nem se estão contribuindo para o atendimento das demandas sociais ou para o fortalecimento econômico e social das organizações comunitárias e dos seus quadros de associados.

O Gráfico 5, a seguir, evidencia que, no caso do PRONAF, 86,7 por cento dos municípios receberam entre R\$ 328.700,00 e mais de R\$ 498.932, contra 13,3 por cento abaixo desse valor, enquanto no PCPR apenas 37,1 por cento receberam entre R\$ 328.700,00 e mais de R\$ 498.932,00, contra um total de 62,9 por cento recebendo entre R\$ 119.250,00 e R\$ 328.700,00.

Como podemos observar, a quantidade de recursos recebidos por cada programa é bastante variável, assim como são distintos os valores recebidos quando comparamos os dois programas. A média desses valores, no caso do PRONAF, é visivelmente superior à do PCPR. Além disso, existem diferenças significativas no volume de recursos recebidos pelos municípios contemplados por um mesmo programa, seja ele o PCPR ou o PRONAF. Teriam estas diferenças influência no desempenho dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF?



**GRÁFICO 5**  
**CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SEGUNDO OS RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS (1997 - 2.000) (R\$ 1,00)**

FONTE: SEAS/Coordenadoria de Projetos Especiais; SAP/Secretaria Executiva do PRONAF.

Os Quadros 10 e 11, a seguir, construídos a partir dos dados desagregados constantes dos Anexos A e B, desta tese, evidenciam que os municípios que mais receberam dinheiro do PCPR e do PRONAF não foram necessariamente aqueles cujos projetos tiveram melhor desempenho institucional.

Como vimos anteriormente, o **Índice de Desempenho Institucional (IDI)**, varia de um mínimo de zero, quando os projetos estão paralisados, a um máximo de 3 (três), quando os projetos estão em funcionamento e contribuindo para a geração de renda e para a organização social dos beneficiários e de suas organizações representativas.

O Quadro 10, abaixo, construído a partir dos dados constantes do Anexo A, desta tese, permite comparar os IDIs médios por Município da amostra do PCPR, classificados em alto, médio e baixo, com o número de municípios, também classificados em alto, médio e baixo, de acordo com o volume de recursos financeiros recebidos.

Como podemos observar, de um total de 19 Municípios, correspondente à amostra pesquisada na área de atuação do PCPR, 3 (três) desses Municípios possuem simultaneamente IDI médio alto e um alto volume de recursos financeiros recebidos, enquanto 6 (seis) deles combinam IDI médio com elevado valor dos recursos recebidos, o que não parece ser suficiente para indicar uma tendência de relação mais estreita entre essas duas variáveis.

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM VOLUME DE RECURSOS RECEBIDOS			TOTAL
	ALTO R\$ $\geq$ 498.932	MÉDIO R\$ [328.700 – 498.932)	BAIXO R\$ [119.250 – 328.700)	
ALTO (2 – 3]	3	3	2	8
MÉDIO (1 – 2]	6	-	3	9
BAIXO (0 – 1]	1	-	1	2
TOTAL	10	3	6	19

**QUADRO 10**

**O IDI E OS RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS PELOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000) (R\$ 1,00)**

FONTE: ANEXO A

No caso do PRONAF, cujos dados são apresentados na Quadro 11, abaixo, também não se verifica tendência de uma relação mais estreita entre os IDIs médios dos projetos por Município e o número de municípios classificados segundo o volume de recursos financeiros recebidos, pois apenas um deles possui, simultaneamente, IDI alto e um alto volume de recursos financeiros recebidos.

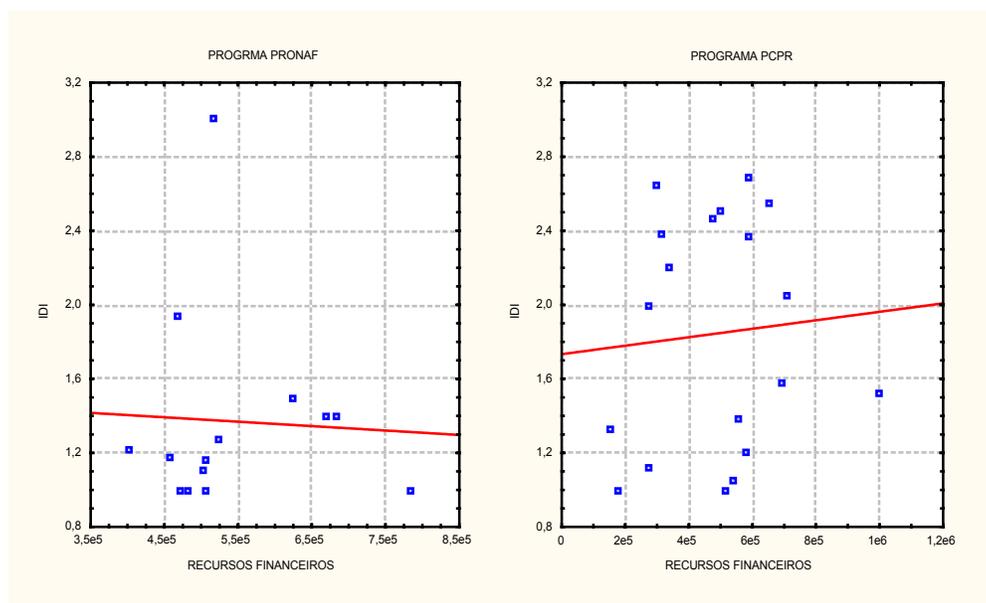
IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM VOLUME DE RECURSOS RECEBIDOS			TOTAL
	ALTO R\$ $\geq$ 498.932	MÉDIO R\$ [328.700 – 498.932)	BAIXO R\$ [119.250 – 328.700)	
ALTO (2 – 3]	1	-	-	1
MÉDIO (1 – 2]	6	3	-	9
BAIXO (0 – 1]	2	2	-	4
TOTAL	9	5	-	14

**QUADRO 11**

**O IDI E OS RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS PELOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000) (R\$ 1,00)**

FONTES: ANEXO B

O Gráfico 6, apresentado a seguir, foi também construído a partir dos Anexos A e B, com o intuito de ilustrar a elevada dispersão dos dados quando comparamos a relação entre o IDI e o volume de recursos financeiros recebidos por município.



**GRÁFICO 6**  
**O IDI E OS RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS DO PRONAF E DO PCPR NO**  
**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
 FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001.

Na realidade, os critérios utilizados pelo PCPR e pelo PRONAF para alocação de recursos financeiros são essencialmente de natureza burocrática. Como vimos, os recursos fluem para os municípios independentemente do desempenho dos projetos, seja ele de natureza operacional ou institucional, nos termos definidos nesta tese.

As transferências financeiras para os municípios são automáticas e levam em conta apenas a participação relativa da população de cada município no total da população da área de atuação dos municípios selecionados, a fixação prévia de tetos financeiros por município e o cumprimento de exigências burocráticas como a conclusão das obras e a apresentação das prestações de contas.

Esta constatação pode soar como um libelo contra a descentralização das finanças e de poder para as administrações locais ou para as organizações da sociedade civil. Na realidade, a má aplicação de recursos financeiros tem sido historicamente utilizada como justificativa para a extinção de programas e instituições importantes para o desenvolvimento local no nordeste

brasileiro, particularmente no que diz respeito aos inúmeros programas de desenvolvimento rural que foram instituídos pelos governos federal e estadual.

Entretanto, outros fatores podem ter importância como instrumentos de garantia do desempenho institucional dos projetos de desenvolvimento rural e, particularmente, daqueles financiados pelo PCPR e pelo PRONAF, como é o caso da capacidade de planejamento existente nos Municípios pesquisados.

### **5.2.2 O IDI e a capacidade de planejamento**

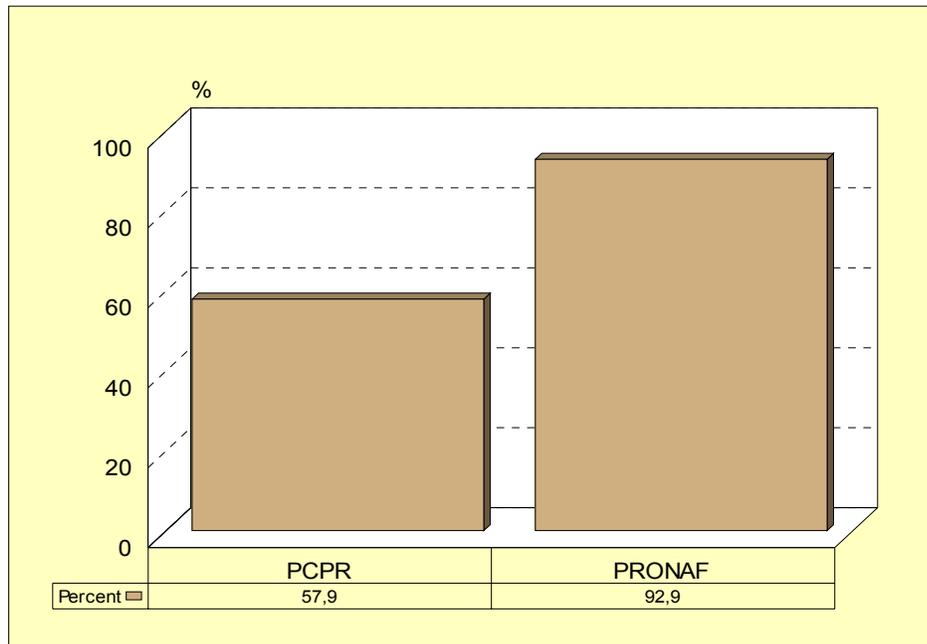
Exploremos as possíveis relações existentes entre o IDI e a capacidade de planejamento dos conselhos municipais, dada pela presença ou pela ausência de planos municipais de desenvolvimento elaborados nos Municípios da amostra da área de atuação do PCPR e do PRONAF.

O Gráfico 7, a seguir, evidencia que no caso do PRONAF, 92,9% dos conselhos pesquisados dispõem desses planos, contra apenas 57,9% do PCPR. No PRONAF, a apresentação dos planos municipais de desenvolvimento<sup>17</sup> é uma exigência para o acesso aos recursos do chamado PRONAF-Global ou PRONAF-Infra-estrutura, enquanto no PCPR é apenas uma recomendação.

Ora, se o PRONAF exige a elaboração de um plano municipal de desenvolvimento como condição para liberação de recursos e o PCPR o recomenda, embora não o considere imprescindível, é porque admitem uma relação virtuosa entre o plano elaborado e o desempenho institucional dos projetos financiados.

---

<sup>17</sup> No PRONAF, esses planos são oficialmente denominados Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). No PCPR, simplesmente Planos Municipais de Desenvolvimento Rural.



**GRÁFICO 7**  
**PERCENTUAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE COM PLANOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO ELABORADOS**  
 FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001.

Os dados apresentados na Quadro 12, abaixo, retirados do Anexo A, desta tese, evidenciam que no caso do PCPR, de um total de 19 (dezenove) municípios da amostra pesquisada, apenas 6 (seis) deles possuem, simultaneamente, alto IDI e planos municipais de desenvolvimento elaborados; ainda que incluamos os municípios com médio IDI e com planos de desenvolvimento elaborados, em número de 5 (cinco), esses dados não são suficientemente robustos para sugerir uma relação virtuosa entre os planos de desenvolvimento municipal e o desempenho institucional dos projetos financiados por esse programa.

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS		TOTAL
	COM PLANOS ELABORADOS	SEM PLANOS ELABORADOS	
ALTO (2 – 3]	6	3	9
MÉDIO (1 – 2]	5	3	8
BAIXO (0 – 1]	1	1	2
TOTAL	12	7	19

**QUADRO 12**

**O IDI E A CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**

FONTE: ANEXO A

No caso do PRONAF, de um total de 14 (quatorze) municípios da amostra, apenas um deles, Serra do Mel, possui, simultaneamente, plano municipal elaborado e um elevado desempenho institucional, igual a 3,00, portanto o maior dentre os municípios da amostra retirada do universo dos dois programas (PCPR e PRONAF); Brejinho foi o único município a informar que não possui plano municipal elaborado, ao mesmo tempo em que ostentou um baixo desempenho institucional, correspondente a 1,10; os 12 (doze) municípios restantes informaram possuir planos municipais elaborados; apesar disso, todos eles apresentaram um desempenho entre baixo e médio, situado entre 1,00 e 1,42, conforme explicitado no Anexo B e no Quadro 13, abaixo.

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS		TOTAL
	COM PLANOS ELABORADOS	SEM PLANOS ELABORADOS	
ALTO (2 – 3]	1	-	1
MÉDIO (1 – 2]	8	1	9
BAIXO (0 – 1]	3	1	4
TOTAL	12	2	14

QUADRO 13

**O IDI E A CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000) (R\$ 1,00)**

FONTES: ANEXO B

O Gráfico 8, apresentado a seguir, ilustra a elevada dispersão dos dados quando comparamos a relação entre o IDI e o a capacidade de planejamento, dada pela presença ou ausência de planos municipais de desenvolvimento elaborados.

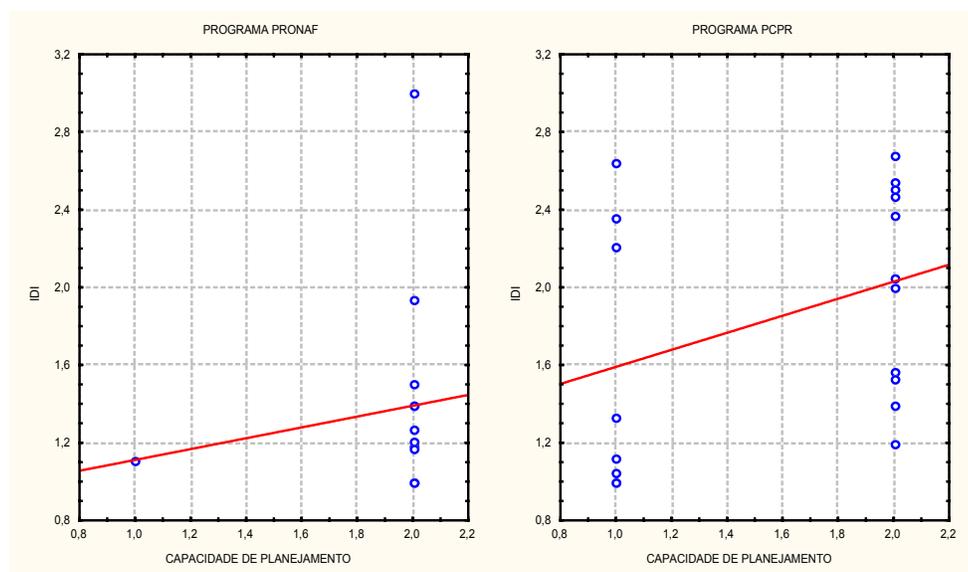


GRÁFICO 8

**O IDI E A CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

FONTES: PESQUISA DE CAMPO, 2001.

Entretanto, a inexistência de uma relação mais estreita entre o desempenho institucional e os planos municipais de desenvolvimento, no PCPR, e a inexistência de qualquer relação entre essas mesmas variáveis, identificada no PRONAF, não deve nos levar à conclusão simplista de que o planejamento tenha perdido a sua importância como instrumento de racionalização da ação pública e de orientação dos investimentos no âmbito local.

Na realidade, o processo de descentralização adotado no PCPR e no PRONAF, caracterizou-se, no primeiro caso, pela transferência de responsabilidades e recursos financeiros para os conselhos municipais e associações civis, e, no segundo caso, pela designação das Prefeituras Municipais como instâncias executoras dos projetos financiados pelo PRONAF.

Em nenhum desses dois casos foi avaliada a capacidade técnica nem tampouco a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e organizacionais com que poderiam contar aquelas instituições para assumir as responsabilidades que lhes estavam sendo incumbidas. De uma maneira geral, a capacidade técnica local permaneceu a mesma, apesar dos novos encargos e atribuições que essas organizações tiveram que assumir.

Configurou-se, assim, um corpo profundamente heterogêneo de instituições executoras, entre as quais podem ser citadas: i) organizações novas, criadas sob o estímulo dos próprios programas governamentais, carentes de estrutura técnica e administrativa e de assessoramento técnico e gerencial; ii) organizações antigas, criadas antes do PCPR e do PRONAF, dotadas assessoramento técnico e gerencial sistemáticos e fontes alternativas de financiamento; iii) Prefeituras Municipais com elevado grau de dependência das transferências governamentais e elevado comprometimento das receitas com despesas de custeio; iv) e, ainda, Prefeituras Municipais com menor grau de dependência e uma mais elevada participação dos recursos próprios na composição das receitas públicas.

Por outro lado, a certeza da disponibilidade de recursos financeiros sob o controle das associações civis, dos conselhos municipais ou das Prefeituras Municipais, estimulou a criação de um mercado de prestação de serviços técnicos e de construções civis, onde muitos escritórios de projetos, empresas construtoras, organizações não governamentais e profissionais autônomos estimulam e disputam uma demanda pulverizada de projetos. Tal como as organizações executoras, essas instituições prestadoras de assistência técnica ocupam um espectro que vai desde estruturas com um mínimo de recursos humanos, materiais, financeiros e organizacionais, portanto portadoras de um serviço assistemático e aleatório de assistência técnica, até antigas instituições, governamentais e não-governamentais, com larga experiência na prestação de assessoramento técnico e gerencial e com fontes alternativas de financiamentos, nacionais e internacionais, portanto em condições de prestar assessoramento técnico e gerencial sistemáticos e de qualidade.

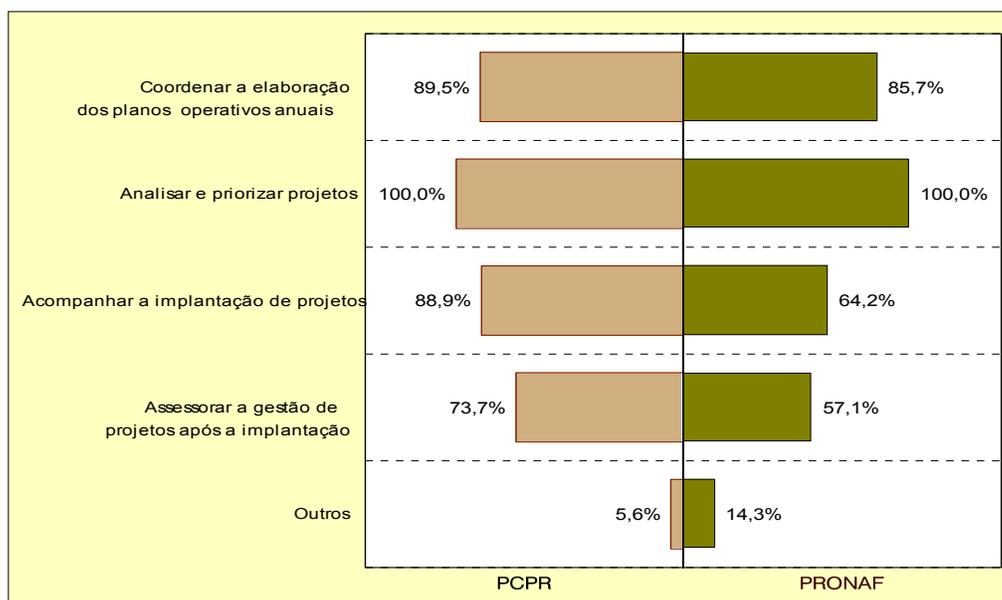
A racionalidade do planejamento não poderia ser suficiente, por si só, para neutralizar as condições adversas e ampliar os efeitos das condições favoráveis acima referidas. Outros fatores, como a capacidade de coordenação, que será analisada a seguir, são também reconhecidos como importantes para garantir um bom desempenho dos projetos que estamos analisando.

### **5.2.3 O IDI e a Capacidade de coordenação**

Neste item será realizada a análise exploratória das possíveis relações existentes entre o **IDI** e a capacidade de coordenação, assim entendida a responsabilidade pela coordenação e elaboração dos planos operativos anuais, conforme ilustrado n Gráfico 10, adiante. No item

seguinte serão exploradas as possíveis relações entre o **IDI** e a capacidade de assessoramento, também ilustradas no Gráfico 10. Neste caso, a capacidade de assessoramento é entendida como a presença ou ausência de assessoramento antes e de acompanhamento depois da implantação dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

O gráfico 9, abaixo, mostra o grau de observância das responsabilidades dos conselhos municipais mais diretamente relacionadas com a coordenação do PCPR e do PRONAF. Entre essas responsabilidades incluem-se: a coordenação do processo de elaboração de planos operativos anuais; a análise e priorização de projetos; o acompanhamento à implantação de projetos; e, o assessoramento à gestão dos projetos após a sua implantação.



**GRÁFICO 9**

**PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001.

Os planos operativos anuais se constituem no mecanismo fundamental do planejamento de curto prazo, da alocação de recursos e da garantia dos tetos financeiros que são alocados para cada município. É na elaboração desses planos e não dos planos plurianuais de desenvolvimento que se

dá o maior grau de disputa pelos recursos financeiros entre os atores do Estado, da sociedade civil e do mercado.

Dada a importância da coordenação como mecanismo de distribuição ou de apropriação dos recursos por esses atores, examinamos a influência desse indicador no desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF, considerando a realização ou não realização de reuniões amplas e abertas como mecanismo de análise e aprovação dos planos operativos anuais, as quais são reconhecidas como o principal mecanismo de programação dos tetos financeiros alocados anualmente por município.

Por essas razões, foram atribuídos os seguintes escores para mensuração da capacidade de coordenação: 2 – conselhos municipais que realizam reuniões amplas e abertas como mecanismo de análise e aprovação dos planos operativos anuais; 1 – conselhos municipais que não realizam reuniões amplas e abertas como mecanismo de análise e aprovação dos planos operativos anuais.

O Quadro 14, a seguir, construído a partir dos dados desagregados, apresentados no Anexo A, evidencia que, no caso do PCPR, de um total de 19 (dezenove) municípios, apenas 2 (dois), Angicos e Martins, informaram que não realizam reuniões amplas e abertas como mecanismos e análise e aprovação de planos operativos anuais. O Quadro 15, adiante, mostra que, no caso do PRONAF, apenas dois municípios, que são Brejinho e Serra do Mel, não utilizaram este tipo de procedimento.

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONSELHOS MUNICIPAIS		TOTAL
	QUE REALIZAM REUNIÕES AMPLAS E ABERTAS	QUE NÃO REALIZAM REUNIÕES AMPLAS E ABERTAS	
ALTO (2 – 3]	9	-	9
MÉDIO (1 – 2]	6	2	8
BAIXO (0 – 1]	2	-	2
TOTAL	17	2	19

**QUADRO 14**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**  
 FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2001

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONSELHOS MUNICIPAIS		TOTAL
	QUE REALIZAM REUNIÕES AMPLAS E ABERTAS	QUE NÃO REALIZAM REUNIÕES AMPLAS E ABERTAS	
ALTO (2 – 3]	-	1	1
MÉDIO (1 – 2]	8	1	9
BAIXO (0 – 1]	4	-	4
TOTAL	12	2	14

**QUADRO 15**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**  
 FONTE: ANEXO B

Como fica evidente, a quase unanimidade dos conselhos informaram que realizam reuniões amplas e abertas como mecanismo de análise e aprovação dos planos operativos anuais, ao mesmo tempo em que ostentaram **IDI** entre médio e alto. Uma relação desta natureza sugere a existência

de uma relação virtuosa entre a capacidade de coordenação e o desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

Na realidade, a prática da implementação de projetos comunitários no meio rural do Rio Grande do Norte tem evidenciado que os conselhos municipais, quando legítimos, politicamente diversificados e bem assessorados, têm desempenhado um papel decisivo como instâncias de gestão descentralizada, de assessoramento às organizações comunitárias e de obtenção de eficiência no exercício da ação pública.

#### **5.2.4 O IDI e a capacidade de assessoramento**

O Gráfico 9, apresentado no item anterior, evidenciou, entre as atribuições dos conselhos municipais, a responsabilidade pelo assessoramento aos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Neste caso, o PCPR apresenta uma nítida superioridade, comparativamente ao PRONAF.

Consideremos, pois, a possibilidade de existência de uma relação virtuosa entre a capacidade de assessoramento e o desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Como pode ser visto nos Anexos A e B, foram encontradas três situações características das atividades de assessoramento desenvolvidas pelos conselhos municipais, às quais foram atribuídos os seguintes escores: 3 – conselhos municipais que acompanham antes e prestam assessoramento depois da implantação dos projetos; 2 – conselhos municipais que acompanham antes ou prestam assessoramento depois da implantação dos projetos; e, finalmente, 1 – conselhos municipais não acompanham antes nem prestam assessoramento depois da implantação dos projetos.

O Quadro 16, a seguir, construído a partir dos dados desagregados apresentados no Anexo A, evidencia que, no caso do PCPR, de um total de 19 (dezenove) municípios, 9 (nove) dentre eles ostentaram escores máximos (igual a 3) na capacidade de assessoramento, ao mesmo tempo em que também apresentaram alto grau de desempenho institucional; 4 (quatro) municípios apresentaram médio desempenho, porém combinado com o escore máximo na capacidade de assessoramento.

Os dados apresentados sugerem que uma boa capacidade de assessoramento pode contribuir positivamente para um melhor desempenho institucional, já que 13 (treze) dos 19 (dezenove) municípios da amostra do PCPR apresentaram, simultaneamente, graus médios de desempenho institucional combinado com os mais elevados escores de assessoramento (Quadro 16).

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ONDE OS CONSELHOS			TOTAL
	ACOMPANHAM E PRESTAM ASSESSORAMENTO	ACOMPANHAM OU PRESTAM ASSESSORAMENTO	NÃO ACOMPANHAM NEM PRESTAM ASSESSORAMENTO	
ALTO (2 – 3]	9	-	-	9
MÉDIO (1 – 2]	4	3	2	9
BAIXO (0 – 1]	1	-		1
TOTAL	14	3	2	19

**QUADRO 16**

**O IDI E A CAPACIDADE DE ASSESSORAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**

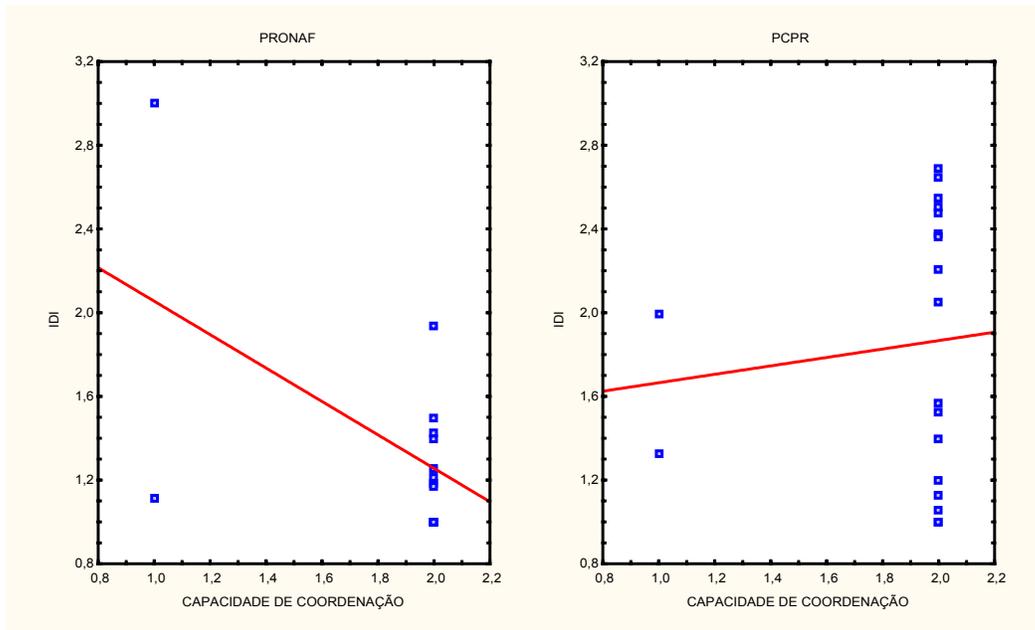
FONTES: ANEXO A

No caso do PRONAF, os dados relativos ao grau de desempenho institucional e à capacidade de assessoramento, também retirados do Anexo 1, estão apresentados na Quadro 17, abaixo.

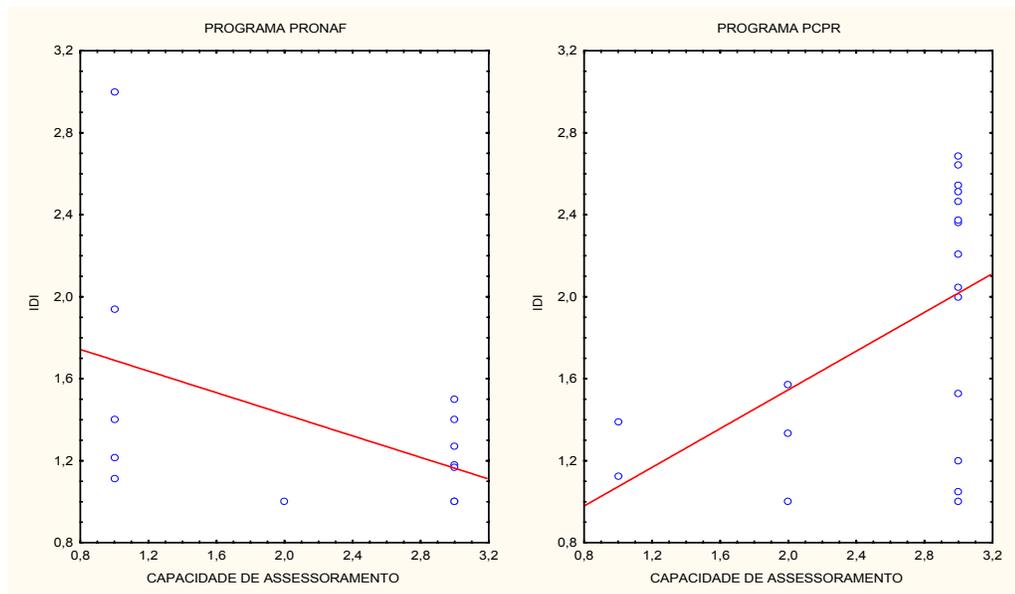
IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ONDE OS CONSELHOS			TOTAL
	ACOMPANHAM E PRESTAM ASSESSORAMENTO	ACOMPANHAM OU PRESTAM ASSESSORAMENTO	NÃO ACOMPANHAM NEM PRESTAM ASSESSORAMENTO	
ALTO (2 – 3]	-	-	1	1
MÉDIO (1 – 2]	5	-	4	9
BAIXO (0 – 1]	3	1	-	4
TOTAL	8	1	5	14

**QUADRO 17**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE ASSESSORAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NA**  
**ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**  
 FONTE: ANEXO B

Diferentemente da capacidade de assessoramento, os dados trabalhados não sugerem a existência de uma relação virtuosa entre o desempenho institucional e a capacidade de coordenação tal como ocorreu no PCPR. Os gráficos de dispersão a seguir apresentados ilustram as afirmações que acabamos de fazer.



**GRÁFICO 10**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
 FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001



**GRÁFICO 11**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE ASSESSORAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
 FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001.

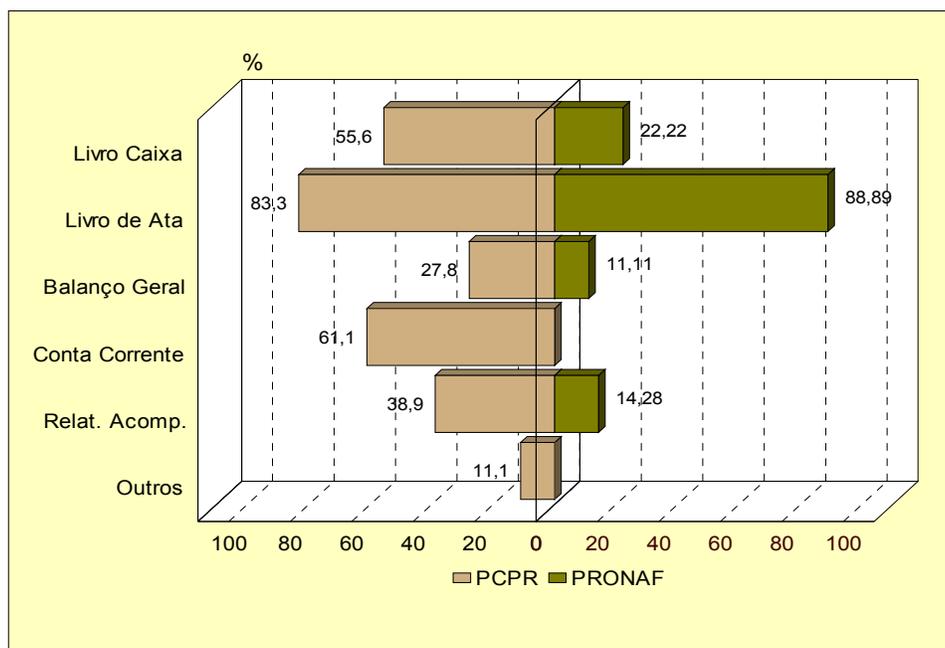
Esses dados estão coerentes com o apresentado anteriormente, pois também podem ser tomados, por um lado, como uma indicação do caráter *obrista* do PRONAF e, por outro, como uma evidência do aprofundamento do processo de descentralização no PCPR ao qual poderia ser atribuído o seu melhor desempenho. Esse fato é extremamente relevante para as políticas públicas que estamos analisando, pois eles sugerem que a descentralização, quando acompanhada de assessoramento adequado, implica em um melhor desempenho institucional, portanto como uma medida útil para o fortalecimento econômico e social das organizações comunitárias e do seu quadro de associados.

### **5.2.5 O IDI e o controle administrativo-financeiro**

Além das atribuições relativas à coordenação e ao assessoramento, os conselhos municipais também exercem o controle administrativo-financeiro dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Para o exercício dessas responsabilidades, são utilizados diversos instrumentos, entre os quais se incluem livro caixa, livro de ata, balanço geral, conta corrente e relatório de acompanhamento.

O Gráfico 12, a seguir, evidencia que, com exceção do livro de ata, os demais instrumentos de controle administrativo-financeiro são proporcionalmente mais utilizados pelo PCPR do que pelo PRONAF, indicando, no primeiro caso, um maior aprofundamento do processo de descentralização desta importante atribuição do âmbito governamental para o da sociedade civil. Esse maior aprofundamento fica bem caracterizado em pelo menos dois indicadores: o livro-caixa,

onde 55,6% dos conselhos municipais do PCPR o utilizam, contra apenas 22,2% dos conselhos municipais do PRONAF; e, a conta corrente, utilizada por 61,1% dos conselhos municipais do PCPR e por nenhum dos conselhos municipais do PRONAF.



**GRÁFICO 12**

**MECANISMOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO UTILIZADOS PELOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

FONTE: Pesquisa de Campo, 2.001

Um conselho municipal com maior grau de controle administrativo-financeiro teria maior chance de contribuir para um melhor desempenho dos projetos financiados, e, conseqüentemente, para um maior fortalecimento das instituições executoras e do seu quadro de associados?

A gestão financeira é, na realidade, uma diferença da mais alta relevância na descentralização do PCPR, comparativamente ao PRONAF. No PCPR os recursos são repassados para uma conta específica, movimentada pelos conselhos municipais. De posse desses recursos, os conselhos fazem convênios com as organizações comunitárias executoras, repassam os recursos, acompanham a execução e assessoram a gestão dos projetos após a sua implantação. A execução das obras ou a aquisição de bens e serviços são feitas pelas organizações comunitárias de forma

direta ou mediante contratação de empresas privadas, escritórios de projetos ou organizações não governamentais. Além disso, um percentual dos recursos recebidos é destinado às despesas de custeio do Conselho, configurando, assim, o desenho do processo de gestão financeira.

No PRONAF, não existe administração de recursos financeiros pelo Conselho. Com a aprovação das metas em última instância, na Secretaria Executiva Nacional do PRONAF, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é aberto um crédito na Caixa Econômica Federal (CEF), correspondente ao Plano Anual de Trabalho (PT), apresentado por cada município. A CEF comunica a cada prefeito municipal a existência do crédito, orientando-o para a abertura de licitação objetivando a contratação de empresas para execução das obras ou aquisição dos bens, conforme especificado nos PTs<sup>18</sup>.

De uma maneira geral, a operação e a manutenção das obras e dos bens construídos ou adquiridos é assumida pelas prefeituras municipais. Entretanto, nos casos de cessão de obras e/ou equipamentos para organizações comunitárias, não foram identificados os instrumentos jurídico-administrativos que regulamentassem os direitos e deveres das partes quanto ao período de cessão e quanto aos aspectos específicos de operação e manutenção, cobrança de tarifas, esquemas de recuperação dos investimentos ou forma de administração dos recursos financeiros.

Seja como for, não resta dúvida que a existência de controle administrativo-financeiro é imprescindível em processos de descentralização fiscal, como é o caso dos programas que estamos analisando. Porém, no caso específico do que se analisa, a existência de controle administrativo-financeiro, poderia contribuir para um melhor desempenho institucional?

Para explorar esse tipo de possibilidade, examinemos, em primeiro lugar, os dados absolutos relativos ao IDI e ao controle administrativo-financeiro. Neste caso, o controle

---

<sup>18</sup> Denominação utilizada no PRONAF para indicar os Planos de Trabalho (PTs), correspondentes aos Planos Operativos Anuais (POAs) na nomenclatura do PCPR.

administrativo-financeiro está expresso pela soma dos escores arbitrados a cada um dos instrumentos a seguir especificados, em função da sua importância para a gestão local do PCPR e do PRONAF: livro caixa: 1; livro de ata: 1; relatórios de acompanhamento: 2; balanço geral: 3; e, conta corrente: 4. O Quadro 18, abaixo, contém os dados relativos ao PCPR.

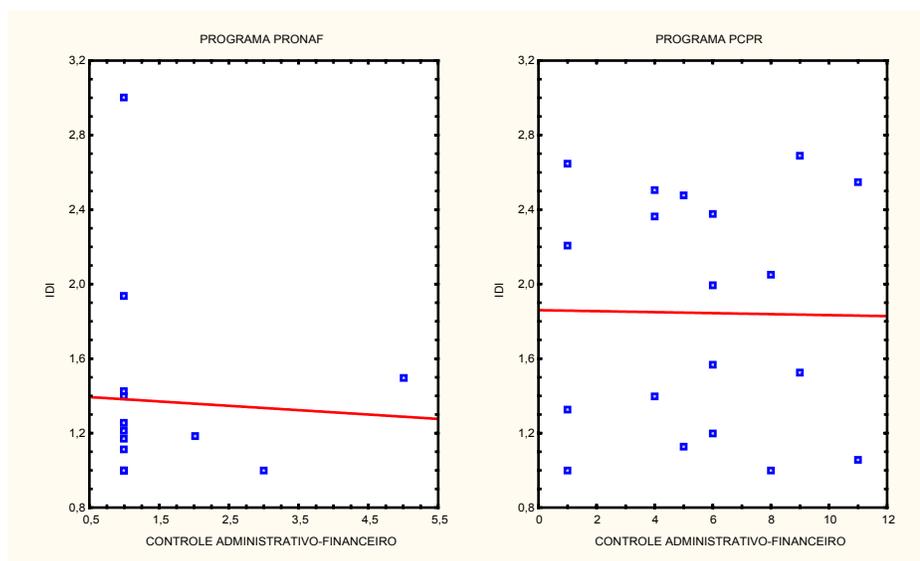
IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM A SOMA DOS ESCORES OBTIDOS NO CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO			TOTAL
	ALTO (8 –11)	MÉDIO (4 – 7)	BAIXO (ATÉ 3)	
ALTO (2 – 3]	3	4	2	9
MÉDIO (1 – 2]	2	5	1	8
BAIXO (0 – 1]	1	-	1	2
TOTAL	6	9	4	19

**QUADRO 18**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO DOS CONSELHOS**  
**MUNICIPAIS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR**  
**NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**(1997-2000)**  
 FONTE: ANEXO A

No caso do PRONAF, como já foi evidenciado, a própria natureza dos projetos financiados por este programa, tanto quanto os seus respectivos modelos de gestão, não sugerem este tipo de relação. Os projetos são predominantemente de infra-estrutura, portanto não respondem de forma direta aos critérios de geração de renda e ocupação, enquanto a maioria dos projetos produtivos não se encontra em funcionamento. Além disso, os conselhos municipais do PRONAF não movimentam recursos financeiros em conta corrente nem realizam balanço geral ou prestam contas de recursos recebidos de organizações públicas, como é o caso do PCPR. Os baixos escores apresentados Quadro 19, a seguir, e o Gráfico 13, adiante, ilustram esta especificidade do modelo de gestão do PRONAF.

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM A SOMA DOS ESCORES OBTIDOS NO CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO			TOTAL
	ALTA (8 –11)	MÉDIA (4 – 7)	BAIXA (ATÉ 3)	
ALTO (2 – 3]	-	-	1	1
MÉDIO (1 – 2]	-	-	8	8
BAIXO (0 – 1]	-	1	4	5
TOTAL	-	1	13	14

**QUADRO 19**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**  
**FONTE: ANEXO B**



**GRÁFICO 13**  
**O IDI E A CAPACIDADE DE CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE**  
**FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001**

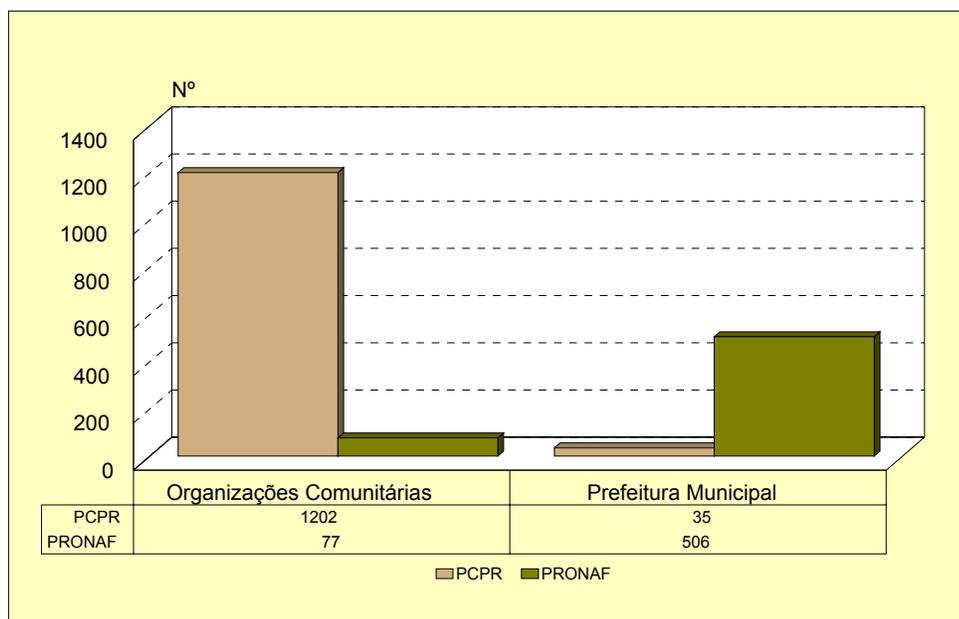
É bom que fique claro que os dados acima não negam a importância de um adequado controle administrativo-financeiro para garantir a transparência, a *publicização* e uma boa gestão da coisa pública. O que eles sugerem, nas condições em que os projetos são implementados, é a transferência indiscriminada desta atribuição para conselhos municipais com estrutura

administrativa e assessoramento técnico frágeis, e, nessas condições, a ausência de uma relação virtuosa entre o **IDI** e o controle administrativo-financeiro, o que deve ser um dado importante para o aperfeiçoamento das formas descentralizadas de gestão de programas e projetos de desenvolvimento rural.

### **5.2.6 – O IDI, as organizações comunitárias e as prefeituras municipais**

Os conselhos municipais de desenvolvimento são as instâncias de planejamento, coordenação, acompanhamento e assessoramento do PCPR e do PRONAF no âmbito local. As organizações comunitárias e as prefeituras municipais são as principais instâncias executoras dos projetos financiados por esses dois programas.

O Gráfico 14, abaixo, ilustra a participação dessas duas organizações para o universo dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. De um total de 1.279 projetos financiados pelo PCPR, 1.202, ou seja, 93,8 por cento são administrados por organizações comunitárias, contra apenas 77 ou 6,2 por cento administrados por prefeituras municipais. No outro extremo, de um total de 541 projetos financiados pelo PRONAF, 506, ou seja, 93,5 por cento são administrados por prefeituras municipais, contra apenas 35, ou 6,5 por cento administradas por organizações comunitárias.



**GRÁFICO 14**  
**NÚMERO DE PROJETOS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS E PREFEITURAS**  
**MUNICIPAIS NOS MUNICÍPIOS DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO RIO**  
**GRANDE DO NORTE**

FONTE: SEAS/COORDENADORIA DE PROJETOS ESPECIAIS; SAPE/SECRETARIA EXECUTIVA DO PRONAF; AGOSTO/2001

As participações acima apresentadas indicam a existência de dois desenhos institucionais, dois modelos de gestão ou pelo menos dois atores locais que gerenciam programas de desenvolvimento em um contexto político-institucional permeado por diversas políticas, programas e projetos executados por distintas organizações dos governos federal e estadual, sem coordenação local, gerando paralelismo, superposição de funções e desperdício de recursos públicos.

As opiniões quanto ao melhor desenho institucional para a gestão local dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF se dividem e são tão distintas quanto os seus respectivos modelos de implementação. Para os entusiastas do modelo de descentralização adotado no PCPR, a delegação de responsabilidades quanto à identificação, ao planejamento e à gestão dos projetos

para os conselhos municipais e para as organizações comunitárias é não somente uma forma de garantir maior eficiência à ação pública, mas, sobretudo, a expressão de um novo modelo de gestão que garante a participação financeira dos beneficiários, gerando um senso de propriedade e de boa vontade para compartilhar as futuras responsabilidades pela operação e manutenção dos projetos financiados (ZYL ET AL, 1995).

Para os entusiastas do modelo de descentralização pela via das prefeituras, no caso do PRONAF, a transferência de atribuições para este nível de governo garante não só uma melhor qualidade técnica, como o apoio administrativo e financeiro requerido para a operação e manutenção de obras, bens e serviços financiados por aquele programa.

Como afirmou um dos prefeitos entrevistados, no caso do PRONAF a descentralização foi um passo muito grande quando transferiu a gestão dos recursos para os municípios, e, principalmente, quando criou mecanismos para o controle social desses recursos. Essas mudanças aumentaram a responsabilidade do gestor público e criaram novas formas onde o próprio gestor é obrigado a tornar esses mecanismos participativos.

O município, disse o prefeito, é quem conhece as suas necessidades e quem tem melhor condição de aquisição e negociação. E acrescentou: no caso do PCPR, como ainda há pouca cultura associativista no Nordeste, isso se cristaliza em associações comandadas por grupos políticos para gerir programas de forma descomprometida. Essas associações, por serem extremamente pobres, não têm conhecimento técnico nem podem se cercar de técnicos; por isso, o PCPR passa por dificuldades: projetos técnicos economicamente inviáveis, projetos mal elaborados, soluções de infra-estrutura duvidosas, ao contrário do PRONAF, que é gerido por um conselho ligado ao grupo de associações e com melhores condições técnicas; quando o conselho decide, só decide no que aplicar e o que fazer; quem executa é a prefeitura. No PCPR, as associações discutem demandas, apontam soluções, defendem e executam o projeto; o conselho

referenda ou não; é a sua única função; em associações pobres, é difícil pensar, planejar, projetar; não têm conhecimento técnico, os projetos são mal concebidos, mal elaborados e a execução é ruim. No PRONAF, os representantes das comunidades ou associações dizem as demandas, discutem no conselho, aprovam; a prefeitura elabora o projeto, negocia e executa.

Se do ponto de vista da engenharia os projetos financiados pelo PRONAF podem ter melhor qualidade, como afirmou o prefeito, na perspectiva do desempenho institucional, medido pelo IDI, esta afirmação não foi comprovada na amostra de projetos pesquisados.

Os dados dos Quadros 20 e 21, a seguir, mostram os **IDIs** médios por Município, classificados em alto, médio e baixo, ao lado da distribuição dos projetos também financiados pelo PCPR e pelo PRONAF, também classificados segundo os estratos alto, médio e baixo.

O Quadro 20, construído a partir dos dados relativos ao PCPR, constantes do Anexo A, contém uma proporção majoritária de projetos administrados por organizações comunitárias, comparativamente às prefeituras municipais, tal como aconteceu para os dados relativos ao universo de projetos ilustrado no Gráfico 15, acima.

Como pode ser observado, do total de 432 projetos da amostra do PCPR, 397 são implementados por organizações comunitárias, contra apenas 35 administrados pelas prefeituras municipais. Dos 397 projetos administrados pelas organizações comunitárias, 239, ou 60 por cento, têm IDI médio situado acima de 2, o que sugere, segundo os critérios estabelecidos, uma posição favorável a essas organizações como instâncias executoras, já que os projetos não somente estão em operação, como estão contribuindo para a geração de renda ou para a organização social dos seus respectivos beneficiários.

As prefeituras municipais, por sua vez, administram um pequeno número de projetos do PCPR. Do total de 35 projetos por elas administrados, nenhum deles está incluído no estrato alto

de **IDI** médio por município, sugerindo que, embora estejam em operação, não estão contribuindo para a geração de renda ou para a melhoria da organização social dos beneficiários.

IDIs MÉDIOS POR MUNICÍPIO	PROJETOS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS		PROJETOS EXECUTADOS POR PREFEITURAS		TOTAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
ALTO (2 – 3]	239	60,2	-	-	239	55,2
MÉDIO (1 – 2]	131	33,0	30	85,7	161	37,3
BAIXO (0 – 1]	27	6,8	5	14,3	32	7,5
TOTAL	397	100,0	35	100,0	432	100,0

**QUADRO 20**

**O IDI E O NÚMERO DE PROJETOS EXECUTADOS POR ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**

FONTE: ANEXO A

No caso do PRONAF, ao contrário, são as prefeituras municipais que assumem a execução, como também já foi evidenciado no Gráfico 15 e como está ilustrado com os dados da amostra dos municípios da área de atuação desse programa, apresentados no Quadro 21, abaixo.

O número de projetos administrados por organizações comunitárias é bastante reduzido, assim como é reduzido o desempenho institucional, ou seja, o número de projetos que está em funcionamento, mas não está contribuindo para o fortalecimento econômico e social das associações civis e do seu quadro de associados. Este fato, aliás, é por si só evidente, já que as prefeituras municipais privilegiam projetos de infra-estrutura e centralizam todo o processo de implantação de obras e aquisição de bens e serviços, além da operação e manutenção dos investimentos. A cessão de obras, bens ou equipamentos financiados pelo PRONAF e executados ou adquiridos pela prefeitura a algum tipo de organização da sociedade civil é um ato posterior à

conclusão da implantação e se constitui numa liberalidade do poder executivo municipal para a qual não existem critérios formalmente definidos.

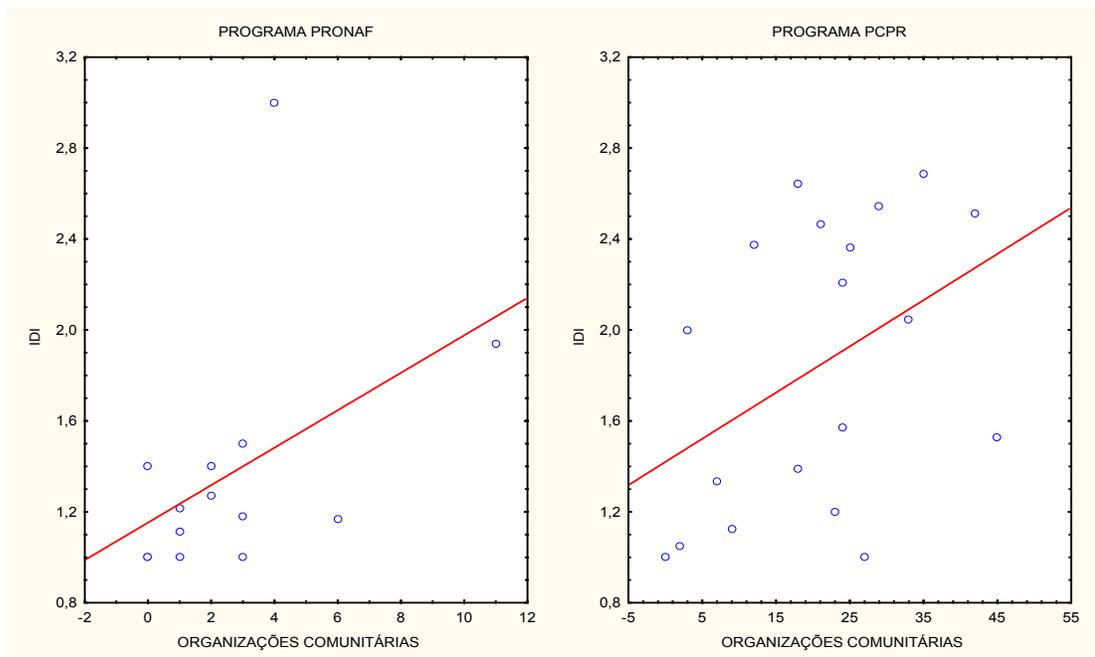
Com efeito, os dados do Quadro 21, também ilustrados nos Gráficos 15 e 16, mostram que dos 168 projetos executados pelas prefeituras municipais apenas 2 desses projetos, localizados no Município de Serra do Mel, obtiveram IDI alto, portanto estão contribuindo diretamente para a geração de renda e para a organização social no âmbito das associações comunitárias. Enquanto isto, apenas 4 dos 37 projetos executados pelas organizações comunitárias atingiram essa mesma performance, curiosamente no mesmo município, isto é Serra do Mel, onde o grau de organização social já havia assumido uma posição destacada como foi mostrado anteriormente.

IDIs MÉDIOS POR MUNICÍPIO	PROJETOS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS		PROJETOS EXECUTADOS POR PREFEITURAS MUNICIPAIS		TOTAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
ALTO (2 – 3]	4	10,8	2	1,2	6	2,9
MÉDIO (1 – 2]	29	78,4	108	64,3	137	66,8
BAIXO (0 – 1]	4	10,8	58	34,5	62	30,3
TOTAL	37	100,0	168	100,0	205	100,0

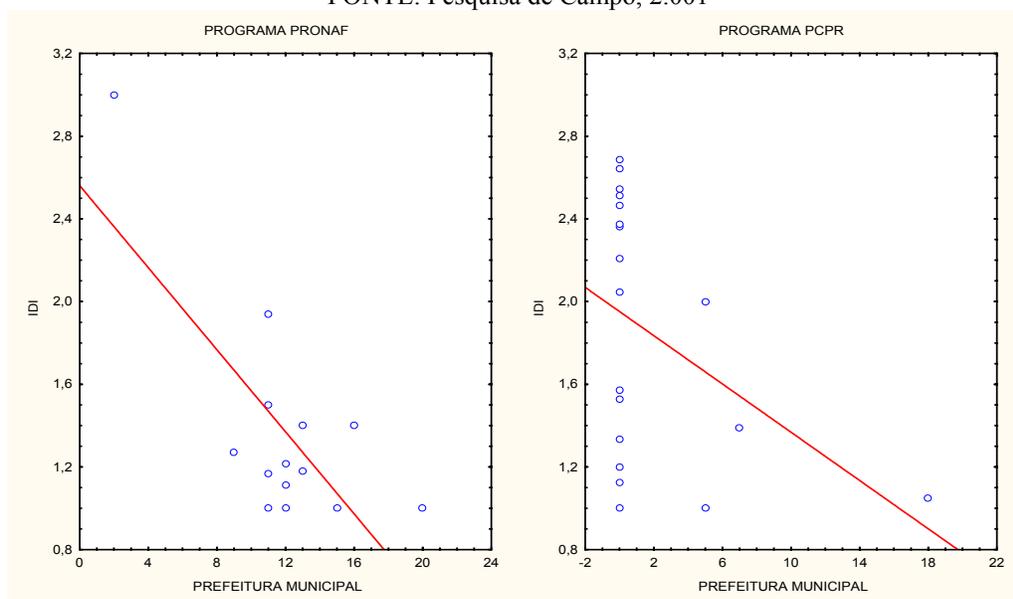
**QUADRO 21**

**O IDI E O NÚMERO DE PROJETOS EXECUTADOS POR ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**

FONTES: ANEXO B



**GRÁFICO 15**  
**O IDI E O NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS EXECUTORAS DE PROJETOS**  
**FINANCIADOS PELO PCPR E PELO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE**  
 FONTE: Pesquisa de Campo, 2.001



**GRÁFICO 16**  
**O IDI E O NÚMERO DE PREFEITURAS EXECUTORAS DE PROJETOS FINANCIADOS PELO PCPR E**  
**PELO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE**  
 FONTE: Pesquisa de Campo, 2.001

É visível, pois, a superioridade dos projetos administrados pelas organizações comunitárias no que diz respeito à geração de renda ou ao fortalecimento do seu quadro de associados. Todavia, nunca é demais insistir que a descentralização é um *estado*, isto é, um determinado arranjo institucional, existente em um dado momento, onde os tipos de organizações gestoras têm um papel importante; mas é também um *processo* em permanente construção, complexo e marcado por avanços, recuos, êxitos e fracassos.

Como vimos anteriormente, no município de Serra Negra do Norte, o entendimento entre representantes da prefeitura municipal, do PCPR, do PRONAF, do Programa de Emergência, da Diocese de Caicó, do Sindicato e da Federação dos Trabalhadores Rurais, possibilitou a canalização dos recursos dessas diversas fontes para um único objetivo, que foi a construção de barragens submersíveis ao longo do Rio Espinharas, em pleno sertão quente e seco. Essas barragens possibilitam, hoje, a irrigação de aproximadamente 300 hectares de cultivos alimentares para o auto-consumo e para venda na região e no vizinho estado da Paraíba. Apesar disso, o prefeito perdeu a reeleição e a experiência de gestão compartilhada arrefeceu. O prefeito e vice-prefeito supostamente derrotados não desanimaram; foram à luta, denunciaram a existência de fraude nas eleições, ganharam a batalha e assumiram os seus respectivos mandatos. O Espinharas voltou à agenda das mesmas instituições que agora trabalham na elaboração de um plano diretor para o desenvolvimento do Vale. Entretanto, a pendenga não terminou; ainda existe demanda judicial no Superior Tribunal de Justiça, devidamente apoiada pelas velhas oligarquias que são visceralmente contra essas experiências de implementação descentralizada de políticas públicas, salvo se estiverem sob o seu absoluto controle.

Em Serrinha, o prefeito municipal realizou uma reforma administrativa baseada em um sistema de co-gestão com os conselhos municipais e as associações comunitárias. Formalizou as

participações do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, dos conselhos setoriais a ele articulados e das associações civis como instâncias de gestão de políticas públicas e de execução de projetos. A articulação direta do prefeito com os conselhos e associações desagradou os vereadores, que se insurgiram contra o prefeito, passando para a oposição. O prefeito não somente perdeu maioria, como ficou com apenas um vereador ao seu lado. Um longo processo de reconquista teve de ser desencadeado para neutralizar a ameaça de cassação do mandato pela Câmara de Vereadores. Estamos, neste caso, diante de um conflito entre democracia representativa e democracia participativa que foi prontamente solucionado, porém não tivemos acesso à forma específica utilizada para sua solução do conflito, sem dúvida de alta eficiência resolutiva!

Em São João do Sabugi, os investimentos do PCPR e do PRONAF foram articulados em função de um plano comum de trabalho. As reuniões do conselho municipal do PCPR neste município ocorrem sempre no Sindicato dos Trabalhadores Rurais que dá apoio logístico, acompanha e controla o andamento dos projetos.

Em Serra do Mel foram mobilizados recursos do PCPR e do PRONAF para possibilitar a implantação de um sistema composto por unidades familiares de pré-beneficiamento de castanha de caju, de unidades associativas de beneficiamento final e, de uma central de classificação, financiada pelo PCPR e pelo PRONAF, que hoje possibilita a venda de castanha proveniente de unidades familiares no mercado internacional.

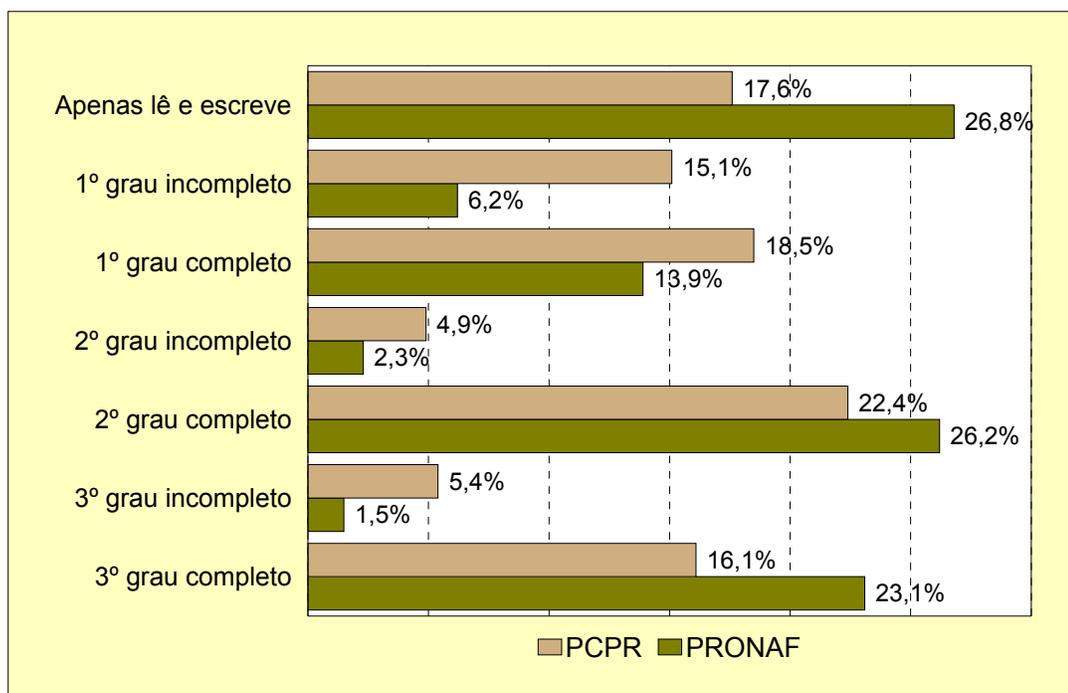
Mais do que diante de uma instituição que garante o melhor desempenho dos projetos, estamos diante de um grande desafio, que é a construção de uma nova institucionalidade, de uma forma inovadora de *governança* local que seja capaz de superar as velhas formas de implementar políticas públicas, assim como o maniqueísmo e a auto-suficiência que vêm caracterizando as formas descentralizadas de gestão do PCPR e do PRONAF; de articular os recursos humanos,

materiais e financeiros das prefeituras municipais, com a capacidade gestora demonstrada pelas associações civis; e, de consolidar uma nova forma de relação entre as organizações do Estado e da sociedade civil, onde a autonomia das partes seja preservada. Em que medida o grau de escolaridade dos conselheiros e a diversidade política dos conselhos municipais pode contribuir para isto?

### **5.2.7 – O IDI e o grau de escolaridade dos conselheiros municipais**

Exploremos as possíveis relações existentes entre o **IDI** e o grau de escolaridade dos conselheiros, dado pelo grau de conhecimento formal dos membros dos conselhos municipais do PCPR e do PRONAF, segundo os sete níveis de escolaridade, aos quais foram atribuídos escores em escala decrescente, a partir do grau mais elevado de escolaridade, conforme apresentado a seguir: 7 – 3<sup>o</sup> grau completo; 6 – 3<sup>o</sup> grau incompleto; 5 – 2<sup>o</sup> grau completo; 4 – 2<sup>o</sup> grau incompleto; 3 – 1<sup>o</sup> grau completo; 2 – 1<sup>o</sup> grau incompleto; 1 – apenas lê e escreve.

Os dados mostrados no gráfico 17, abaixo, comprovam um bom nível de escolaridade formal dos conselheiros municipais do PCPR e do PRONAF, com 48,8 por cento dos conselheiros do PCPR e 53,1 por cento dos conselheiros do PRONAF com grau de escolaridade situado entre o segundo grau incompleto e o terceiro grau completo.



**GRÁFICO 17**  
**GRAU DE ESCOLARIDADE DOS MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS**  
**DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
 FONTE: Pesquisa de Campo, 2001

O Quadro 22, abaixo, construída a partir dos dados do Anexo A, mostra que apenas 2 (dois) Municípios, dentre os 19 (dezenove) da amostra retirada do universo do PCPR, apresentaram, simultaneamente, alto grau de escolaridade e **IDI** também classificado como alto. O restante dos municípios encontra-se pulverizado segundo distintos níveis de desempenho institucional, como também ilustra o Gráfico 18, adiante.

Conquanto isto não signifique que o conhecimento formal não seja importante para uma boa gestão, há de se reconhecer que outros fatores intervenientes são capazes de neutralizar o potencial de contribuição de um bom nível de escolaridade para um excelente desempenho institucional, como poderia ser o caso, por exemplo, do grau de compromisso dos conselheiros para com o próprio conselho.

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ONDE OS CONSELHEIROS TÊM GRAU DE ESCOLARIDADE			TOTAL
	ALTO (ESCORE MÉDIO ACIMA DE 4,50)	MÉDIO (ESCORE MÉDIO DE (3,00 – 4,50])	BAIXO (ESCORE MÉDIO DE [1,50 – 3,00)	
ALTO (2 – 3]	2	7	-	9
MÉDIO (1 – 2]	2	4	2	8
BAIXO (0 – 1]	1	-	1	2
TOTAL	5	11	3	19

**QUADRO 22**

**O IDI E O GRAU DE ESCOLARIDADE DOS MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**

FONTE: ANEXO A

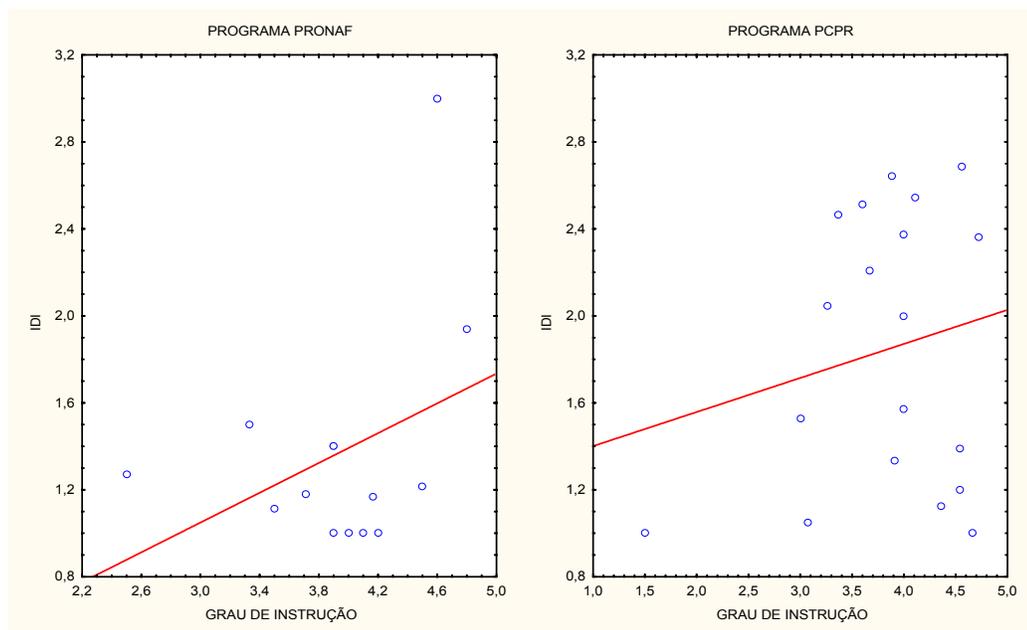
A situação encontrada no PCPR, evidenciada no Quadro 22, acima, é ainda mais grave no caso do PRONAF, onde todos os IDIs são baixos, como já explicado, em razão da própria natureza dos projetos, na sua maioria de infra-estrutura, executados pelas prefeituras municipais, por intermédio de empresas privadas, portanto sem a participação dos beneficiários diretos dos investimentos realizados que ficam a margem, inclusive, da operação e manutenção dos projetos (Quadro 23).

IDI MÉDIO DOS PROJETOS POR MUNICÍPIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ONDE OS CONSELHEIROS TÊM GRAU MÉDIO DE ESCOLARIDADE			TOTAL
	ALTO (ESCORE MÉDIO ACIMA DE 4,50)	MÉDIO (ESCORE MÉDIO DE (3,00 – 4,50])	BAIXO (ESCORE MÉDIO DE [1,50 – 3,00)	
ALTO (2 – 3]	1	7	-	8
MÉDIO (1 – 2]	1	-	1	2
BAIXO (0 – 1]	-	4	-	4
TOTAL	2	11	1	14

**QUADRO 23**

**O IDI E A QUANTIDADE DE PROJETOS EXECUTADOS POR PREFEITURAS MUNICIPAIS SEGUNDO O NÚMERO DE MUNICÍPIOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000) (R\$ 1,00)**

FONTE: ANEXO B



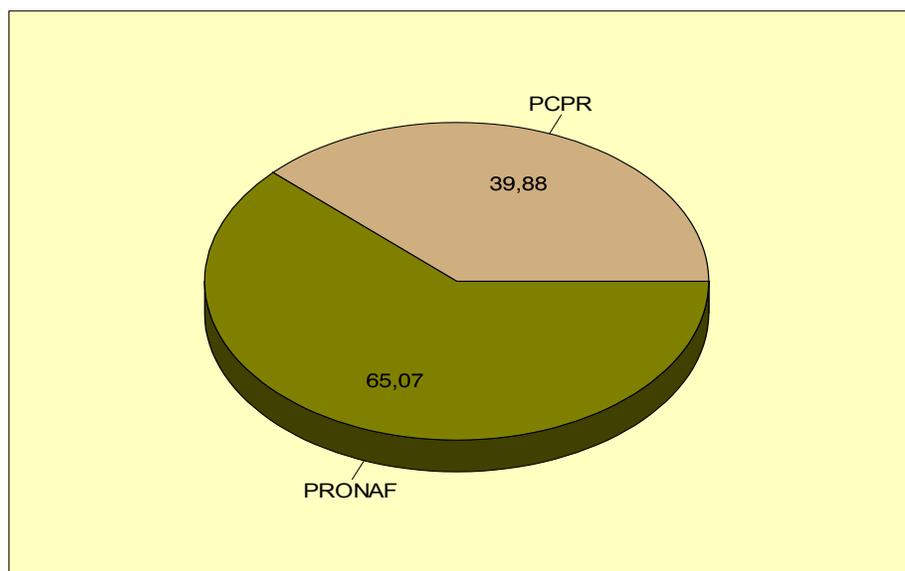
**GRÁFICO 18**  
**O IDI E O GRAU DE ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS**  
**NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO**  
**DO RIO GRANDE DO NORTE**  
 FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001

### 5.2.8 – O IDI e o grau de afinidade política dos conselheiros com os partidos políticos dos prefeitos municipais

Por último, mas não menos importante, exploramos as possíveis relações entre o **IDI** dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF e a afinidade política dos membros dos conselhos municipais com o partido político do prefeito municipal. Ou seja, um conselho mais homogêneo e mais afim com o partido político do prefeito, estaria em condições mais vantajosas para receber apoio técnico, financeiro e material da prefeitura municipal, e, portanto, ostentaria um **IDI** mais elevado, ou, ao contrário, seria um conselho mais heterogêneo, com maior

diversidade política que estaria em condições mais vantajosas para o exercício da democracia participativa, e, portanto, contribuiria para um melhor desempenho dos subprojetos e metas e para um **IDI** mais elevado?

Os dados trabalhados e apresentados no Gráfico 19, abaixo, evidenciam uma clara distinção na composição política dos conselhos municipais do PCPR e do PRONAF quanto à afinidade política com o partido do prefeito. No PCPR, apenas 39,8 por cento dos membros dos conselhos municipais declararam ser do mesmo partido ou seguir a orientação política do prefeito, contra 65,1 por cento no PRONAF.



**GRÁFICO 19**  
**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO PCPR E DO PRONAF**  
**ALINHADOS COM OS PARTIDOS POLÍTICOS DOS PREFEITOS EM MUNICÍPIOS PESQUISADOS**  
**NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
FONTE: Pesquisa de Campo, 2.001

Os Quadros 24 e 25, a seguir, e o Gráfico 20, adiante, elaborados a partir dos dados desagregados constantes do Anexo A, indicam uma tendência de aumento do IDI à proporção que diminui o percentual de afinidade política com o Prefeito Municipal, sugerindo uma relação

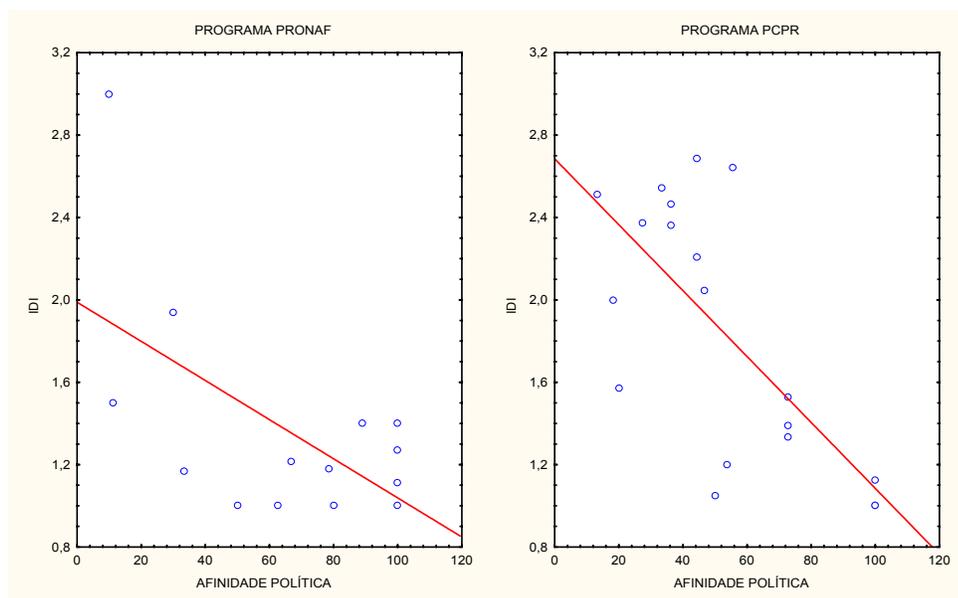
inversa entre essas duas variáveis, ou seja, quanto maior a diversidade política dos conselhos municipais, melhor o desempenho dos projetos acompanhados por esses conselhos.

IDI MÉDIO	% MÉDIO DE AFINIDADE POLÍTICA
ALTO (2 – 3]	34,1
MÉDIO (1 – 2]	57,5
BAIXO (0 – 1]	100,0

**QUADRO 24**  
**O IDI E O GRAU DE AFINIDADE POLÍTICA DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS COM OS PARTIDOS**  
**POLÍTICOS DOS PREFEITOS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR**  
**NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**  
 FONTE: ANEXO A

IDI MÉDIO	% MÉDIO DE AFINIDADE POLÍTICA
ALTO (2 – 3]	10,0
MÉDIO (1 – 2]	67,6
BAIXO (0 – 1]	73,1

**QUADRO 25**  
**O IDI E O GRAU DE AFINIDADE POLÍTICA DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS COM OS PARTIDOS**  
**POLÍTICOS DOS PREFEITOS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO**  
**PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (1997-2000)**  
**(1997-2000)**  
 FONTE: ANEXO B



**GRÁFICO 20**  
**O IDI E O GRAU DE AFINIDADE POLÍTICA DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E DO PRONAF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

FONTE: PESQUISA DE CAMPO, 2.001

Reveste-se, pois, de importância estratégica, a formação de lideranças para o exercício da gestão democrática e da democracia participativa, pois, como sugerem os dados explorados, é a *pobreza política*, tanto quanto a pobreza material, que alimenta as relações de dependência, o clientelismo e a política do favor que ainda dominam as relações entre o Estado e a sociedade no processo de implementação de projetos de desenvolvimento rural.

Um processo de formação desta natureza só poderá ser levado a cabo pelas organizações da sociedade civil comprometidas com a democratização dos espaços locais, já que a fração dominante do Estado, ao decidir implementar um processo desta natureza, estará entrando em contradição com os seus próprios sistemas de sustentação, entre os quais se incluem as estruturas de poder local que se beneficiam da centralização, do clientelismo e da política do favor. Por isso, esta contradição só se resolve com a conquista de espaços hegemônicos dentro do aparelho do

Estado, por frações da sociedade civil comprometidas com a gestão democrática de projetos e com a construção de novas instituições para o exercício da democracia representativa. Afinal de contas é o Estado que, no meio da pobreza material que caracteriza o nordeste brasileiro e o Rio Grande do Norte em particular, terá que continuar sendo o principal financiador das políticas públicas em geral e dos programas de desenvolvimento rural em particular.



## 6 CONCLUSÕES

Iniciamos o presente trabalho formulando algumas questões que nasceram da nossa própria experiência como técnico e dirigente de instituições de planejamento e de coordenação de programas de desenvolvimento rural e como pesquisador interessado na temática da descentralização e do desenvolvimento rural, de cuja trajetória no Estado do Rio Grande do Norte, já vínhamos participando há mais de duas décadas.

Dada a diversidade de programas e de estratégias de descentralização focalizadas no mesmo espaço geográfico e nos mesmos grupos sociais, queríamos investigar por que alguns projetos têm bom desempenho e outros não? Ou, ainda, por que um mesmo projeto tem bom desempenho em uns locais e em outros não? Queríamos também saber que fatores ligados à descentralização de políticas públicas poderiam ter maior poder explicativo nas diferenças encontradas no desempenho desses projetos. Em outras palavras, se descentralizássemos a gestão, melhorariamos o desempenho dos chamados projetos de combate à pobreza e fortalecimento da agricultura familiar no meio rural?

Diante do caráter recorrente das experiências de implementação descentralizada de políticas públicas no meio rural do Rio Grande do Norte e da importância das políticas contemporâneas de desenvolvimento rural, representadas neste estudo pelo PCPR e pelo PRONAF, estabelecemos como hipótese de trabalho, que a descentralização é uma boa estratégia; porém, dois desenhos institucionais, ainda que assemelhados nas suas estratégias de descentralização, não produzem os mesmos resultados.

Afirmamos também que a descentralização não é panacéia; e, mais ainda, que a transferência de atribuições e responsabilidades do governo central para os governos subnacionais ou do âmbito governamental para o da sociedade é uma condição necessária, porém não suficiente para garantir o êxito de um processo de descentralização, podendo, ao contrário, restringir-se a um mecanismo formal que apenas reforça as estruturas de dominação já existentes.

Na busca de confirmação ou refutação para a hipótese acima formulada, construímos uma metodologia específica para análise das políticas selecionadas; examinamos a bibliografia especializada para compreender o significado e as tipologias do *estado* e do *processo* de descentralização; reconstituímos as experiências de implementação descentralizada dos chamados programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte; identificamos as especificidades da descentralização no discurso das lideranças políticas, religiosas e sindicais e nas experiências bem sucedidas de gestão descentralizada; e, finalmente, realizamos uma análise exploratória da gestão descentralizada do PCPR e do PRONAF no Rio Grande do Norte.

Podemos concluir, a partir das análises anteriormente apresentadas, que a utilização do conceito, da tipologia e da estratégia de descentralização dos chamados programas de desenvolvimento rural pode ser associada a dois momentos de reconhecida importância histórica nas conjunturas internacional e nacional, a partir dos quais podemos explicar a amplitude e as tipologias associadas àquele conceito.

O primeiro daqueles períodos, que teve início no imediato pós-guerra, no final da década de 1940 e se estendeu até a primeira metade da década de 1960, foi caracterizado, no plano internacional, pelo fenômeno da *Guerra Fria*, pelos modelos opostos de sociedade, pela emergência do *Estado de Bem Estar Social (Welfare State)* e pelas elevadas taxas de crescimento econômico, caracterizando o fenômeno que ficou mundialmente conhecido pela expressão *Anos Dourados*.

Naquele período, a *ameaça comunista* e a crença nas possibilidades de promoção do desenvolvimento capitalista e na suposta redução da pobreza no continente latino-americano, estimularam, como vimos, a difusão do desenvolvimento comunitário e das tecnologias originadas do novo padrão tecnológico, então denominado *Revolução Verde*. O Rio Grande do Norte, como vimos, se beneficiou daquela conjuntura, desenvolvendo experiências pioneiras de descentralização de políticas públicas no campo da educação de adultos, do sindicalismo, da saúde, da colonização e da assistência técnica e extensão rural sob os auspícios de organismos multilaterais de financiamento e cooperação técnica, como o Banco Mundial, a ONU e a OEA, assim como do próprio governo norte-americano.

O segundo momento de intensa utilização da estratégia de descentralização ocorre a partir dos anos 80, com a crise fiscal dos Estados latino-americanos; a retomada do processo de redemocratização; o crescimento dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais; e, a promulgação da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, as políticas de ajuste fiscal e as ações compensatórias de combate à pobreza rural, não somente passaram a ser recomendadas pelos organismos multilaterais de financiamento e cooperação técnica, como passaram a fazer parte das condições de negociações dos empréstimos externos.

Esses fatos históricos explicam a variedade das estratégias de descentralização e seus respectivos desenhos institucionais, encontrados nos diversos países do continente latino-americano, e, particularmente no Brasil. Ou seja, estratégias de descentralização que incluem a *desconcentração*, a *delegação*, a *transferência de atribuições*, além da *privatização* e da *desregulação*, nos termos anteriormente descritos.

A redistribuição de atribuições no interior das agências governamentais, entre esferas de governo e do âmbito governamental para o não-governamental, não se constitui, pois, num fenômeno novo nem no continente latino-americano, nem no Brasil, nem tampouco no Rio

Grande do Norte; ao contrário, é um fenômeno antigo e recorrente, que mais uma vez se apresenta justificado pelos discursos da valorização dos níveis subnacionais de governo, da descentralização, da participação social e do aumento da eficiência da ação governamental.

Longe de ser um fenômeno dos anos 80 e 90, como sugerem diversos estudos realizados pelas organizações multilaterais de financiamento e cooperação técnica, notadamente o Banco Mundial, as experiências de implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural remontam, como visto, ao final dos anos 40, com a difusão do desenvolvimento comunitário, do sindicalismo, da educação de adultos e do serviço de assistência técnica e extensão rural.

Particularmente no Rio Grande do Norte, o que se verifica nos anos 90 é um *reencontro das instituições* que participaram daquelas experiências de desenvolvimento comunitário do imediato pós-guerra, isto é, o Banco Mundial, a ONU, a OEA, o IICA, o Governo Federal, o Governo do Estado, a Igreja Católica, e, o MSTR dentre outras.

Neste novo *reencontro*, movido pela esperança de alcançar o longínquo eldorado do desenvolvimento sustentável, aquelas mesmas instituições re-descobrem a sociedade civil e nela depositam a principal responsabilidade pela condução dos pobres rurais ao nirvana. As novas oportunidades que se abriram para participação no *fundo público*, em meio à crise fiscal do Estado e ao desmonte do setor público, estimularam o crescimento dos conselhos municipais de desenvolvimento, agora de caráter deliberativo e co-gestionário de políticas e finanças públicas, quando no passado eram apenas consultivos; de organizações não-governamentais de assessoramento técnico e associações comunitárias executoras de projetos financiados com recursos públicos.

Seja como for essas mudanças provocaram importantes modificações na gestão dos projetos de desenvolvimento rural, notadamente no que refere à ampliação da participação dos beneficiários diretos; ao controle social sobre os fundos públicos a eles alocados; e, aos

mecanismos de transparência e de responsabilização social, nunca antes vistos nas tradicionais formas de gestão de políticas públicas no Brasil e, em particular, no Nordeste brasileiro.

Entretanto, os contornos dessas mudanças são ainda bastante imprecisos. Esta é a nossa segunda conclusão. Na realidade, o processo de descentralização tem se materializado em distintos desenhos institucionais que se formam, no âmbito local, com a participação de organizações do governo e da sociedade civil. Entretanto, dependendo dos recursos de poder dos atores sociais, ora são as organizações governamentais, ora são as organizações da sociedade civil que assumem a liderança da gestão descentralizada. Especificamente em relação às organizações da sociedade civil, ora são as organizações representativas do público beneficiário dos programas que assumem a liderança, ora são as organizações dominadas pelas lideranças tradicionais que assumem a hegemonia do processo decisório, reforçando, ao invés de mudar o velho padrão de implementação de políticas públicas.

Confirmamos, pois, a hipótese da emergência de um modelo descentralizado de gestão de programas governamentais no meio rural do Rio Grande do Norte, com a participação articulada do Estado e das organizações da sociedade, em contraposição às tradicionais formas verticalizadas, centralizadas e clientelistas de implementação de políticas públicas que ainda permanecem como hegemônicas nas relações entre o Estado e a sociedade nos seus diversos níveis.

Trata-se, no entanto, de um processo em construção, marcado pela ambigüidade, pois ora contribui para renovar a gestão local, ora para re-centralizar o poder decisório nas mãos das lideranças políticas tradicionais, garantindo, assim, a perpetuação das relações clientelistas e da *política do favor*, apesar da filosofia e das recomendações formais de descentralização, contidas nos documentos legais firmados entre os organismos internacionais de financiamento e cooperação técnica e os governos federal e estadual.

Tal como nas experiências descritas no item 3, onde a descentralização foi utilizada, em algumas situações, para garantir um projeto social de extrema centralização do governo nacional, como foi o caso do regime militar, e, em outras para implantar sistemas descentralizados, como foi o caso da extensão rural e do planejamento agrícolas, nas experiências contemporâneas de implementação de políticas públicas no meio rural do Rio Grande do Norte, encontramos a mesma estratégia de descentralização sendo utilizada por alguns atores sociais para re-centralizar o poder local, e, por outros, para construir um modelo alternativo de gestão participativa de políticas públicas.

Todavia, de forma diferente dos anos 50 e 60, quando os financiamentos eram aleatórios e dependiam da eventual disponibilidade de recursos das organizações internacionais e nacionais, agora o financiamento faz parte de fontes regulares, mantidas com empréstimos internacionais ao Governo do Estado, no caso do PCPR, e com dotações orçamentárias no Orçamento Geral da União, no caso do PRONAF.

Apesar da regularidade na distribuição dos recursos, nossa terceira conclusão, derivada do exame das experiências contemporâneas de implementação de programas de desenvolvimento rural, é que existe, como foi afirmado acima, uma grande variabilidade nos desenhos institucionais e no desempenho operacional e institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

Essas variações ocorrem tanto entre os programas, como dentro de um mesmo programa, implementado em distintos locais. O **Índice de Desempenho Operacional (IDO)** e o **Índice de Desempenho Institucional (IDI)**, calculados segundo os procedimentos metodológicos descritos no item 2, revelaram que desenhos institucionais distintos produzem resultados igualmente distintos, e mais ainda, que os mesmos desenhos institucionais também produzem resultados diferentes.

Encontramos altos **IDOs** nos municípios pesquisados, com 70 e 80 por cento dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF em pleno funcionamento. Todavia, a desagregação dos projetos em infra-estrutura e produtivos, revelou, no caso dos projetos produtivos, que exigem maior esforço de gestão, uma queda acentuada do **IDO** tanto no PCPR quanto no PRONAF. No caso do PCPR, apenas 41,9 por cento dos municípios apresentaram **IDO** excelente, ou seja, com 80 a 100 por cento dos projetos em funcionamento. No caso do PRONAF, o **IDO** dos projetos produtivos caiu para 28,2 por cento, o que revela o grande número de investimentos paralisados, abandonados ou ainda não iniciados, e, portanto, a sua baixa contribuição para o desenvolvimento local.

No caso do **IDI**, os dados revelaram uma clara superioridade nos projetos financiados pelo PCPR, comparativamente aos projetos financiados pelo PRONAF, ainda que nenhum dos dois programas possam ser reconhecidos pela excelência dos seus desempenhos. Na realidade, os municípios do PCPR com **IDI** alto, correspondem a 37,03 por cento do total da amostra, contra apenas 7,9 por cento, no caso do PRONAF. Esses dados confirmam a hipótese de que a simples transferência de atribuições por si só, é necessária, porém não é suficiente para garantir um alto grau de desempenho institucional aos programas de desenvolvimento rural que estamos analisando. Outros fatores, igualmente relacionados com o processo de descentralização, também foram decisivos para garantir altos níveis de desempenho operacional e institucional aos programas de desenvolvimento rural.

Diante desses resultados, nossa quarta conclusão deriva da análise exploratória das possíveis relações existentes entre o desempenho institucional, representado pelos **IDIs** médios relativos a cada Município da amostra pesquisada e cada um dos fatores explicativos dos distintos desempenhos institucionais, a seguir relacionados: i) volume de recursos financeiros recebidos; ii) capacidade de planejamento; iii) capacidade de coordenação; iv) capacidade de controle

administrativo financeiro; v) grau escolaridade dos conselheiros municipais; vii) capacidade de assessoramento; viii) tipo de organização gestora; ix) afinidade política dos conselheiros com o partido político do prefeito municipal.

A análise exploratória dos dados apresentados anteriormente não sugeriu, nas condições atuais, nenhum tipo de relação virtuosa entre o desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF e o volume de recursos financeiros recebidos pelos municípios, a capacidade de coordenação e de controle administrativo dos conselhos municipais e o grau de escolaridade dos conselheiros municipais. Todavia, existem indicações de relações virtuosas entre o desempenho institucional e os seguintes fatores: a capacidade de planejamento, significando que a existência de planos municipais de desenvolvimento parecem assegurar melhor desempenho institucional aos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF; a capacidade de assessoramento, indicando que a existência de acompanhamento e assessoramento à gestão dos projetos após a sua implantação, implica em melhor desempenho institucional; e, a presença de organizações comunitárias como executoras de projetos, sugerindo que à medida que aumenta o número de associações comunitárias como executoras de projetos, aumenta também o desempenho institucional desses projetos, e, portanto, a sua capacidade de contribuição para o fortalecimento econômico e social das associações e dos seus quadros de associados. Finalmente, os dados explorados entre o desempenho institucional e afinidade política dos conselheiros com o partido do prefeito municipal, sugeriu uma relação inversa, no sentido de que quanto mais homogêneo o conselho, isto é, quanto maior o número de conselheiros do partido político do prefeito no conselho municipal, pior o desempenho institucional dos projetos.

As análises exploratórias sugerem, pois, que devemos reforçar a capacidade de planejamento e a capacidade de assessoramento técnico e gerencial dos conselhos comunitários, bem como fortalecer as organizações comunitárias como instâncias privilegiadas de execução,

porque à medida que assim procedermos estaremos aumentando o desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Além disso, devemos estabelecer critérios que garantam a diversidade política dos conselhos municipais, pois quanto mais homogêneos forem eles, isto é, quanto maior o número de conselheiros do mesmo partido do prefeito municipal, mais baixo é o grau de desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

Devemos aprofundar o processo de descentralização na esfera local, transferindo as responsabilidades pela operação e manutenção para as organizações comunitárias, pois se assim procedermos, estaremos contribuindo para aumentar o desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF. Ao contrário, se mantivermos as responsabilidades pela operação e manutenção com as prefeituras municipais, estaremos contribuindo para um mais baixo desempenho institucional dos projetos financiados pelo PCPR e pelo PRONAF.

A descentralização termina sendo, em última instância, um processo de mudança política que resulta de uma complexa interação entre uma pluralidade de atores individuais e coletivos marcada por fortes assimetrias de informação e heterogeneidade de interesses, onde a necessidade de tempo para solução dos conflitos, obtenção de consensos e construção de um novo contrato social é incompatível com o curto prazo e com a rigidez do tempo de existência dos atuais programas de desenvolvimento rural, fixados, no caso do PCPR e do PRONAF em um período de 5 (cinco) anos.

Nesse contexto, a conquista de espaços de poder decisório nos processos de gestão do PCPR e do PRONAF pelas organizações representativas dos beneficiários desses programas, pelas organizações não-governamentais de assessoramento e por outros tipos de organizações da sociedade civil, tem se afirmado como a característica mais inovadora das experiências de implementação descentralizada de programas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte.

Até onde essas organizações se consolidarão como instâncias privilegiadas de identificação, formulação, execução e avaliação de políticas públicas e como participantes de um novo processo de governança local é ainda uma utopia que só o protagonismo dos atores sociais diretamente interessados na constituição de instituições autônomas e na busca de um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade será capaz de consolidar.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Luciana Santiago. Uma Análise Crítica sobre a Definição e Classificação do Público do PRONAF. In: CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. *O Novo Rural Brasileiro – Políticas Públicas*. Jaguariúna, SP: EMBRAPA, 2000. p. 151 – 175.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC; USP, 1998.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALVES DA SILVA, Roberto Marinho. *Dilemas da gestão participativa do desenvolvimento local em Serra do Mel – RN*. 1999. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Política). Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1999.

AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1987.

ANDRADE, Ilza Araújo de. *Políticas e poder: o discurso da participação*. São Paulo: AD HOMINEN; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.

ARAÚJO, Aloísio Barboza. *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto*. Brasília: IPEA, 1991.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

ASSUMPCÃO, Leilah Landim. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Departamento de Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

AZEVEDO, P.R. *Modelos de regressão linear*. Natal: EDFURN, 1997.

BAER, Mônica. *El Banco Mundial y sua política hacia America Latina*. 1981. 178f. Dissertação (Mestrado em Economia).- Centro de Investigación y Docencia Economicas, AC, 1981

BANCO MUNDIAL. *Uma avaliação preliminar dos programas de desenvolvimento rural para o nordeste*. Washington: [s.n], 1985.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo : ATICA, 1991.

BELIK, Walter. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. *O Novo Rural Brasileiro: Políticas Pública*. Jaguariúna,SP: EMBRAPA, 2000. p. 93 – 115.

BIRCH, Anthony H. *The concepts and theories of modern democracy*. New York: Routledge, 1993.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 8. ed São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORJA, Jordi. *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelon: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *Manual operacional do PRONAF*. Brasília: [s.n.], 1996.

BUAINAIN, Antônio Márcio. *Trajetória recente da política agrícola brasileira*. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, São Paulo, 1999.

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

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

BUSSAB, W.O. *Análise de variância e de regressão*. São Paulo: Ed. Atual, 1986.

CAMARGO, Procópio. *O movimento de Natal*. São Paulo: Federação Internacional dos Institutos de Pesquisas Sociais e Sócio-Religiosas, 1968.

CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. *O Novo Rural Brasileiro : Políticas Pública*. Jaguariúna,SP: EMBRAPA, 2000.

CARNEIRO, Maria José. Política de Desenvolvimento e o Novo Rural. In: CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. *O Novo Rural Brasileiro – Políticas Públicas*. Jaguariúna, SP: EMBRAPA, 2000. p. 93 – 115.

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

CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão: o nascimento das ONGs*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CARVALHO, Otamar de. *A economia política do nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: CAMPUS; Brasília: ABID, 1988.

CARVALHO, Valter. Prácticas Óptimas para Lograr la Participación de las ONGs en la Descentralización y Multiplicar su Influencia. In: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO (IDE) DEL BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA(IICA) (Org.). *Acción local, mejores vidas: implementación de proyectos participativos y descentralizados*. Ciudad Antigua, Guatemala: Daniel Sellen, 1998.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Os prefeitos e o processo de formulação de políticas públicas nos municípios*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 19, 1995, . **Resumos ...**, Brasília: ANPOCS, 1995.

CASTRO, Maria Helena G. *Descentralização e política social*. São Paulo: Cadernos Cepam B, 1991.

COCHRAN, W.E., *Sampling Techniques*, 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1977.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento: o processo de criação da SUDENE*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

CRUZ, Dalcy. *A redenção necessária: Igreja Católica e sindicalismo rural*. 1982. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1982.

DESENVOLVIMENTO rural do nordeste. Recife: SUDENE, 1980.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte : Editora UFMG; Rio de Janeiro : IUPERJ, 2002.

DILLINGER, William. Decentralization: Politics and Public Services. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz de Barros. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. Campinas, SP: FUNDAP, 1995.

DRAIBE, Sônia M.; ARRETCHE, Marta T. S. *Descentralização e políticas de combate à pobreza*. Campinas, SP: UNICAMP, [19-].

ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. 7.ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FERNANDES, Maria Célia. *ONGs: a emergência do terceiro setor*. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1996.

FERNANDES, Rubem César. *Público porém privado: o terceiro setor na América Latina*. 2.ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Minas Gerais, v. 1, n. 3, set./dez. 1986.

- FINGERMANN, Henrique (Org.). *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 1992. 2. v.
- FONSECA, Maria Tereza Lousa de. *A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro : Campus, 2000.
- GIL, Antonio Carlos. *Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias*. São Paulo: ATLAS, 2000.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GOMES, Gustavo Maia. *Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos*. Brasília: IPEA, 2001.
- GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). *Organizações não governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
- GONZALEZ, Manuel José Forero et al. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas (1994 – 1989)*. Washington: IPEA, [1990].
- INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO (IDE) DEL BANCO MUNDIAL ; INSTITUTO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA(IICA) (Org.). *Acción local, mejores vidas: implementación de proyectos participativos y descentralizados*. Ciudad Antigua, Guatemala: Daniel Sellen , 1998.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). *Perfil de entrada: características sócio-econômicas no espaço de atuação do PCPR no Rio Grande do Norte*. Natal: [s.n], 1999a.

\_\_\_\_\_. *Projeto de combate à pobreza rural – estudo de desempenho físico*. Natal, [s.n], 1999b.

\_\_\_\_\_. *A experiência do PCPR no Rio Grande do Norte: relato de subprojetos exitosos na região do Seridó*. Natal, [s.n], 2000.

JARA, Carlos Julio. *A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção*. Brasília: IICA; Recife: SEPLAN, 1998.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en Action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar (Coord.). *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA, 1994.

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

LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

LIMA, Hermano Machado Ferreira; TAKEYA, Denise Monteiro. *História político-administrativa da agricultura do Rio Grande do Norte (1892/1930)*. Natal: Editora Universitária, 1987.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre representação de interesses no processo de formulação de Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 30-48, Jan./Fev. 1997.

LOBO, Tereza. Descentralização – Uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 14-24, jan/mar, 1988.

LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. *Economia do setor público*. São Paulo : ATLAS, 1993.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. *Teoria das organizações*. Tradução de Hugo Wahrlich. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

\_\_\_\_\_.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York : The Free Press, 1989.

MARTINE, George; GARCIA,Ronaldo Coutinho(Orgs). *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Caetés, 1987.

MATOS FILHO, João. *Estado e agricultura: um estudo das consequências da intervenção estatal sobre a produção familiar do Seridó do Rio Grande do Norte*. 1987. 167f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1983

\_\_\_\_\_. *Avaliação de projetos comunitários*. Natal: IICA, 1994

MATTOSO, Jorge. *A desordem do trabalho*. Campinas: UNICAMP, 1996.

MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Modelos e Lentos: uma Discussão sobre a Análise da Implementação de Políticas Públicas. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 40-55, jan/abr, 1987.

MELLO, Celso A. Bandeira. Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, 1973.

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

MIRANDA, Carlos et al. *Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do nordeste do Brasil*. Brasília: IICA, 1999.

MONTGOMERY, D.C. *Design and analysis of experiments*. New York: Wiley, 1976.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

MOTTA, Paulo Roberto. *A ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

\_\_\_\_\_. Participação e Descentralização Administrativa: Lições de Experiências Brasileiras. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p.174 – 94; jul/set. 1994.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques: que sais-je?* Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

\_\_\_\_\_.; JOBERT, Bruno. *L'Etat en action*. Paris: Universitaires de France, 1987.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 2. ed. 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, nordeste, planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1987.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Productividad de los pobres rurales y urbanos*. Santiago del Chile: [s.n.], 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/FAO *La descentralización de los sistemas de planificación agropecuaria en America Latina*. Roma: [s.n.], 1990.

\_\_\_\_\_. *Potencialidades del desarrollo agrícola e rural em America Latina y el Caribe*. [S.l.: s.n.], 1995.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH comunicação, 1998.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Descentralização*. Rio de Janeiro: FGV, 1964 (mimeo).

PRUD'HOMME, Rény. *On the dangers of decentralization* . Washington: World Bank, 1994.

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

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos municipais – caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: ATLAS, 2001.

RODRIGUES, Minervina França . *A prática extensionista e seus limites: uma reflexão sobre a extensão rural*. 1992. 195f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1992.

SECRETARIA DE TRABALHO E AÇÃO SOCIAL (SEAS). *Relatório semestral de monitoria do papp/rn*. Natal, [s.n.]1998a.

\_\_\_\_\_. *Projetos financiados pelo PCPR*. Natal, [s.n.], 1998b.

\_\_\_\_\_. *Relatório de acompanhamento do Banco Mundial*, Natal: [s.n.], 2001.

SABATIER, P. Top-Down and Botton-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Syntesis. In: *Journal Public Policy*, v. 6, n. 2 pp. 21-48.

SALERMO, Mário Sérgio. Produção, Trabalho e Participação. In: FLEURY, Mário Sérgio. *Processo e relações de trabalho no Brasil*. 2.ed. São Paulo : Atlas, 1987.

SANTOS, Reginaldo Souza. Finanças Municipais e Possibilidades de Descentralização no Plano da Região Nordeste. In: SOARES, José Arlindo. *O Orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro* (org). Brasília: Paralelo 15, 1998.

SCHEAFFER, R.A; MENDENHALL, W; OTT, L.. *Elementary Survey Sampling*, 5.ed. Belmont: Duxbury Press, 1996.

SERVA DE OLIVEIRA, Maurício Roque. *Racionalidade e organizações: o fenômeno das organizações substantivas*. 1996. Tese(Doutorado em Administração Pública) – Departamento de Administração. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996

SHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SIEGEL, SIDNEY. *Estatística não-paramétrica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

SOUZA, Itamar de. *Diário do Rio Grande do Norte: o impacto da II Guerra em Natal*. Natal: Diário de Natal, Fascículo 6; 1999.

STIGLITZ, Joseph. Eficiência e voz: elaborando a segunda geração de reformas. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2000.

STORCH, Sérgio. Discussão da Participação dos Trabalhadores na empresa. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISHER, Rosa Maria. *Processo e relações de trabalho no Brasil*. 2. ed. São Paulo: ATLAS, 1987.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. *Políticas sociais na América Latina: diagnóstico e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90*. Campinas: UNICAMP, 1996. (Caderno de pesquisas, 28).

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

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na América*. São Paulo : Martins Fontes, 1998.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF:ENAP, 2001.

VALMOR, Schiochet. Sociedade Civil e Democracia – dimensão histórica e normativa da sociedade civil como uma esfera autônoma em relação ao mercado e ao Estado. *Cadernos do CEAS*, n. 151.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar/abr. 1996.

VIEIRA, Paulo Reis. *Em busca de uma teoria da descentralização*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

VIEIRA, Sonia. *Estatística experimental*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

WORLD BANK. *How the World Bank works with non government organizations*. Washington, D.C. :[s.n], [19-].

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



# **ANEXOS**



## ANEXO A

## O IDI E SEUS FATORES EXPLICATIVOS SEGUNDO OS MUNICÍPIOS

## PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR DO RIO GRANDE DO NORTE

MUNICÍPIOS	IDI	CAPACIDADE	AFINIDADE	ESCOLA	CONTROLE	ORAGANIZ.	PREFEITURA	CAPACIDADE	RECURSO	CAPACIDADE
		PLANEJ. *	POLÍTICA	RIDADE	ADM. FIN.	COMUNIT.	MANUCIPAL	COORDEN. *	FINANCEIRO	ASSESS.**
Angicos	1,33	1,0	72,73	3,91	1	7	0	1	154646,36	2
Areia Branca	1,39	2,0	72,73	4,55	4	18	7	2	552909,08	1
Baraúna	1,57	2,0	20,00	4,00	6	24	0	2	689723,94	2
Bento Fernandes	2,38	2,0	27,27	4,00	6	12	0	2	318011,73	3
Brejinho	1,13	1,0	100,00	4,36	5	9	0	2	274954,10	1
Caicó	2,64	1,0	55,56	3,89	1	18	0	2	301240,34	3
Campo Grande	1,00	1,0	100,00	4,67	8	27	0	2	518832,89	2
Caraúbas	2,36	1,0	36,36	4,73	4	25	0	2	591366,77	3
Jardim do Seridó	2,21	1,0	44,44	3,67	1	24	0	2	340881,16	3
Martins	2,00	2,0	18,18	4,00	6	3	5	1	273538,38	3
Mossoró	2,05	2,0	46,67	3,27	8	33	0	2	711785,65	3
Parelhas	2,69	2,0	44,44	4,56	9	35	0	2	584798,39	3
Santo Antonio	1,20	2,0	53,85	4,54	6	23	0	2	579931,94	3
São João do Sabugi	2,55	2,0	33,33	4,11	11	29	0	2	649916,26	3
São Miguel	1,05	1	50,00	3,07	11	2	18	2	536243,99	3
Serra do Mel	2,51	2	13,33	3,60	4	42	0	2	496075,11	3
Serrinha	1,53	2	72,73	3,00	9	45	0	2	997954,85	3
Touros	2,47	2	36,36	3,36	5	21	0	2	473695,48	3
Venha Ver	1,00	1	100,00	1,50	1	0	5	2	173705,87	3

\* 2 = Existência de plano no município ; 1 = Inexistência de plano no município

\*\* 3 = Conselhos municipais que acompanham antes e prestam assessoramento depois da implantação do projeto; 2 = Conselhos municipais que acompanham antes ou prestam assessoramento depois da implantação do projeto 1 = Conselhos municipais que não acompanham antes e não prestam assessoramento depois da implantação do projeto



## ANEXO B

## O IDI E SEUS FATORES EXPLICATIVOS SEGUNDO OS MUNICÍPIOS

## PESQUISADOS NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE

MUNICÍPIOS	IDI	CAPACIDADE PLANEJ. *	AFINIDADE POLÍTICA	ESCOLA RIDADE	CONTROLE ADM. FIN.	ORAGANIZ. COMUNIT.	PREFEITURA MANUCIPAL	CAPACIDADE COORDEN.*	RECURSO FINANCEIRO	CAPACIDADE ASSESS.**
Brejinho	1,11	1	100,0	3,5	1	1	12	1	504254,00	1
Encanto	1,00	2	100,0	3,9	1	0	20	2	481382,50	2
João Dias	1,00	2	62,5	4,2	1	1	15	2	506717,90	3
Martins	1,42	2	100,0	3,9	1	2	13	2	667770,90	3
Mossoró	1,00	2	50,0	4,0	1	3	12	2	785202,00	3
Pureza	1,18	2	78,6	3,7	2	3	13	2	459187,00	3
Santo Antonio	1,21	2	66,7	4,5	1	1	12	2	402868,00	1
São J. do Sabugi	1,50	2	11,1	3,3	5	3	11	2	623115,70	3
São Miguel	1,17	2	33,3	4,2	1	6	11	2	504921,30	3
Serra de São Bento	1,00	2	80,0	4,1	3	0	11	2	470511,80	3
Serra do Mel	3,00	2	10,0	4,6	1	4	2	1	517537,10	1
Serrinha	1,40	2	88,9	3,9	1	0	16	2	683963,00	1
Touros	1,94	2	30,0	4,8	1	11	11	2	468047,00	1
Venha Ver	1,25	2	100,0	2,5	1	2	9	2	524680,20	3

\* 2 = Existência de plano no município ; 1 = Inexistência de plano no município

\*\* 3 = Conselhos municipais que acompanham antes e prestam assessoramento depois da implantação do projeto; 2 = Conselhos municipais que acompanham antes ou prestam assessoramento depois da implantação do projeto 1 = Conselhos municipais que não acompanham antes e não prestam assessoramento depois da implantação do projeto



## ANEXO C

**IDI, NÚMERO DE PROJETOS E ESCALA DE CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS  
SEGUNDO OS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PCPR E  
DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE**

Município	IDI	N.º DE PROJETOS		ESCALA			PERCENTUAL		
		TOTAL	PESQUISADOS	ALTO	MÉDIO	BAIXO	ALTO	MÉDIO	BAIXO
<b>PCPR</b>	<b>2,01</b>	<b>446</b>	<b>343</b>	<b>127</b>	<b>92</b>	<b>124</b>	<b>37,03</b>	<b>26,82</b>	<b>36,15</b>
Angicos	1,33	7	6	0	2	4	0,00	33,33	66,67
Areia Branca	1,39	23	18	2	3	13	11,11	16,67	72,22
Baraúna	1,57	26	14	1	6	7	7,14	42,86	50,00
Bento Fernandes	2,38	12	8	3	5	0	37,50	62,50	0,00
Brejinho	1,13	9	8	0	1	7	0,00	12,50	87,50
Caicó	2,64	18	14	11	1	2	78,57	7,14	14,29
Campo Grande	1,00	27	9	0	0	9	0,00	0,00	100,00
Caraúbas	2,36	25	22	10	10	2	45,45	45,45	9,09
Jardim do Seridó	2,21	24	24	13	3	8	54,17	12,50	33,33
Martins	2,00	11	7	2	3	2	28,57	42,86	28,57
Mossoró	2,05	32	21	5	12	4	23,81	57,14	19,05
Parelhas	2,69	35	35	25	9	1	71,43	25,71	2,86
Santo Antonio	1,20	23	20	0	4	16	0,00	20,00	80,00
São João do Sabugi	2,55	35	33	24	3	6	72,73	9,09	18,18
São Miguel	1,05	20	20	0	1	19	0,00	5,00	95,00
Serra do Mel	2,51	42	39	21	17	1	53,85	43,59	2,56

Serrinha	1,53	45	19	2	6	11	10,53	31,58	57,89
Touros	2,47	21	15	8	6	1	53,33	40,00	6,67
Venha Ver	1,00	11	11	0	0	11	0,00	0,00	100,00
<b>PRONAF</b>	<b>1,39</b>	<b>174</b>	<b>139</b>	<b>11</b>	<b>25</b>	<b>103</b>	<b>7,91</b>	<b>17,99</b>	<b>74,10</b>
Brejinho	1,11	9	9	0	1	8	0,00	11,11	88,89
Encanto	1,00	15	11	0	0	11	0,00	0,00	100,00
João Dias	1,00	16	11	0	0	11	0,00	0,00	100,00
Martins	1,42	12	12	2	1	9	16,67	8,33	75,00
Mossoró	1,00	11	6	0	0	6	0,00	0,00	100,00
Pureza	1,18	12	11	0	2	9	0,00	18,18	81,82
Santo Antonio	1,21	19	14	0	3	11	0,00	21,43	78,57
São João do Sabugi	1,50	13	8	0	4	4	0,00	50,00	50,00
São Miguel	1,17	12	12	0	2	10	0,00	16,67	83,33
Serra de São Bento	1,00	17	11	0	0	11	0,00	0,00	100,00
Serra do Mel	3,00	6	5	5	0	0	100,0	0,00	0,00
Serrinha	1,44	9	9	1	2	6	11,11	22,22	66,67
Touros	1,94	19	16	3	9	4	18,75	56,25	25,00
Venha Ver	1,25	4	4	0	1	3	0,00	0,00	100,00

Obs1: Ponderações da escala:

Alto → Peso 3 ; Médio → Peso 2 ; Baixo → Peso 1

Obs2: o IDI é resultado da média aritmética ponderada dos escores dos projetos de cada município.

## ANEXO D

## ÁREA DE ATUAÇÃO DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE

N.º de Ordem	Municípios	Nº de Metas	Probabilidade de seleção	Comprimento do Intervalo	Intervalo De Seleção
1	Água Nova	3	0,01	6	1 a 6
2	Antônio Martins	18	0,03	34	7 a 40
3	Baraúna	15	0,03	28	41 a 68
4	Brejinho	7	0,01	13	69 a 81
5	Campo Redondo	13	0,02	24	82 a 105
6	Carnaubais	4	0,01	8	106 a 113
7	Cel. Ezequiel	11	0,02	21	114 a 134
8	Cel. João Pessoa	12	0,02	23	135 a 157
9	Cerro Cora	17	0,03	32	158 a 189
10	Encanto	15	0,03	28	190 a 217
11	Extremoz	4	0,01	8	218 a 225
12	Frutuoso Gomes	11	0,02	21	226 a 246
13	Gov. D. S. Rosado	25	0,05	47	247 a 293
14	Ielmo Marinho	13	0,02	24	294 a 317
15	Ipanguaçu	12	0,02	23	318 a 340
16	João Dias	16	0,03	30	341 a 370
17	José da Penha	17	0,03	32	371 a 402
18	Lagoa D'Anta	11	0,02	21	403 a 423
19	Lagoa de Pedras	11	0,02	21	424 a 444
20	Lagoa Nova	18	0,03	34	445 a 478
21	Lajes Pintadas	10	0,02	19	479 a 497
22	Martins	12	0,02	23	498 a 520
23	Monte das Gameleiras	13	0,02	24	521 a 544

24	Mossoró	11	0,02	21	545 a 565
25	Paraná	10	0,02	19	566 a 584
26	Passagem	10	0,02	19	585 a 603
27	Pedro Avelino	16	0,03	30	604 a 633
28	Poço Branco	9	0,02	17	634 a 650
29	Porto do Mangue	11	0,02	21	651 a 671
30	Pureza	12	0,02	23	672 a 694
31	Rafael Fernandes	8	0,02	15	695 a 709
32	Rafael Godeiro	12	0,02	23	710 a 732
33	S. João Sabugi	19	0,04	36	733 a 768
34	S. Paulo Potengi	9	0,02	17	769 a 785
35	Santo Antônio	13	0,02	24	786 a 809
36	São Miguel	12	0,02	23	810 a 832
37	São Miguel do Gostoso	12	0,02	23	833 a 855
38	São Tomé	3	0,01	6	856 a 861
39	Sem. Elói Souza	8	0,02	15	862 a 876
40	Serra Caiada	8	0,02	15	877 a 891
41	Serra do Mel	17	0,03	32	892 a 923
42	Serra S Bento	6	0,01	11	924 a 934
43	Serrinha	9	0,02	17	935 a 951
44	Touros	19	0,04	36	952 a 987
45	Venha Ver	11	0,02	21	988 a 1008

- Para o cálculo do comprimento do intervalo multiplicou-se a probabilidade de seleção por 1000.
- O valor superior do intervalo de seleção difere de 1000 devido à operações de arredondamento.

**ANEXO E****ÁREA DE ATUAÇÃO DO PCPR NO RIO GRANDE DO NORTE**

N.º de Ordem	Municípios	Nº de Sub-Projetos	Probabilidade de seleção	Comprimento do Intervalo	Intervalo de Seleção
1	Acari	16	0,01	13	1 a 13
2	Açu	22	0,02	18	14 a 31
3	Afonso Bezerra	18	0,01	14	32 a 45
4	Água Nova	3	0,00	2	46 a 47
5	Angicos	7	0,01	6	48 a 53
6	Apodi	32	0,03	26	54 a 79
7	Areia Branca	23	0,02	19	80 a 98
8	B. Fernandes	12	0,01	10	99 a 108
9	Baraúna	26	0,02	21	109 a 129
10	Boa Saúde	4	0,00	3	130 a 132
11	Brejinho	9	0,01	7	133 a 139
12	Caiçara Norte	4	0,00	3	140 a 142
13	Caicó	18	0,01	14	143 a 156
14	Campo Grande	27	0,02	22	157 a 178
15	Campo Redondo	5	0,00	4	179 a 182
16	Caraúbas	25	0,02	20	183 a 202
17	Carnaubais	21	0,02	17	203 a 219
18	Ceará Mirim	22	0,02	18	220 a 237
19	Cel. João Pessoa	17	0,01	14	238 a 251
20	Cerro Cora	8	0,01	6	252 a 257
21	Currais Novos	18	0,01	14	258 a 271
22	Dr. Severiano	15	0,01	12	272 a 283
23	Extremoz	11	0,01	9	284 a 292

24	Fdo. Pedrosa	6	0,00	5	293 a 297
25	Florânia	24	0,02	19	298 a 316
26	Frutuoso Gomes	9	0,01	7	317 a 323
27	Gov. D. S. Rosado	28	0,02	23	324 a 346
28	Ielmo Marinho	4	0,00	3	347 a 349
29	Ipanguaçu	15	0,01	12	350 a 361
30	Itajá	1	0,00	1	362
31	Japi	3	0,00	2	363 364
32	Jardim Do Seridó	24	0,02	19	365 a 383
33	João Câmara	24	0,02	19	384 a 402
34	José da Penha	3	0,00	2	403 a 404
35	Jucurutu	22	0,02	18	405 a 420
36	Lagoa D'Anta	5	0,00	4	421 a 424
37	Lagoa de Pedras	4	0,00	3	425 a 427
38	Lagoa Nova	10	0,01	8	428 a 435
39	Lagoa Salgada	5	0,00	4	436 a 439
40	Lajes	12	0,01	10	440 a 449
41	Lucrecia	16	0,01	13	450 a 462
42	Luis Gomes	15	0,01	12	463 a 474
43	Macaíba	23	0,02	19	475 a 493
44	Major Sales	3	0,00	2	494 a 495
45	Martins	11	0,01	9	496 a 504
46	Montanhas	13	0,01	10	505 a 514
47	Monte Alegre	9	0,01	7	515 a 521
48	Mossoró	32	0,03	26	522 a 547
49	Nova Cruz	23	0,02	19	548 a 566
50	Ouro Branco	8	0,01	6	567 a 572
51	Parelhas	35	0,03	28	573 a 600

52	Patu	19	0,02	15	601 a 615
53	Pau dos Ferros	14	0,01	11	616 a 626
54	Pedra Grande	13	0,01	10	627 a 636
55	Pedro Avelino	3	0,00	2	637 a 638
56	Pendências	4	0,00	3	639 a 641
57	Pilões	5	0,00	4	642 a 645
58	Portalegre	13	0,01	10	646 a 655
59	Pureza	12	0,01	10	656 a 665
60	Riachuelo	7	0,01	6	666 a 671
61	S. Bento Norte	14	0,01	11	672 a 682
62	S. Bento Trairi	12	0,01	10	683 a 692
63	S. G.do Amarante	12	0,01	10	693 a 702
64	S. João Sabugi	35	0,03	28	703 a 730
65	S. José De Mipibu	11	0,01	9	731 a 739
66	S. José do Seridó	4	0,00	3	740 a 742
67	S. Paulo Potengi	14	0,01	11	743 a 753
68	S.José Campestre	7	0,01	6	754 a 759
69	S.Miguel Touros	7	0,01	6	760 a 765
70	Santa Cruz	13	0,01	10	766 a 775
71	Santana Matos	12	0,01	10	776 a 785
72	Santana Seridó	2	0,00	2	786 a 787
73	Santo Antônio	23	0,02	19	788 a 806
74	São Miguel	20	0,02	16	807 a 822
75	São Pedro	4	0,00	3	823 a 825
76	São Rafael	15	0,01	12	826 a 837
77	São Tomé	17	0,01	14	838 a 851
78	Sen. Elói Souza	6	0,00	5	852 a 856
79	Sen. G. Avelino	6	0,00	5	857 a 861

80	Serra do Mel	42	0,03	34	862 a 895
81	Serra N Norte	20	0,02	16	896 a 911
82	Serra S Bento	9	0,01	7	912 a 918
83	Serrinha	45	0,04	36	919 a 954
84	Tem. Gameleiras	5	0,00	4	955 a 958
85	Ten Laur. Cruz	4	0,00	3	959 a 961
86	Tibau Do Sul	6	0,00	5	962 a 966
87	Touros	21	0,02	17	967 a 983
88	Upanema	13	0,01	10	984 a 993
89	Venha Ver	4	0,00	3	994 a 996

- Para o cálculo do comprimento do intervalo multiplicou-se a probabilidade de seleção por 1000.
- O valor superior do intervalo de seleção difere de 1000 devido à operações de arredondamento