

## **Planejamento e desenvolvimento regional: notas sobre a experiência do Rio Grande do Norte**

*Ione Rodrigues Diniz Morais<sup>1</sup>*

### **Resumo**

A sociedade contemporânea vivencia problemas socioeconômicos e ambientais, que conduzem ao desafio de revisar as formulações teórico-metodológicas relativas às concepções de desenvolvimento e planejamento, fazendo emergir novas proposições, que atentam para a complexidade da crise socioambiental. Nesse contexto, surgem as concepções de desenvolvimento sustentável e planejamento participativo, que foram assumidas pelo IICA como arcabouço teórico-metodológico para a elaboração de planos de desenvolvimento regionais sustentáveis. Este artigo objetiva descrever e refletir sobre a experiência de planejamento regional vivenciada pelo Rio Grande do Norte a partir da adoção da política de elaboração de planos de desenvolvimento sustentáveis, com base nas concepções mencionadas. Recorreu-se a pesquisa bibliográfica e fontes documentais, a saber os planos regionais de desenvolvimento e o Plano Plurianual do Estado, além de entrevista com agentes sociais vinculados a Agência de Desenvolvimento do Seridó-ADESE. Com base nas informações obtidas, verifica-se que, a partir de 1999, o RN adotou uma política de planejamento regional que culminou com a elaboração de planos de desenvolvimento sustentável para as regiões Seridó, Alto Oeste, Médio Oeste, Litoral Norte, Agreste, Potengi e Trairi, Vale do Açu, Mossoró e Região Metropolitana de Natal. Essa experiência de planejar o desenvolvimento regional, não obstante os impasses e desafios que dizem respeito às questões políticas, culturais e ambientais, se realiza por acréscimos e avanços no que concerne a aprendizagem social e a construção de um plano norteador do desenvolvimento para um horizonte de 10 anos, sendo importante reconhecer que é um processo sujeito a avaliações e redefinições, marcado pela mutabilidade e pelo inacabamento.

**Palavras-chave:** Planejamento; Desenvolvimento regional; Região.

### **Planning and regional development: notes about the experience of Rio Grande do Norte**

#### **Abstract**

The contemporary society experiences socioeconomic and environmental problems, leading to the challenge of reviewing the theoretical-methodological formulations relating to the concepts of development and planning, doing to emerge new propositions that

---

<sup>1</sup>Doutora, Docente do Curso de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Contato: [ionerdm@yahoo.com.br](mailto:ionerdm@yahoo.com.br)

attend to the complexity of socio-environmental crisis. In this context, there are the concepts of sustainable development and participatory planning, which were assumed by the IICA as a theoretical and methodological framework to preparation of sustainable regional development plans. This article aims to describe and reflect about the experience of regional planning experienced by Rio Grande do Norte that adopted a policy of plans preparation of sustainable development based on the concepts mentioned. We resorted to literature and documentary sources as the regional development plans and the Multi-Year Plan of the State, and also interviews with social workers linked to Agência de Desenvolvimento do Seridó-ADESE. Based on the obtained information, it checks that, from 1999, the RN adopted a policy of regional planning that culminated with the elaboration of sustainable development plans for regions Seridó, Upper Midwest, Midwest, North Coast, Agreste, Potengi and Trairi, Vale do Açu, Mossoró and the metropolitan area of Natal. This experience of planning the regional development, despite the challenges and dilemmas concerning the political questions, cultural and environmental, is realized by additions and improvements regarding social learning and the construction of a plan guiding of the development for a horizon of 10 years, it is important to recognize that it is a process subject to review and redefinition, marked by the mutability and incompleteness.

**Keywords:** Planning, Regional Development; Region.

## Introdução

A sociedade contemporânea vivencia problemas socioeconômicos e ambientais que revelam o desafio de utilizar o planejamento e a gestão territoriais como instrumento de promoção do desenvolvimento. Nesse contexto, inovações teórico-metodológicas como as concepções de desenvolvimento sustentável e de planejamento estratégico e participativo repercutem sobre o sentido e a práxis da gestão territorial, fundamentando uma série de experiências implementadas por organismos governamentais e não-governamentais no Brasil.

Neste trabalho analisa-se a experiência de elaboração de planos de desenvolvimento regionais, ancorados nos conceitos de desenvolvimento sustentável e de planejamento participativo, vivenciada pelo Estado do Rio Grande do Norte entre 1999 e 2009. A metodologia da pesquisa envolveu a revisão bibliográfica e de fontes documentais, especialmente os planos regionais de desenvolvimento e o Plano Plurianual do Estado, e entrevista com agentes da Agência de Desenvolvimento do Seridó-ADESE. Com base nas informações obtidas, verifica-se que, a partir de 1999, o Estado do Rio Grande do Norte adota uma política de planejamento regional focada na elaboração de planos de

desenvolvimento sustentável para as regiões Seridó, Alto Oeste, Médio Oeste, Litoral Norte, Agreste, Potengi e Trairi, Vale do Açu, Mossoró e Região Metropolitana de Natal.

### **Desenvolvimento e Planejamento: revisitando a história, revisando concepções**

A humanidade vivencia a partir da segunda metade do século XX, um processo de desenvolvimento que configurou a chamada III Revolução Industrial ou Revolução Técnico-científica. Nesta fase, os horizontes da criação, inovação e reinvenção do saber-fazer humano foram ampliados, refletindo sobre a sociedade em suas dimensões econômica, política, cultural e ambiental. De acordo com Santos (1993, p. 24), este período de “ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”, chamado de globalização, traz a construção e reconstrução do espaço com um crescente conteúdo de ciência, técnicas e informação, delineando o que nominou de “meio técnico-científico-informacional”. Entretanto, observa-se que, simultaneamente, os problemas socioeconômicos e ambientais foram dilatados, de modo que o distanciamento entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a degradação ambiental e as precárias condições de vida de milhares de pessoas no mundo assumiram maior nitidez. Esses problemas estão no cerne da chamada crise socioambiental, em que a distorcida visão da natureza apenas como fornecedora de recursos, e não em sua função de suporte à vida, se revela no desgaste do solo e dos recursos hídricos, na redução da vegetação e da biodiversidade, e por conseguinte, na própria qualidade da vida humana.

Essas problemáticas suscitam questionamentos acerca do modelo de desenvolvimento presidido pela racionalidade economicista, ensejando o desafio de repensar as formulações teórico-metodológicas sobre o tema. De acordo com Furtado (2000, p. 64),

(...)o desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado.

Historicamente, a essência do conceito de desenvolvimento aparece atrelada à ideia de progresso e de modernidade. Embora apresente diferentes conotações, foi no pós II

Guerra Mundial que houve a imbricação entre os significados de industrialização e modernização, onde o desenvolvimento passou a ser concebido como essencialmente econômico. Nesse período, o distanciamento entre países industrializados e não-industrializados foi reconhecido por aqueles que assumiam posições hegemônicas na geopolítica internacional. Era o cenário da bipolarização ideológica entre capitalismo e socialismo, em que duas grandes potências demarcavam suas áreas de influência e espaços de poder. Nessa cartografia do mundo bipolar também estava impressa a geografia do desenvolvimento e do subdesenvolvimento.

No âmbito da produção do conhecimento, a década de 1960 foi marcada pelo predomínio das chamadas teorias da modernização e do crescimento, sendo a noção de desenvolvimento formulada enquanto desenvolvimento econômico, expresso através do Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB). Essa perspectiva de desenvolvimento passou a ser alvo de contundentes críticas nas duas últimas décadas do século XX, por ser produtora de um elevado nível de degradação socioambiental e apresentar um caráter concentrador e predatório, que se revela no crescimento das desigualdades sociais e no desrespeito à condição humana.

Diante da magnitude dos problemas socioambientais, e considerando que a busca pelo desenvolvimento é um projeto social assinalado pela constância, mutabilidade e inacabamento, estudiosos empreenderam uma revisão do seu conteúdo e de sua práxis. Surgiram novos paradigmas, balizados pela ressignificação da noção de racionalidade e que fazem reluzir o sentido de ética na produção dos saberes, das mercadorias e das vivências. Nessa “re-visão do mundo como expressão do capital” (LEFF, 2001, p. 25), surge uma nova consciência sobre os limites do crescimento em razão do equilíbrio ecológico do planeta e do uso sustentável dos recursos da humanidade.

Um marco das discussões sobre desenvolvimento e meio ambiente foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, que ressaltou os limites da racionalidade econômica e os desafios da degradação ambiental. Nesse evento, é admitido que os problemas ambientais e o processo de desenvolvimento eram compatíveis, devendo-se buscar uma via intermediária entre os mesmos (LEFF, 2001).

No contexto em que a discussão sobre desenvolvimento passou a contemplar a dimensão ambiental, emerge o conceito de Ecodesenvolvimento, entendido como um

desenvolvimento desejável do ponto de vista social, viável do ponto de vista econômico e prudente do ponto de vista ecológico, cujos princípios básicos são: satisfação das necessidades básicas; solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente, em geral; elaboração de um sistema social e respeito a outras culturas; programas de educação e defesa das especificidades dos países centrais e periféricos para garantir o desenvolvimento dos últimos (SACHS, 1994). Essa nova visão ensejava alterações significativas no que se refere aos fins e aos meios de promoção do desenvolvimento, tendo em vista que os atores sociais tornavam-se participantes do processo, e não apenas alvo de suas possíveis respostas; as demandas sociais eram vistas como prioritárias, e não o mercado; e propunha-se o compromisso coletivo das gerações de hoje com as gerações futuras.

Todavia, na década de 1980, o cenário mundial foi marcado pela crise de endividamento externo dos países subdesenvolvidos, implantação de programas neoliberais em muitos países e agravamento dos problemas ambientais. Assim, as ações governamentais consideraram prioritária a recuperação econômica, passando a manifestar o discurso da possibilidade de crescimento econômico em consonância com o meio ambiente (LEFF, 2001). Desse modo, paulatinamente, a noção de ecodesenvolvimento foi esmaecendo, enquanto avultou o discurso do desenvolvimento sustentável, respaldado pela publicação do documento *Nosso futuro comum* (1987), no qual se avaliam os processos de degradação ambiental e a eficácia das políticas ambientais para enfrentá-los. Neste documento, define-se desenvolvimento sustentável “como ‘um processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras’” (LEFF, 2001, p. 19). Essa perspectiva de pensar o desenvolvimento está pautada em uma base ética que pressupõe solidariedade social, inter e intragerações e a necessidade de articulação entre as dimensões política, econômica, sociocultural e ambiental em cada recorte territorial.

A despeito da difusão do conceito de desenvolvimento sustentável, é inegável a existência de concepções diversas e posturas antagônicas entre as lideranças mundiais, geradora de dificuldades na formulação de acordos internacionais. Infere-se, portanto, que há dissensões e resistências no que concerne à implementação de uma nova racionalidade orientadora do processo de desenvolvimento.

Assim, as reformulações teórico-metodológicas ensejadas na tessitura atual rebatem sobre o significado de planejamento, atividade imprescindível à construção do desenvolvimento sustentável da sociedade. De acordo com Souza (2004), planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o intuito de melhor aproveitar prováveis benefícios. Nas palavras de Matus (1996, p.14): se “planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos das circunstâncias. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for.”

Na esteira dessas reformulações, a concepção e a práxis do planejamento transitam de uma perspectiva centrada em uma visão tecnicista e centralizada para uma construção técnico-política, a qual não pode prescindir da participação social. De acordo com Buarque (2002, p. 88), o planejamento participativo define-se a partir de um processo em que “os atores sociais vão construindo uma visão coletiva da realidade local e do seu contexto e convergindo para a definição do futuro desejado e das ações necessárias à sua construção.” Nessa perspectiva, o planejamento participativo ao promover “uma interação e negociação de saberes e interesses, estimula a *aprendizagem social*, ampliando a capacidade da sociedade local de adaptar-se e responder aos desafios e às mudanças globais.” (BUARQUE, 2002, p. 88),

O planejamento estratégico e participativo fundamenta-se na premissa de que os representantes da sociedade são fontes indispensáveis de informação, e os principais agentes de identificação dos problemas e potencialidades na construção do cenário desejado. Esta metodologia que associa vivências sociais e saberes técnico-científicos, resulta em um planejamento sustentável do ponto de vista técnico, pelo suporte de conhecimentos de especialistas; e político, em função da legitimidade conferida pela participação social, tanto no momento de pensar a região (unidade de planejamento) como no resultado do trabalho, sistematizado sob a forma de um plano de desenvolvimento regional.

Assim sendo, no âmbito da revisão de conceitos e práticas que envolvem planejamento e desenvolvimento, configura-se o desafio de planejar o território com base nos saberes da sociedade e no conhecimento e instrumental técnico-científico disponível com o

objetivo de atingir o almejado desenvolvimento sustentável. Foi com base nessa perspectiva, que o Estado do Rio Grande do Norte vivenciou sua experiência de planejar o desenvolvimento sustentável do território.

### **Rio Grande do Norte: notas sobre a experiência de planejamento regional com base no desenvolvimento sustentável**

O Rio Grande do Norte possui uma extensão territorial de 52.796.791 km<sup>2</sup>, constituído por 167 municípios, em sua maioria, de pequeno porte, e abriga uma população de 2.776.782 habitantes, dos quais 73,34% residem no espaço urbano e 26,65% na zona rural (IBGE, 2000). Apresenta uma estrutura geológica basicamente formada por terrenos cristalinos (60%), mas é a Bacia Potiguar, localizada na porção centro-norte do território, que confere ao estado a posição de segundo maior produtor de petróleo do país (o primeiro em produção terrestre).

O desenvolvimento do turismo ocorre fundamentalmente em razão de seu litoral e do clima tropical (média anual em torno de 25° C, com máxima de 31°C e mínima de 21°C), embora se desenvolvam políticas de interiorização do turismo visando os atrativos das áreas serranas.

Localizado na extremidade oriental da Região Nordeste, em pleno domínio do semiárido, o clima se caracteriza por apresentar pluviometria bastante irregular e com evapotranspiração elevada em razão da média de 2.500 horas por ano de insolação. Em função desse quadro, os tipos de clima são basicamente o Tropical quente e seco ou semiárido e o Tropical quente e úmido. As condições edafoclimáticas e morfológicas do Litoral Norte favorecem a salinicultura, que representa 96% da produção nacional.

A hidrografia é marcada por uma malha de rios que formam 16 bacias hidrográficas, das quais se destacam a Apodi-Mossoró e a Piranhas-Açu; nesta última localiza-se a Barragem Armando Ribeiro Gonçalves, a maior do estado, com uma capacidade de acumulação de 2.400.000.000 m<sup>3</sup>. Nas referidas bacias hidrográficas localiza-se o Polo Fruticultor Açu-Mossoró.

A cobertura vegetal é variada - Mata Atlântica, Floresta de Serras, Floresta Ciliar de Carnaúba, Formação das Praias e de Dunas, Manguezal e Caatinga – sendo que, esta última, recobre cerca de 80% do território, correspondendo à porção onde impera o clima

semiárido. Na área da Caatinga, uma das principais atividades econômicas é a ceramista, que a despeito da susceptibilidade à desertificação, ainda utiliza a lenha como matriz energética.

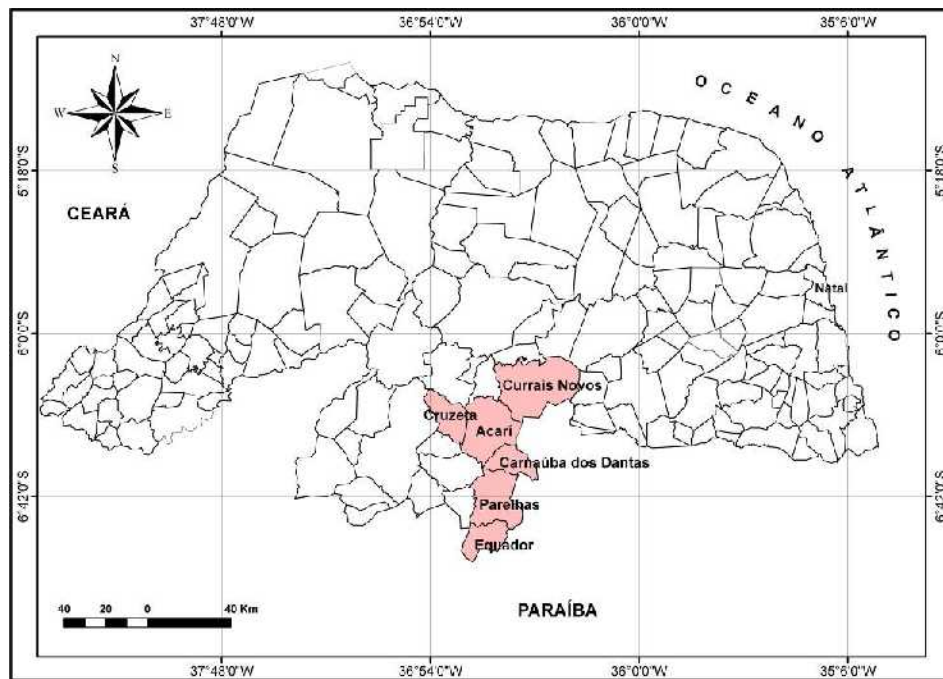
A formação histórico-territorial do Rio Grande do Norte foi marcada pelo desenvolvimento de três atividades econômicas principais: a cana de açúcar, elemento primaz e base da ocupação do litoral leste; a pecuária, elemento de expansão econômica ao sertão; e a cotonicultura, elemento de reorganização espacial do sertão e agreste. Nesse processo, surgiram outras economias, como a salineira, a cera de carnaúba, a mineração e a agricultura de subsistência.

Todavia, nos últimos decênios do século XX, após as crises da mineração e da cotonicultura, a configuração do território potiguar passou por alterações. Delineou-se um novo perfil econômico em função da reorganização de atividades tradicionais como a salinicultura, que modernizou o parque de produção, e a bovinocultura, que intensificou a produção leiteira, e da emergência de novas territorialidades baseadas na produção de petróleo e gás natural, cerâmica, caprinovinocultura, fruticultura, carcinicultura e turismo.

Na trajetória de construção e reconstrução do território potiguar, as práticas socioeconômicas desenvolvidas no espaço semiárido foram responsáveis pela ocorrência de diferentes formas de degradação ambiental. Dentre os problemas ambientais enfrentados pelo Rio Grande do Norte, destaca-se a desertificação cujos níveis de intensidade variam de moderado a muito grave, sendo notificada a existência do Núcleo de Desertificação do Seridó, que envolve áreas de seis municípios: Equador, Parelhas, Carnaúba dos Dantas, Acari, Cruzêta e Currais Novos (Fig. 1).



**Figura 1 - Rio Grande do Norte: Núcleo de Desertificação do Seridó**



Fonte: Elaboração da autora, 2008.

As transformações socioeconômicas empreendidas no estado, marcadas pela globalização e crise socioambiental, conduziram a uma trajetória de desenvolvimento insustentável, que se evidencia através do desemprego e subemprego, baixos níveis de renda e altos índices de pobreza, violência, déficits e precarização da moradia urbana, e elevado nível de pressão sobre os recursos naturais, dentre outros.

A acentuação desses problemas foi determinante para que a sociedade do Seridó, região onde o problema da desertificação se mostra mais severo, reivindicasse do Governo do Estado a adoção de uma política de desenvolvimento regional balizada pelos princípios do planejamento participativo e do desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva, a partir de 1999, o Governo do Rio Grande do Norte adotou a política de elaboração de planos regionais de desenvolvimento sustentável, ancorada no planejamento participativo. Após dois anos de trabalho foi lançado o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó e, a partir dessa experiência, o Estado passou a elaborar tais planos em outras regiões.

O processo de elaboração dos planos de desenvolvimento sustentável no território potiguar obedeceu procedimentos metodológicos coordenados pelo Instituto Interamericano

de Cooperação para a Agricultura – IICA, mediante celebração de Projeto de Cooperação Técnica entre o Governo do Estado e a referida instituição.

A definição da base territorial (região) alvo da política de planejamento correspondeu ao primeiro passo do processo de trabalho. Em seguida, foi adotada uma metodologia participativa, que articulou o trabalho técnico de consultores e as contribuições da sociedade civil organizada, através de suas representações. As etapas de execução da metodologia, visando obter subsídios para a elaboração do plano, corresponderam à compilação e análise de dados e documentos e consulta à sociedade.

A compilação e análise de dados e documentos referem-se à pesquisa em fontes documentais, bibliográficas, estatísticas, iconográficas e memoriais sobre a região alvo do trabalho. A consulta à sociedade remete à fase de investigação, em que esta é a fonte direta das informações, obtida através de oficinas municipais, sub-regionais e regional. Representando uma forma complementar de consulta à sociedade, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com lideranças regionais de diferentes segmentos.

A oficina municipal foi realizada com representações da sociedade civil, objetivando informar os participantes sobre a elaboração do plano de desenvolvimento regional, sensibilizar a sociedade para a necessidade de pensar a questão do desenvolvimento sustentável e, mediante a orientação dos procedimentos técnicos, captar a visão da sociedade local a respeito da situação em que se encontrava o município. Nessa reunião foram escolhidos os representantes do município nas oficinas sub-regionais.

A participação da sociedade nas oficinas municipais deu-se a partir da identificação dos maiores problemas enfrentados pelo município; das soluções mais adequadas para o equacionamento dos problemas; das potencialidades do município que podem contribuir para alavancar o desenvolvimento e a construção do cenário futuro desejado. Esse processo foi realizado por dimensões, conforme os princípios do desenvolvimento sustentável.

O material gerado pelas oficinas municipais foi organizado e sistematizado também por dimensões, procurando identificar as semelhanças e frequências de cada formulação. Este trabalho feito pela coordenação técnica do plano resultou na identificação de um conjunto de problemas e potencialidades que apresentavam relevância e densidade regional, sendo entendido que aqueles mais recorrentes nos municípios deixavam de configurar uma questão local para se constituir em um problema ou potencialidade da região.

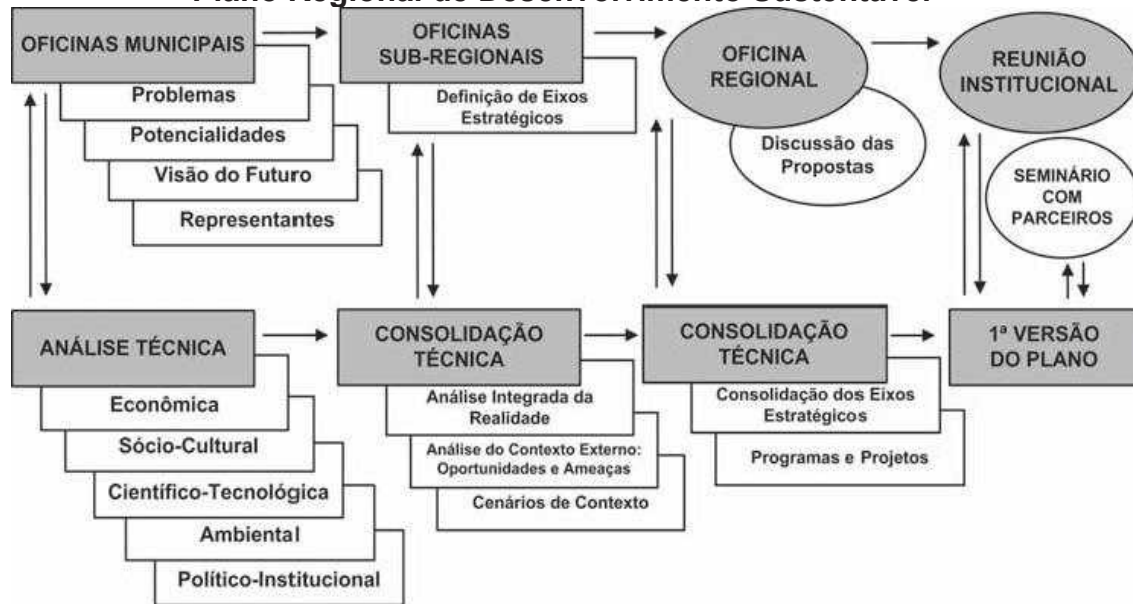
Dando prosseguimento à metodologia, foram realizadas as oficinas sub-regionais, que contaram com a participação dos representantes escolhidos nas oficinas municipais. A oficina sub-regional visava analisar e consolidar as informações provenientes das oficinas municipais, delinear o cenário futuro desejado para a região e apreciar as propostas formuladas pelos consultores, sintonizadas com as potencialidades e demandas apresentadas pela sociedade nas fases anteriores - oficinas, entrevistas e questionários.

Nas oficinas sub-regionais os participantes receberam o material das oficinas municipais consolidado e sistematizado pela equipe técnica, além de uma proposta de reflexão sobre as questões externas à região. Essas proposições foram formuladas sob a perspectiva de ameaças e oportunidades. As ameaças são entendidas como os fatores e processos externos à região que podem comprometer ou restringir as perspectivas de desenvolvimento sustentável, dificultando ou inibindo as condições endógenas. As oportunidades correspondem às condições favoráveis externas à região que abrem espaços e perspectivas de desenvolvimento sustentável, facilitando ou estimulando processos e fatores positivos endógenos. Por se tratar de fatores externos de grande amplitude e complexidade técnica, a análise destas variáveis, fundamentais para a formulação dos eixos estratégicos, foi realizada pelos especialistas da equipe técnica.

Ao final desta etapa foram definidos os eixos estratégicos norteadores do desenvolvimento da região, contendo um conjunto de ações prioritárias, que explicitam as escolhas centrais da estratégia e representam os pilares básicos em torno dos quais se estruturaram e se organizaram as ações, os programas e os projetos contidos no plano de desenvolvimento sustentável.

O processo de trabalho realizado no decorrer da elaboração do plano de desenvolvimento sustentável, envolvendo equipe técnica e sociedade nas regiões do Rio Grande do Norte, pode ser visualizado na Figura 2.

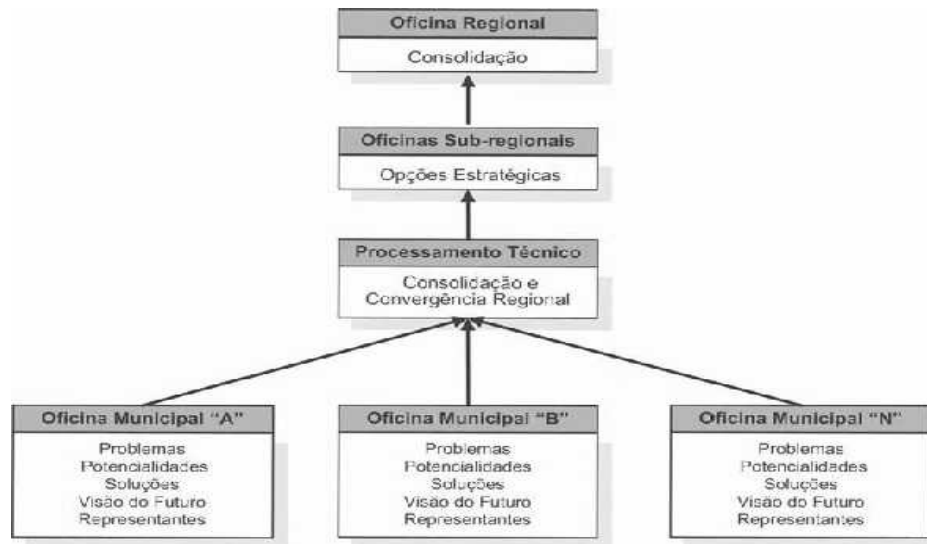
**Figura 2: Processo de trabalho para fins de elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável**



Fonte: IICA, 2004.

A sequência de atividades realizadas com a participação da sociedade encontra-se representada na Figura 3, que contempla o processo iniciado nos municípios (oficinas), cujos resultados passam por uma primeira agregação nas oficinas sub-regionais e são consolidados na oficina regional. Nesta última, os representantes escolhidos nas oficinas anteriores têm a responsabilidade de analisar e aprovar o resultado do trabalho, que se materializa no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável.

**Figura 3 - Sequência de atividades realizadas para fins de elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável**

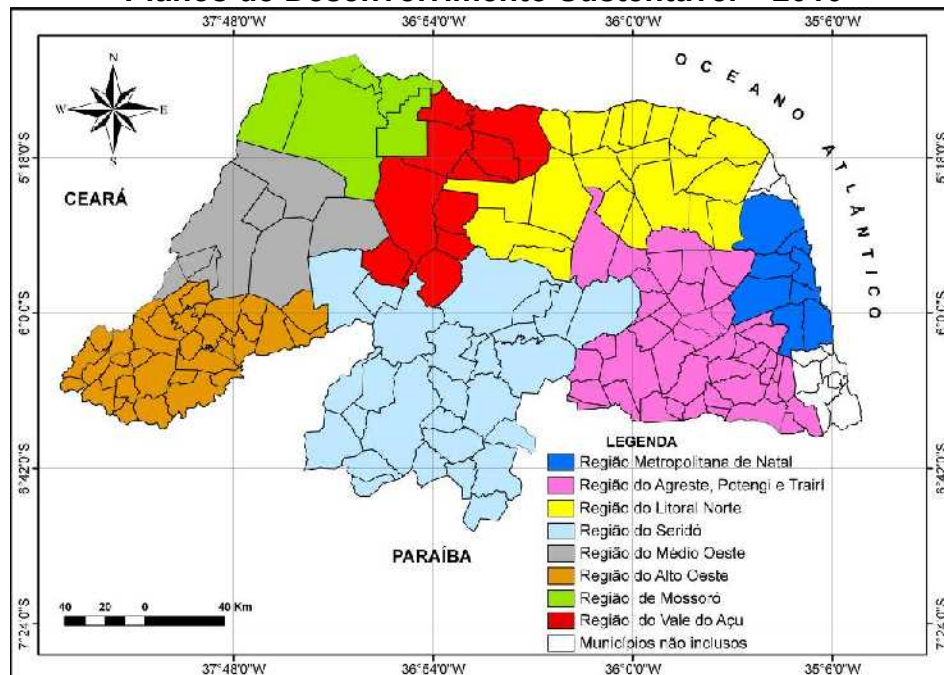


Fonte: IICA, 2004.

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável consta de um diagnóstico da região, segundo as dimensões social, ambiental, tecnológica, econômica, cultural e político-institucional e, ainda, identifica suas fragilidades e potencialidades e as oportunidades e ameaças ao seu desenvolvimento. O referido plano também apresenta um elenco de estratégias, programas e projetos por dimensão, elaborados com base no diagnóstico, que visa apontar diretrizes para a solução dos problemas e/ou delimitação do cenário futuro desejado pela sociedade, que deve nortear as ações que conduzirão o processo de desenvolvimento regional em um horizonte de 10 anos.

A experiência de planejamento participativo potiguar, fundamentada na concepção de desenvolvimento sustentável, ocorreu de 1999 a 2009, quando foram elaborados os planos das regiões Seridó, Alto Oeste, Médio Oeste, Litoral Norte, Agreste, Potengi e Trairi, Vale do Açu, Mossoró e Região Metropolitana de Natal (Fig. 4).

**Figura 4 - Regionalização do Rio Grande do Norte, segundo os Planos de Desenvolvimento Sustentável – 2010**



Fonte: Elaboração da autora, 2008.

### Breves referências sobre as regiões potiguares

A Região do Seridó localiza-se na porção centro-meridional do estado e, de acordo com a regionalização adotada pelo IICA, abrange uma superfície de aproximadamente 12.824 km<sup>2</sup>, subdividida em 28 municípios que abrigam 313.189 habitantes (IBGE, 2007). A forte identidade regional, o espírito solidário e associativo e a valorização da família e da educação refletem o capital social existente, e se transformaram em diferenciais do Seridó, rebuscando o propalado regionalismo seridoense. Esses atributos identitários foram fundamentais à deflagração do processo que conduziu à elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó – PDSS, visto que a sociedade enredada em uma crise econômica, consequência do declínio da cotonicultura e da mineração, e em um elevado nível de degradação ambiental, buscou estratégias para mitigar e/ou solucionar os problemas e delinear novos horizontes.

A Região Agreste, Potengi e Trairi, segundo a regionalização adotada para fins de planejamento, possui uma área de 7.693 km<sup>2</sup>, correspondente a 42 municípios, e uma população de 385.754 habitantes (IBGE, 2007). Sua localização corresponde a uma zona

geográfica de transição entre o sertão e a zona da mata, o chamado agreste potiguar. Em função das diversas manifestações identitárias, para efeito de elaboração do plano, a sociedade optou por uma divisão em sub-regiões assim designadas: Potengi, Agreste e Trairi.

A Região Litoral Norte, de acordo com os critérios de regionalização adotados, abrange 19 municípios, que se estendem por uma área de 7.878 km<sup>2</sup> e abrigam um contingente populacional de 175.408 habitantes (IBGE, 2007). Sua localização geográfica se expressa na própria designação regional, porém também conta com municípios interioranos. O litoral norte do estado é reconhecido pela beleza de sua paisagem costeira, que ainda não foi acentuadamente alterada pela ação humana, e apresenta o desenvolvimento de atividades fundamentais a base produtiva do estado como a produção de sal, a carcinicultura e a exploração de petróleo e gás natural.

A Região do Alto Oeste compreende 36 municípios, uma área de 5.259 km<sup>2</sup> e uma população de 232.729 habitantes (IBGE, 2007). Localizada no extremo sul-oeste do território potiguar, a região conhecida como “Tromba do Elefante” se constitui uma referência em termos de turismo em função da localização de polos turísticos, cujos principais atributos são as belezas cênicas da paisagem e o clima serrano.

A Região do Médio Oeste é formada por 8 municípios, e ocupa uma área de 5.422 km<sup>2</sup>, onde vive uma população de 101.142 mil habitantes (IBGE, 2007). Essa região também traz no próprio nome a definição de sua localização; corresponde a um recorte da Chapada do Apodi, zona de alto potencial agrícola e petrolífero.

A Região do Vale do Açu, conforme a delimitação adotada pelo plano, compreende 11 municípios, possui uma área de 4.914,541 km<sup>2</sup> e contingente populacional de 160.005 (IBGE, 2007). Essa região é reconhecida pelas excelentes condições edáficas e por ser cortada pelo Rio Piranhas-Açu, reunindo condições fundamentais ao desenvolvimento da agricultura irrigada. Constitui num dos polos mais dinâmicos do estado, em grande parte responsável pelo desenvolvimento da produção de frutas, petróleo e gás natural, sal, camarão, calcário e argila.

A Região de Mossoró é formada por 6 municípios, e abrange uma área de 4.198 km<sup>2</sup>, onde residem 304.293 habitantes (IBGE, 2007). Nessa região também estão presentes condições naturais que favorecem o desenvolvimento, como solos agricultáveis e recursos

hídricos provenientes do Rio Apodi-Mossoró. A cidade de Mossoró é a segunda maior do estado, cujo desenvolvimento foi acelerado nos últimos decênios em função da sua base econômica que se mostra diversa e dinâmica, destacando-se um significativo e diversificado setor terciário, além da fruticultura, extração de petróleo e gás natural, salinicultura e carcinicultura.

A Região Metropolitana de Natal, segundo a regionalização adotada no plano, envolve 8 municípios, que se localizam na parte centro-oriental do estado, destacando-se Natal, sua capital. A região ocupa uma área de 2.719 km<sup>2</sup> e sua população corresponde a 1.255.409 habitantes (IBGE, 2007), ou seja, concentra 41,6% do contingente estadual. Considerada a mais dinâmica do estado, a região tem no setor terciário a base de sua economia, mas também concentra importantes segmentos industriais, além de sediar a estrutura político-administrativa do estado.

### **Refletindo sobre a experiência de planejamento regional no Rio Grande do Norte**

Analisando a experiência do Rio Grande do Norte na utilização do planejamento participativo como ferramenta para o desenvolvimento regional sustentável, é possível inferir que a fortaleza desse processo se encontra no capital social. Em cada região, a participação da sociedade foi primordial na definição do projeto de desenvolvimento que desejam, sendo a mobilização social um imperativo para a fase de implementação do plano.

Na Região do Seridó, pioneira desta experiência, os segmentos sociais e produtivos têm na Agência de Desenvolvimento do Seridó – ADESE, criada a partir do PDSS, uma parceira atuante nos projetos e ações que estão sendo implementados. Ademais, é importante registrar que a agência é altamente reconhecida nas instâncias governamentais do estado, sendo requisitada a fazer parte dos principais fóruns de discussões e conselhos, cuja atuação se reverte, direta ou indiretamente, em promoção do desenvolvimento social.

Em decorrência do pioneirismo, o Seridó contabiliza alguns benefícios derivados da existência do plano no que se refere à destinação de recursos basicamente estatais para a implementação de projetos e ações que visam solucionar ou mitigar os problemas diagnosticados e potencializar novas iniciativas, sendo emblemáticas àquelas voltadas ao fomento de atividades industriais e turismo regional em bases sustentáveis.



Porém, delineiam-se também dificuldades, sendo ressaltados a problemática ambiental e o distanciamento das representações políticas municipais da ADESE, uma das conquistas do plano e um dos mais ousados e inovadores instrumentos de democratização da gestão territorial.

No que concerne à questão ambiental, as limitações se impõem por ser a região susceptível à seca e possuir áreas em processo de desertificação, o que impede dificulta a prática de determinadas atividades econômicas, como a produção ceramista. Essa atividade se expandiu no enredo da crise econômica da região e, hoje, é base de sustentação da estrutura produtiva de vários municípios, principalmente os que integram o Núcleo de Desertificação do Seridó. De acordo com Medeiros (2004, p. 74), a produção ceramista “é considerada pela maioria dos estudiosos como a atividade que mais corrobora para degradar a região do Seridó norte-rio-grandense”.

Em termos de distanciamento das representações políticas municipais seridoenses da ADESE, é possível inferir que há uma pseudovisão a respeito de sua dinâmica de funcionamento. A ADESE é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e se mantém a partir de convênios celebrados com o Estado. Em função dessa dependência, a Agência passou a ser vista como organismo estatal. Considerando que ainda prevalece uma cultura política marcada por práticas arcaicas e personificadas, parte dos gestores municipais não buscam a ADESE para discutir, mediar e viabilizar projetos e ações. Acrescente-se também que, em vários casos, os gestores cultivam visões e práticas políticas que primam pelo crescimento econômico e pelo localismo, em detrimento de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável que se projete em escala regional.

Não obstante, é reconhecível que a sociedade potiguar avançou no processo de planejamento do desenvolvimento regional em bases sustentáveis, embora a implementação dos planos se realize de forma diferenciada entre as regiões, em função de uma série de fatores, entre os quais se destaca a atuação da representação política e da própria sociedade regional. Porém, não desconhecendo que são enormes os desafios para tornar realidade o que foi planejado, a sociedade, que teve um papel fundamental nesse processo, precisa continuar ativa e participante para que os planos de desenvolvimento sustentável não se tornem mero instrumento de uma política de governo, mas se consolidem como política de Estado.

Um aspecto positivo foi a postura assumida pelo Governo do Estado ao elaborar o Plano Plurianual – PPA 2008-2011, em relação aos planos de desenvolvimento sustentável. O PPA 2008-2011 definiu suas estratégias com base no conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como processo de mudança e elevação das oportunidades sociais, que compatibilize no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente e a equidade social. O documento expressa a necessidade de que os processos econômico-sociais e os estoques e qualidade dos recursos ambientais tenham continuidade e permanência no tempo para assegurar a sustentabilidade. E, ainda, que o desenvolvimento sustentável pressupõe e deve reforçar a democracia, através da participação da sociedade nas definições sobre o futuro do Rio Grande do Norte, única forma de conferir sustentação político-institucional para a estratégia de desenvolvimento.

Com base nessas premissas, o PPA 2008–2011 consolida o planejamento e a gestão territoriais a partir das diretrizes expostas em Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável. A atuação da gestão pública se efetiva por meio de programas e projetos estratégicos, estimuladores e mobilizadores das potencialidades e oportunidades, de modo a propiciar novas perspectivas para o bem estar da sociedade regional. A estruturação do PPA se firma em uma abordagem regional, na qual são definidos os eixos de desenvolvimento e os segmentos dinâmicos do território estadual.

### **Considerações finais**

Portanto, a experiência de planejamento regional do Rio Grande do Norte, não obstante os impasses e desafios, também se realiza por acréscimos e avanços, sendo importante reconhecer que é um processo sujeito a avaliações e redefinições, marcado pela mutabilidade e pelo inacabamento. Trata-se de uma realidade em construção que, por estar atrelada ao paradigma do desenvolvimento sustentável, requer a instauração de uma nova racionalidade pautada em uma ética socioambiental e em uma reconversão das práticas e saberes que balizam as relações sociais e a relação sociedade x natureza.

Nessa perspectiva, a continuidade do planejamento regional demanda novas posturas e compromissos da sociedade e do Estado, e exige desses atores o conhecimento do território, a tomada de decisões em relação ao futuro e o compartilhamento de

responsabilidades em termos de decisões e ações a serem implementadas. Nesse sentido, o Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável constitui-se um instrumento de democratização da gestão territorial, que permite à sociedade potiguar acompanhar e reivindicar as ações do poder público e das instituições privadas nele envolvidas, assumindo um importante papel no processo de desenvolvimento regional, subregional e local.

## Referências

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CARVALHO, A. E.; GARIGLIO, M. A; BARCELLOS, N. D. E. **Caracterização das áreas de ocorrência de desertificação no Rio Grande do Norte**, 2000.

CARVALHO, I. C. de M. **Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2006.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1987.

FOLADORI, G; TOMMASINO, H. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. **Desenvolvimento e meio ambiente: teoria e metodologia em meio ambiente e desenvolvimento**. Curitiba: UFPR, 2000.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

IBGE. **Área territorial oficial**: Resolução n. 5 de 10 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao.shtm?c=5>>. Acesso em 12 jul 2010.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico – 2000**: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. **Contagem da população 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 12 jul 2010.

IICA. **Plano regional de desenvolvimento sustentável do Agreste, Potengi e Trairi**: diagnóstico. Natal, 2004.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1996.

MEDEIROS, G. L. D. de. **A desertificação do semi-árido nordestino: o caso da região do Seridó norte-rio-grandense**. Mossoró, 2004.

MMA. Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca: PAN Brasil**. Brasília: 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. **Plano plurianual – PPA 2008/2011**. Natal, 2008. CD-ROM.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. **Cadernos de desenvolvimento e meio ambiente**, n.1. Curitiba: Editora UFPR, 1994.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVEIRA, M. A. T. da. Planejamento territorial e dinâmica local: bases para o turismo sustentável. In.: RODRIGUES, A. B. (Org.). **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 2002.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.