

A gestão participativa do desenvolvimento rural sustentável: o caso do PRONAF em Serra do Mel-RN

Everkley Magno Freire Tavares¹

Resumo:

Este trabalho apresenta os limites e as possibilidades da gestão participativa no Conselho Municipal do Desenvolvimento Rural da Serra do Mel – RN, como arranjo político para alcançar o desenvolvimento sustentável, através de proposições que combinam a melhoria da qualidade de vida da população com mecanismos de democratização das esferas públicas decisórias sobre políticas e recursos públicos. Para tanto, realizamos um estudo da efetividade da gestão participativa do PRONAF infraestrutura e serviços municipais, analisando a constituição, estrutura, composição e funcionamento do CMDR e sua eficiência na formulação e controle social das ações do PRONAF, ajustadas aos pilares da sustentabilidade democrática e as demandas da agricultura familiar no município pesquisado. A descontinuidade na organização de novos padrões de planejamento em Serra do Mel tem fragmentado a cultura participativa e a efetividade do PRONAF ao reforçar a tradição autoritária e elitista que há muito domina o poder local no Brasil.

Palavras-chave: poder local, gestão participativa, desenvolvimento sustentável, políticas públicas.

Sustainable rural development and the participant management: the PRONAF case in Serra do Mel-RN

Abstract:

This work is on the limits and the possibilities of participant management in Serra do Mel municipal council, as a politician arrangement to reach the sustainable development, through proposals that combine people's quality of life with power to decide on politics and public resources. For this, it was made a research concerning the effectiveness of participant management of PRONAF, infrastructure and municipal services, analyzing the CMDR constitution, structure, composition, functioning and its efficiency in the formularization and social control of PRONAF actions, adjusted to the sustainable democracy and the familiar agriculture in Serra do Mel. The organization of new models in planing without continuity in Serra do Mel has broken up the participant culture and PRONAF effectiveness strenghtening the elitist and authoritarian tradition which has dominating the local power in Brazil for a long-time.

Key-Words: local power, management participant, sustainable development, public politics.

¹ Cientista social, mestrando em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA/UERN e professor da Universidade Potiguar – UnP. e-mail: everkley@unp.br

Introdução

A discussão sobre o desenvolvimento sustentável tem estado presente em diversos setores da sociedade, sendo objeto de estudos, reflexões e debates presentes tanto no âmbito acadêmico, como nos movimentos sociais, ongs e mídia.

A idéia de desenvolvimento sustentável tem sido construída a partir de distintas matrizes discursivas e perspectivas, em contraponto a visão tradicional de desenvolvimento herdada do século XIX, que privilegia o crescimento econômico e a industrialização a todo custo.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável resgata as premissas de equidade social, responsabilidade ecológica e a participação cidadã como partes indissociáveis do desenvolvimento. Nessa perspectiva a participação cidadã é um elemento constitutivo do processo de desenvolvimento. Isto porque quando a população tem garantido o direito à participação na formulação e implementação de projetos, programas e políticas públicas, aumenta a probabilidade da efetividade destas políticas.

Outro aspecto presente na noção de desenvolvimento sustentável encontra-se no papel de protagonista que é atribuído ao poder público local. O poder local tem vivenciado um processo de mudança de seu estatuto e papel nos últimos trinta anos no Brasil. Como observa Costa (2003, p. 7):

A partir dos anos oitenta, o poder local no Brasil passou por um significativo processo de mudança (...) passa a ser visto como espaço de possibilidade de novas relações entre estado e sociedade, de gestões democráticas, da participação cidadã e protagonista do desenvolvimento sustentável localmente ancorado.

Um novo cenário se descortina nas três últimas décadas no Brasil e no mundo em torno dos paradigmas de desenvolvimento e gestão pública, trazendo novas perspectivas elaboradas a partir da sistematização de experiências sustentáveis e democráticas. Este final de século revela novas realidades nos aspectos econômicos, políticos, ecológico mundial e regional (Jara, 1999), tendo na gestão participativa um dos pilares essenciais para a efetividade de políticas públicas e de modelos de desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado.

Assim, a gestão municipal participativa vem se constituindo em uma revalorização do poder público local no Brasil, tendo origem em diversas experiências e proposições de desenvolvimento local, que combinam a melhoria da qualidade de vida

da população com mecanismos de democratização das esferas públicas decisórias sobre políticas e recursos públicos em âmbito local, como alternativas de combate às práticas tradicionais, autoritárias e centralizadoras.

Nessas experiências, a gestão participativa é considerada como um modelo de gestão que viabiliza a intervenção da população local nos processos de tomada de decisão, envolvendo a organização e o manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos, sendo materializada em um conjunto de processos sociais e de canais institucionalizados de participação (conselhos, comissões, conferências, comitês, consórcios municipais, entre outros) e reforçada por instrumentos políticos-sociais de participação cidadã (organizações da sociedade, fóruns, plenárias, grupos de pressão e conselhos populares não-legalizados) (Teixeira, 2001).

Do ponto de vista institucional, a gestão participativa é apresentada como uma complementação ou mesmo ampliação da democracia representativa, com base em um novo tipo de relação entre estado e sociedade, que viabiliza a participação direta da população na disputa de interesses e no exercício de práticas de negociação na gestão de políticas públicas, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, especificamente na sua linha de ação infra-estrutura e serviços municipais².

Nesse sentido, são realçadas algumas virtudes da gestão participativa a proximidade entre a população e o poder local, através da qual a população local pode representar melhor os seus interesses e necessidades porque conhecem bem de perto os seus reais problemas e de como adequar os processos de planejamento e decisão diante das especificidades locais; o estímulo ao exercício da participação cidadã³, favorecendo a ampliação da democracia, a superação da distância, da apatia e da alienação, com o estreitamento das relações entre o poder público e cidadãos; os mecanismos de gestão participativa otimizam os recursos públicos, dificultando práticas clientelísticas através do controle social e sobretudo, proporcionando uma utilização e avaliação *ex-post* a execução da obra, ou seja, aquela realizada ao término da implementação do programa, permitindo por sua vez, que os agentes sociais e beneficiados dos programas sociais e

² O apoio financeiro desta linha de beneficiamento do PRONAF para os municípios destina-se a implantação, ampliação, modernização e realocação de infra-estrutura e serviços necessários para dinamizar o setor produtivo e assegurar a sustentação ao desenvolvimento da agricultura familiar (PRONAF, 2000).

³ Ver a respeito das diversas formas de participação e as suas expressões: Pateman (1992) e sobre a participação cidadã: Teixeira (2001).

políticas públicas controlem as ações desenvolvidas e a sua correlação com os resultados almejados.

Isto porque a organização de novos padrões de relacionamento e gestão concorre para sedimentar uma nova cultura de cidadania ao romper com a tradição autoritária e elitista que há muito domina o poder local no Brasil. Daí, muitas experiências de avaliação têm caminhado no sentido de apontar subsídios para a reformulação de políticas e a sua adequação às necessidades de um quadro social, considerando os recursos disponíveis. Também se tem falado da avaliação como instrumento de busca da excelência no exercício da gestão pública. E em termos de eficácia, eficiência e efetividade de políticas públicas como elementos dinamizadores do desenvolvimento local é que se faz mister a participação da sociedade local em espaços públicos plurais de interlocução e negociação das políticas municipais e dos recursos públicos, pois o nosso maior aliado é o convencimento de que somos partes de uma história de lutas por uma mudança das formas de governança municipal que se articulem com os interesses das classes populares e das comunidades.

A construção de um novo projeto de desenvolvimento sustentável depende, portanto, da capacidade de organização dos atores do próprio município de gerenciarem os seus recursos locais, bem como de enfrentar os fatores externos à governabilidade local. Não é através de ações isoladas de atores e de políticas externas, o que, aliás, seria um processo de cima para baixo, e assim não democrático.

As experiências de participação na gestão de políticas públicas foram se constituindo no recente período de redemocratização política do Brasil, nas décadas de 70 e 80, quando diversos setores da sociedade movidos por interesses e estratégias específicas, adotaram o discurso democratizante e conduziram a um quase consenso em torno das virtudes da participação e descentralização.

Estas experiências influenciaram e são reforçadas pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu as bases jurídico-institucionais da participação nos diversos níveis governamentais (Brasil, 1988). E como bem expressa a socióloga Gohn (2001, p. 13-14):

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, as lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é também luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.

A abertura para novos agentes organizacionais e a constituição de novos arranjos políticos para a participação cidadã tem mostrado ser condição fundamental para que as demandas e reivindicações populares ganhem visibilidade e legitimidade, e o reconhecimento dos direitos de cidadania se firme como parâmetro para a gestão pública municipal. Nesse prisma, a democracia participativa é um complemento das políticas públicas tecnicamente bem elaboradas ou uma condição para o desenvolvimento rural sustentável. A proposta de desenvolvimento local implica, portanto, na indução da democratização da vida social através da mobilização da sociedade para a gestão participativa do desenvolvimento, na democratização do poder local através de mecanismos e canais de participação social, do reforço e ampliação das organizações sociais, promoção de parcerias e existência de um sistema de informação aberto, através do qual a população tenha maiores informações sobre os recursos disponíveis e os gastos públicos (orçamento municipal e prestação de contas).

A legitimidade da ação política está fundada no consentimento da coletividade e na obediência aos princípios fundamentais da democracia direta, configurada por uma ação participativa e por uma cidadania mais efetiva, de forma que, os atores sociais tornem-se instrumentos da coletividade (Da Matta, 1985) e junto a isso, entendemos que a participação ocorre quando a população contribui, influi e usufrui de formações efetivas e diretas na construção e transformação de sua realidade através de ações organizadas. Isto indica que não podemos discutir o meio ambiente e o desenvolvimento sem discutirmos a ação política e a distribuição do poder de decisão. Nesse sentido, é preciso o envolvimento da sociedade na gestão do desenvolvimento, Acselrad e Leroy (1999) alertam: *É preciso fazer ouvir a voz de outros setores da sociedade e criar condições para que possam desenvolver a sua capacidade de afirmação política (empowerment), formular efetivamente seus projetos e viabiliza-los.*

Observando as características próprias da sociedade civil⁴ em Serra do Mel-RN, percebe-se um clima de mobilização muito interessante, com fóruns ativos que congregam atores sociais diversos, iniciativas sinérgicas, ongs e movimentos sociais, desde a luta pelo seu surgimento na década de 70, no processo de municipalização e na implementação do Plano Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Serra do Mel-

⁴ A sociedade civil é a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais, mas envolvidos na gestão da coisa pública. Em outras palavras, sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos.

RN - PIDSSM⁵, originando também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR. Então, cabe indagar se no plano político, a Serra do Mel-RN, município do Oeste Potiguar, passa por uma transição, com tendência a romper a antiga polarização entre o moderno e o tradicional da cultura política local, fazendo emergir novas lideranças e novas articulações políticas entre o poder local e a sociedade civil organizada, demonstrando reais possibilidades de afirmação de uma sustentabilidade democrática⁶.

A nossa pesquisa teve como objetivo geral avaliar a efetividade da gestão participativa do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF no município de Serra do Mel-RN. Especificamente avaliamos o perfil CMDR, nos seguintes aspectos: constituição, estrutura, composição e funcionamento na formulação e controle social das ações municipais do PRONAF. As informações necessárias para analisar os aspectos específicos dos dilemas na gestão participativa do PRONAF infra-estrutura e serviços, foram coletadas, principalmente, através de entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental. Foram realizadas 16 entrevistas, assim distribuídas: membros do CMDR, na gestão de 1997-2000, prefeito, vereadores, dirigentes, agentes mediadores e membros de ONGs que atuam (ram) no processo de gestão participativa. Além disso, aplicamos questionários com 40 pessoas das 162 famílias diretamente beneficiadas, buscando avaliar a efetividade das obras e serviços realizados conforme projetos de elaboração de obras feitos pelo CMDR, configurando uma amostra de 30% das famílias beneficiadas.

O tipo de estudo que realizamos pode ser incluído em um campo específico da avaliação ou análise de políticas públicas, considerando as funções que se devem cumprir no momento das avaliações. Elas podem ser formativas ou de processos, quando elaboradas com o objetivo de fornecer elementos para aperfeiçoar o processo de implementação ou somativas ou de impacto, quando a finalidade é investigar o alcance dos objetivos, os efeitos e resultados previstos e não previstos na etapa de formulação da política sob análise. Daí a nossa avaliação dos reais impactos da gestão participativa do PRONAF, pois partimos da compreensão de que os avanços desse programa se

⁵ O PIDSSM é fruto de um processo de trabalho realizado por mais de um ano, com ampla participação da sociedade civil e das instituições públicas que atuam no município, com apoio e orientação do Projeto PNUD/BNB/ABC e da Associação de Apoio às Comunidades de Campo do Rio Grande do Norte – AACC/RN. (PIDSSM, 1995).

⁶ A sustentabilidade democrática está relacionada à construção de uma participação cidadã que promova à melhoria da qualidade de vida e redução dos impactos ambientais, dando suporte à ação comunitária, ao

situam no campo da organização social, política e na extensão do planejamento estratégico para as comunidades rurais.

A literatura relativa à análise de políticas públicas permite concentrar tipos de avaliação, considerando os aspectos que serão objetos de avaliação, isto é, a gênese, o diagnóstico, a formulação e a implementação da política. As avaliações podem ser 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, os meios e os resultados previstos e não previstos da política. De acordo com Figueredo e Figueredo (apud Arretche, 1999, p.31): *Por efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa.*

Nesta pesquisa de avaliação primamos por dois aspectos básicos: a avaliação de processos, cujo objetivo é acompanhar e aferir se os propósitos, as estratégias e a execução do programa estão sendo realizados segundo as definições previamente estabelecidas, e, a avaliação de impactos, cujo objetivo é avaliar os efeitos do programa sobre o público-alvo e tem subjacente, a intenção de estabelecer uma causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais. Desse modo, a orientação de avaliação de processos tem os seguintes passos: a) eficácia: avaliação de metas e resultados; b) eficiência: avaliação de meios-metodologias de implementação e c) efetividade: avaliação de relações custo/benefício e/ou custo/resultado.

A avaliação de impacto ou efetividade vai buscar avaliar a relação entre as ações de um programa e o resultado final obtido, esta abordagem é realizada após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo. Nas palavras de Costa e Castanhar (2003, p.280) o que significa a avaliação de impacto:

A avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. O foco desse tipo de estudo é, em síntese, detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

Estes procedimentos nos permitiram reconstituir os limites e possibilidades que caracterizam os processos organizacionais e avaliar o desempenho das formas descentralizadas e participativas que foram utilizadas para a implementação do PRONAF infra-estrutura e serviços em Serra do Mel-RN, no período de 1997 a 2000, bem como, a sua efetividade diante das demandas da agricultura familiar no município pesquisado. E como nos alerta Carvalho (1999), muitas experiências de avaliação têm caminhado no sentido de apontar subsídios para a reformulação de políticas e a sua adequação às necessidades de um quadro social, considerando os recursos disponíveis.

Então, o que se coloca em relevância é a necessidade crucial de se obter maior eficiência (fazer mais, com menos) e maior impacto nos investimentos governamentais em programas sociais.

A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (Costa e Castanhar, 2003; Sander, 1982). A efetividade assume um critério mais político, na possibilidade de concretizar uma real mudança nas condições de vida das comunidades,

Na realidade a avaliação da gestão participativa do PRONAF possibilita o mapeamento e a reflexão acerca das mudanças do poder local no Brasil; os dilemas nos novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade civil e o nível de organização e controle social dos sujeitos partícipes envolvidos no processo de implementação de políticas públicas e do desenvolvimento.

Cenários da Serra do Mel-RN

Nos últimos vinte e cinco anos, a população de Serra do Mel tem experimentado diversas formas de relação com o Estado. Desde o início da colonização, onde predominava uma relação de subserviência dos colonos em relação aos órgãos governamentais, passando por diversas iniciativas de contestação do poder estabelecido, até a tentativa de implementação de um modelo de gestão participativa para o município (Silva, 1999; Sousa, 1991). Nessas trajetórias, encontram-se entrelaçados e em disputa diversos interesses que vão conformando o poder local. Conhecer os diferentes contextos dessa trajetória é fundamental para analisar os dilemas da implementação do

modelo inovador de gestão municipal que foi recentemente proposto. A eficácia real dos processos de participação ocorre quando há uma interação entre o governo local e a sociedade, cujo resultado é uma expressão peculiar dos interesses e prioridades municipais. O que cabe discutir, portanto, são as formas possíveis dessa interação sob o prisma dos valores democráticos (Daniel, 1994).

O projeto de colonização da Serra do Mel-RN foi em 1972, quando o governador Cortez Pereira assinou o Decreto nº 5866 em 13 de outubro de 1972, motivado pelas pressões sociais de uma grande mobilização de pessoas desprovidas de terra, moradia e tantos outros que por condições adversas estavam engrossando os bolsões de pobreza em cidades como Mossoró – RN na década de 70. Muitas dessas pessoas viam expulsas de suas áreas de plantio e morada pela Barragem de Assu, outras devido à mecanização das salinas na região de Grossos, Areia Branca e Macau, perdendo os seus postos de trabalhos e tantos outros desprovidos de terra para morar e produzir.

Estes contingentes contaram com a ajuda de vários segmentos da sociedade civil organizada, tais como: as pastorais, o Movimento Eclesiástico de Base - MEB, sindicatos rurais e movimentos sociais na organização de uma ação coletiva em prol do projeto de desapropriação e colonização da Serra do Mel e da Serra do Carmo situadas em territórios de três municípios: Mossoró, Assu e Carnaubais. Nas palavras de Sousa (1991, p. 35-36):

São muitos os momentos da história da Serra, a partir da colonização. A existência concreta do projeto se deu em tempos diferentes para os colonos e em condições também diferentes. Se alguns chegaram em 1974, participando inclusive do desmatamento, como trabalhadores contratados pela CIMPARN, outros chegaram em 1984, dez anos depois, portanto, tempo suficiente para ser avaliado o sucesso do projeto; se alguns vieram por acaso, outros se arriscaram em lutas pelo lote, chegando a invadir vilas e a degladiarem-se com a polícia. O começo de tudo, porém, foi em 1972, quando o governador Cortez Pereira assinou o decreto nº 5866, em 13 de outubro de 1972, criando o projeto de colonização da Serra do Mel e do Carmo logo em seguida, começou a demarcação da área, o desmatamento, o plantio do cajueiro e a construção das casas das cinco primeiras vilas, as vilas Guanabara, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, à época situadas em territórios de três municípios Mossoró, Açú e Carnaubais.

O município de Serra do Mel, com uma população atual de cerca de 10 mil habitantes, numa área de 604,3 Km, é formado por vinte e três vilas rurais com 1196 estabelecimentos agrícolas de 50 hectares cada. Localiza-se no extremo noroeste do Estado do Rio Grande do Norte, entre os vales dos rios Açú e Mossoró. Recentemente emancipado (1988), o município originou-se de um projeto de colonização na década de

70 e foi concebido com o intuito de se transformar num pólo regional de desenvolvimento. Seus objetivos eram ambiciosos: a ampliação da fronteira agrícola, dada pela incorporação de quase 62 mil hectares de terras até então improdutivas e, portanto, fora da economia de mercado; modificação da estrutura fundiária, com o acesso a terra e a criação de 1196 unidades rurais médias, número suficiente para fornecer uma nova configuração à estrutura agrária da região, antes caracterizada pela presença de latifúndios e de grandes áreas de terras devolutas; ocupação da mão-de-obra, principalmente daquela expulsa pela mecanização das salinas, numa perspectiva associativista pelo uso comum de uma série de aparelhos comunitários e pela comercialização comum feita através das cooperativas; a dinamização da economia regional, pela oferta de empregos advindos do incremento da agricultura familiar e do agro-negócio ligados ao setor de beneficiamento da castanha do caju e pela renda direta da terra.

A criação do município de Serra do Mel ocorre em 13 de maio de 1988, motivada por um quadro de crise e de abandono da área por parte do governo estadual e por um vazio de poder local, tendo em vista que a área do projeto de colonização estava distribuída entre quatro municípios (Assu, Mossoró, Areia Branca e Carnaubais) e nenhum deles assumiu a Serra do Mel como sua jurisdição. A aglutinação das forças políticas em torno da emancipação, deve-se às possibilidades abertas pela Constituição Federal de 1988 para a criação de novos municípios e aos interesses políticos de lideranças locais em se projetarem com a criação do município. Nas palavras de Silva (1999, p. 53) a primeira eleição para prefeito foi marcada por um grande acirramento entre as lideranças e representações políticas locais:

A disputa política é acirrada, tendo em vista que não existe um único grupo político hegemônico com tendência a se perpetuar no poder. Na primeira eleição, lideranças de mais da metade das associações de vilas articularam e lançaram um candidato a prefeito que foi derrotado pelo filho de Cortez Pereira. Nas eleições de 1996, ocorre a derrota de Cortez Pereira, que foi candidato a prefeito. O vencedor das eleições de 1996, Dr. Silvio Romero, que tinha sido vice-prefeito na gestão anterior, enfrentou, logo que assumiu o mandato, uma forte disputa política com o grupo ligado ao ex-prefeito, ocasionando um novo racha político.

As disputas políticas e as mobilizações da sociedade civil desde o projeto de colonização até a emancipação política do município, diversos fatores interferiram para que o poder local adquirisse características específicas. Diferente da maioria dos municípios nordestinos, o poder local em Serra do Mel não é baseado em grupos familiares tradicionais que monopolizam a disputa pelo poder. As lideranças políticas

locais foram se constituindo articuladas a forças políticas externas e os dirigentes ou técnicos de órgãos que atuam na área. Nesses termos, o município tem uma forte tessitura de organizações e movimentos sociais com tradição de lutas, apresentando condições mais favoráveis, no sentido da representatividade e vontade democrática da sociedade, diferente de outros municípios do Rio Grande do Norte com frágeis organizações pré-existentes.

Notadamente, a reprodução de relações de poderes tradicionais nos municípios do Rio Grande do Norte tem sido um elemento de constrangimento para que o poder local no Estado assuma o papel de protagonista do desenvolvimento local, da governança local e de ator na mobilização dos atores sociais e comunitários na construção de capital social e universalização da cidadania. No caso de Serra do Mel-RN, como observa Silva (1999, p. 48):

Outra característica do poder local é a forte distinção entre lideranças comunitárias, formadas a partir da ação da Igreja, de ONGs e de outras forças de organização da sociedade civil, e as lideranças comunitárias e políticas constituídas através da intervenção de grupos políticos tradicionais existentes em torno de Serra do Mel. Os primeiros têm muitas dificuldades de ultrapassar os limites de uma liderança comunitária para exercer o papel de liderança política do município, disputando o poder diretamente. Essas lideranças buscam sempre a mediação de técnicos com os quais se relacionam para disputar e exercer cargos eletivos. O segundo tipo de liderança reproduz práticas políticas tradicionais de arregimentação de apoio e de conquista de votos para outros e para si mesmo, mediando à distribuição de bens e favores.

As organizações da sociedade civil em Serra do Mel sinalizam a existência de uma cultura de vontade participativa e dinâmica social indispensável ao desenvolvimento sustentável. Contudo, a falta de sensibilidade do poder local para captar e integrar ao processo de gestão as diferentes formas de articulação social do município tende a fragilizar a gestão pública participativa, os canais de participação e a democratização do poder local.

As novas atribuições do poder local no Brasil

Desde a década de 80 vem se intensificando os estudos sobre as novas práticas de gestão do poder local no espaço urbano e rural do Brasil, especialmente com a revalorização dos municípios como cenários instituintes de novas formas de fazer política para além da ação estatal. Há de se considerar que a importância assumida pelo poder público local representa, por um lado, a oportunidade de tecer um novo

significado ao campo político e isso requer um sentimento de partilha das responsabilidades do governo local com os cidadãos. De outro lado, partilhar a responsabilidade pública significa criar uma outra perspectiva para um engajamento do cidadão para uma maior eficácia da política (Bauman, 2000; Borja & Castells, 1996; Giddens, 1997).

Nesse contexto, a transição para uma sociedade sustentável requer a constituição de uma nova institucionalidade. É difícil enfrentar esse desafio de redesenho das formas de governabilidade no Brasil⁷, principalmente se considerarmos que a organização política da sociedade contemporânea pressupõe a constituição de sua tessitura cultural.

A cultura política significa modos, condutas, representações e motivações que fazem com que os sujeitos sociais reafirmem a integração ou conflitualidade do poder local, dessa forma, a cultura política brasileira tem alimentado e perpetuado historicamente formas de poder que asseguram o controle e o domínio de uma minoria ou agrupamento político no espaço local. E também é um desafio enfrentar com material institucional vulnerável, desarticulado, rígido e relativamente fechado à participação da sociedade as estratégias de perpetuação das práticas políticas tradicionais, pois a política local é um repertório erigido por grupos locais que ressignificam o imaginário das cidades composto de um misto moderno-tradicional.

Os conselhos gestores de políticas públicas como novos arranjos políticos que resgatam a esfera pública de decisão e deliberação da população se revelam atrelados a uma cultura política caracterizada por relações sociais autoritárias e patrimonialísticas. Faz-se urgente ressignificar o poder local para minimizar ou corrigir a desordem institucional e alavancar o desenvolvimento local com bases na equidade, justiça e sustentabilidade ambiental.

Na mesma medida, o desenvolvimento rural precisa superar as dicotomias entre o moderno e o atrasado, circular dinamicamente e solidariamente através de redes sociais e vínculos institucionais que operem com flexibilidade e transparência, enriquecidas com normas e valores de confiança cidadã, que facilitem a construção de parcerias entre os diferentes atores. Isso possibilita a construção de um consenso dialógico (comunicativo), na medida em que mobiliza os atores em torno de objetivos

⁷ A respeito da dualidade centralização/descentralização no federalismo brasileiro e no processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social ver: Almeida, 1995.

comuns, ao processamento dos conflitos, melhorando a qualidade da participação social (Acserald e Leroy, 1999).

Para Acserald e Leroy (1999) o projeto de uma sociedade sustentável está na construção de uma sustentabilidade democrática no país, reivindicando e fazendo com que as camadas populares tornem-se sujeitos políticos de seu ambiente material, territorial, social, econômico e ambiental. A sociedade sustentável é aquela em que o desenvolvimento está integrado à natureza, com respeito à diversidade biológica e sócio-cultural, exercício responsável e conseqüente da cidadania, distribuição equitativa das riquezas e condições dignas de desenvolvimento.

Assim, a idéia de sustentabilidade implica na premissa de que é preciso definir uma limitação nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e atores sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilização e de constituição de valores éticos. Isso também implica que uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e muito menos o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento e uma forma de governança centralista e autoritária (Jacobi, 1999).

A modernização do poder local superando o atavismo de que o mesmo não passaria de um espaço de domínio político das oligarquias e reinvenção de uma cultura incivilizada. A passagem do crescimento econômico para o ecodesenvolvimento vai exigir mudanças profundas nos sistemas de regulação da economia, nas políticas públicas e nas estratégias de ocupação territorial, exigindo ainda a adequação de novos instrumentos de análise, planejamento, implementação e acompanhamento (Sachs, 1993). A autonomia municipal, do ponto de vista político é, portanto, inversamente proporcional à autonomia de seus governantes em relação a população.

A participação cidadã entra em cena como uma retomada da condição política daqueles que coexistem no espaço de vida local, no intuito de intervir e solucionar os problemas existentes e como bem escreve, Teixeira (2001) aglutina mecanismos institucionais e sociais e, na mesma lógica, supera a clássica dicotomia entre representação e participação.

Percebe-se então que um pressuposto essencial na constituição da participação cidadã é o envolvimento reflexivo dos atores políticos, o que a priori significa uma mudança da cultura política brasileira para formas mais comunicativas entre os

membros das comunidades a fim de superar práticas tradicionais, tais como: o clientelismo e o fisiologismo descendentes da tessitura européias e implantadas nas raízes da sociedade brasileira, fundando uma racionalidade burocrática patrimonialística (Buarque, 1995). Para Teixeira (2001, p. 32) no processo de constituição da participação cidadã temos que considerar dois momentos:

Ao referir à “participação cidadã”, tenta-se, portanto contemplar dois momentos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos organizados que expressão interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento, a cidadania, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, a propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômicas, sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do direito a ter direito.

A valorização de diversas estratégias descentralizadoras tem sido uma tendência na atualidade, baseada tanto na busca da legitimação do Estado diante da crise econômica e financeira, quanto na luta pela conquista de direitos sociais e da cidadania, como resposta à crise dos modelos de centralização do Estado. Na perspectiva da descentralização, o poder local adquire relevância enquanto espaço político, no qual se expressam a representação, a aliança e a disputa de interesses na formulação e execução de políticas públicas. É nesse sentido que Costa (1996, p.113) afirma que desde a década de 80, no auge da transição democrática, muda a visão sobre as estruturas de poder local: *... passando a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa. (...) o poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social.*

Porém, a falta de uma vigilância e controle social têm permitido em muitas experiências de gestão municipal, um retorno a uma tradição presa num ciclo vicioso de corrupção, clientelismo e apropriação do público pelo privado na gestão de políticas públicas, impedindo uma real ressignificação democrática no desenvolvimento sustentável no país.

Esta lógica inserida no processo de implementação de políticas públicas concorre para a alocação de recursos públicos para fins privados em desrespeito ao estabelecimento da lei. Na realidade a política no Brasil representa desde o Império, uma forma de preservar prestígios, poder e renda para as oligarquias decadentes e

grupos políticos. Isto gera uma ordem patrimonial, em que recursos públicos são alocados de forma discricionária, como se privados fossem. Em muitos casos os mecanismos de participação na descentralização enquanto transferência de poder decisório, na prática expressam o cumprimento de formalidades para o acesso a recursos e não uma transformação eficaz na gestão pública.

A sociedade civil organizada exerce um papel fundamental para que haja uma maior efetividade do gasto público e uma maior eficácia dos serviços/programas ofertados. Nas palavras de Carvalho (1999) a avaliação de políticas públicas muito mais do que uma condição de efetividade do gasto público, nos conduz a produzir uma maior equidade social, contando com o exercício do controle social e da ação ética dos atores sociais envolvidos no processo de empoderamento das forças que governam o espaço de vida local. Nas suas palavras:

Sociedade e cidadãos de modo geral estão reivindicando uma relação de transparência e de participação nas decisões em torno de alternativas políticas e programáticas. Reivindicam conhecer e acompanhar a insuprimível equação entre gastos públicos e o custo-efetividade das políticas e programas destinados a produzir maior equidade social (Carvalho, 1999, p. 88).

O que assistimos em muitos municípios brasileiros é a simbiose entre moderno-tradicional na cultura política e na prática convivemos com a existência de dois Brasis: um que ainda preserva laços com uma cultura oligárquica e patrimonialista, tantas vezes denunciada por Raimundo Faoro na obra *Os Donos do Poder* e por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, e um outro, é a expressão de uma sociedade mais plural, que experimenta a afirmação de valores republicanos. Por isto, o mal-estar que a política parece provocar são práticas tradicionais que esbarram com novos valores de cidadania republicana. As políticas públicas trazem em seu cerne novos desafios como o de libertar os cidadãos das incertezas que rondam as suas vidas e instituir laços de solidariedade fundados em direitos e deveres republicanos (solidariedade, igualdade, liberdade). Estas ambivalências servem muito bem para compreender e explicar o cenário local da Serra do Mel-RN, a sua cultura política e a descontinuidade nos projetos políticos, nas mobilizações comunitárias e nas ações do poder público municipal. O desencanto dos cidadãos com as ações cotidianas e comunitárias da política.

A partir dos anos 80, o local passa a ser institucionalizado mediante os interesses da descentralização, com a Constituição Federal de 1988. Por esse motivo, *a discussão sobre a descentralização e autonomia dos municípios, diferentemente de*

temas como a reforma agrária, nacionalização do subsolo e estatização, pareceu menos polêmica e disputada, devido ao consenso alcançado. (Costa, 1996, p.116).

A luta pela redemocratização do país, sempre foi bandeira das organizações populares para que houvesse canais permanentes, deliberativos e paritários, que garantissem a presença de diversos segmentos da sociedade civil e do povo nas decisões de seu interesse. Na Assembléia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição hoje em vigor, isto apareceu na forma de *conselhos de políticas públicas*.

Esta visão entra em choque com as diversas matrizes teóricas e ideológicas sobre a concepção decisória na democracia que ora ressaltam a expressão elitista e outra coletiva, e, no entanto, o realismo elitista nega a competência do cidadão comum na ação política, buscando transmitir uma imagem desvalorizada da mesma e num outro prisma a ação democrática assenta-se e converge para a autodeterminação, participação, igualdade política e influência da opinião pública sobre a tomada de decisão.

Os movimentos sociais organizados tiveram e têm um papel muito importante na luta por melhores condições de vida e o seu papel não pode ser apenas de reivindicar melhorias. Deve ser também, de cobrar, fiscalizar, sugerir e implantar. Em outras palavras, o movimento deve ser autônomo, ou seja, independente do Estado, dos partidos políticos, do poder econômico e dos credos religiosos. E em termos de eficácia, a participação de membros nos conselhos gestores deve estar calcada na autonomia dos representantes e no respeito às suas posições, evitando a defesa de interesses corporativos, embora sem deixar de levar em conta as vontades da população, do mercado e do governo, representando interesses coletivos.

No contexto das emergentes abordagens acerca da democracia, poder local, políticas públicas e descentralização, entendemos como complementar a essa discussão as palavras de Bianchetti (1999, p. 86):

As propostas de “democracia limitada” ou “democracia protegida” são uma forma de desviar o eixo do conflito que subsiste nas sociedades capitalistas, onde os grupos dominantes buscam conseguir o consenso social para a continuidade de suas ações de apropriação. Esta afirmação se fundamenta no fato de que a proposta neoliberal não propõe a ampliação da participação democrática para fortalecer os controles sobre o aparelho político, e sim opta por uma perspectiva elitista onde os erros da democracia são combatidos com menos democracia e não com maior participação dos historicamente excluídos.

A descentralização participativa difere da descentralização funcional porque a segunda tem um caráter setorial, perseguindo uma maior agilidade e flexibilidade na gestão pública, mas não significando uma transformação das estruturas de poder, apenas

a aproximação do *guichet* ao cidadão. Já a descentralização participativa tem caráter sistêmico, ou seja, faz com que os cidadãos sintam-se como partes integrantes, articuladas e orgânicas do processo democrático, dando maior vitalidade para superar os obstáculos à sustentabilidade democrática.

É devido a essa dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil só pode ser efetivo mediante a articulação das administrações locais com a população. Nestes termos, a estratégia de descentralização deve dotar os cidadãos de recursos e informações, integrando as dimensões da democracia e a ação política, pressupondo que o que é de interesse público deve ser do reconhecimento coletivo. Por isso, tem como regra do jogo o exercício público do poder comum. Daí a importância, numa democracia, do tema da transferência do poder. A Constituição Federal de 1988 consagra esta regra ao elencar, no seu artigo 37, o princípio de publicidade entre aqueles aos quais a administração pública no Brasil, em todos os níveis e modalidades, deve obedecer.

As mudanças advindas dos novos contornos da descentralização administrativa brasileira, como a distribuição das responsabilidades e o papel dos governos locais na definição das políticas públicas. O enfoque nitidamente político-administrativo do poder local apresenta mudanças de conteúdo, traduzindo uma revalorização nas formas de governar, de prestar contas à população e de constituição de novos arranjos políticos para o controle social das ações do poder público municipal. Nesse sentido, descentralizar significa ceder poder a uma unidade inferior, o que representa basicamente dotar de competências e meios os organismos intermediários (conselhos) para que possam desenvolver sua gestão da maneira mais eficaz e próxima aos cidadãos.

A partir do texto Constitucional de 1988, os municípios ficaram legalmente instituídos como entes federados autônomos. Foi o momento formal, legal, de reconhecimento e revalorização do papel dos governos locais na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e desempenho das funções da natureza local. Com todas essas nuances, o processo de descentralização e democratização fez emergir um novo significado ao município no Brasil, o de ator político capaz de assumir acordos e associações, passando a representar o papel de pólo central e mobilizador das sinergias locais e no desenvolvimento endógeno⁸ das potencialidades, na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.

⁸ O desenvolvimento endógeno é aquele que possibilita a articulação de estratégias baseadas em iniciativas e recursos locais e no potencial dinâmico das demandas na área.

O primeiro significado atribuído à descentralização a inclui entre as estratégias de democratização, apoiada nos valores da universalização, compatibilização do Estado, equidade e controle social. Significa a redistribuição de poder entre o Estado e Sociedade, mediante maior participação e controle social no planejamento e ações governamentais. A democratização da *descentralização* é o processo de levar a decisão popular sobre políticas sociais para o âmbito do município, portanto, para seus cidadãos, exigindo para a sua operacionalização, a presença e a participação da sociedade civil.

A Constituição de 88 reconhece o fundamento da cidadania, ou seja, o direito de ter direitos, rompendo coma a concepção de *cidadania regulada* expressa nas políticas sociais através de relações entre Estado e população, na qual os direitos são vistos como benesse, submetidos ao controle da burocracia que através de normas, estabelecendo que tem ou não direito de forma centralizada, agora a participação da população nos processos decisórios confere uma maior probabilidade de justiça com equidade.

Estas ações contribuem para uma ressignificação simbólica do poder local no Brasil, na medida em que, negligencia-se em contrapartida o jogo político-eleitoral. Por outro lado, concordamos como Ilza Leão (1996, p. 20) quando ressalta-nos os empecilhos para a efetivação do processo de descentralização das políticas públicas em contextos pequenos, médios e grandes municípios, admitindo que a falta de uma sensibilidade participativa, significando uma nova relação entre executivo e sociedade civil local, acaba reproduzindo uma *prefeiturização* das políticas públicas. Sobre isto ela escreve:

... a descentralização, da maneira como vem sendo efetuada, não representa de fato uma democratização real da tomada de decisões. Ao invés da municipalização um processo que supunha a participação do poder local, em todas as suas vertentes, na tomada de decisões ocorre uma prefeiturização, pela força que a tradição política local tem sobre as estruturas políticas administrativas.

A trajetória eficaz das políticas públicas e dos investimentos setoriais em muitos municípios brasileiros depende da afirmação de uma cultura política participativa, a formação de redes associativas composta por diversos segmentos da sociedade civil, a potencialização de um capital humano e social, pois a efetividade de projetos de desenvolvimento local e de políticas públicas depende do envolvimento participativo do poder local e dos demais segmentos sociais na decisão das estratégias de desenvolvimento.

A participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas é um elemento para a efetividade e, sobretudo de democratização do poder local. *[A democracia] deve pressupor que os cidadãos não sejam apenas aqueles de quem se fala, [o caráter normativo das políticas] mas também aqueles a quem se fala e, se possível, embora isso se mostre muito difícil, aqueles que falam (Ribeiro, 2000, p.15).*

A prática de envolver as comunidades no processo de empoderamento constitui-se na instrumentalização da integração e do planejamento da intervenção social sobre as políticas públicas. Os conselhos gestores aparecem como canais institucionais para a dinamização da participação cidadã na gestão dos espaços públicos e no controle sobre gastos públicos. Sobre os nexos da participação cidadã escreve Gohn (2001, p. 57): *O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na aplicação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público, tornando-se mais fácil o envolvimento das comunidades na tomada de decisões.* No entanto, como bem expressa Jara (1998, p. 87):

Entretanto, nos chamados “poderes locais”, não parece existir cultura para o desenvolvimento sustentável. O modelo de gestão predominante é o tradicional, no qual as lideranças políticas ainda operam de forma patrimonialista na condução da coisa pública, administrando os interesses coletivos mediante práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que os excluídos possam ser legitimamente representados e traçar seus próprios projetos. Estas práticas persistem como vias de obtenção de recursos e poder, reproduzindo a mercantilização e a corrupção.

A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. A participação cidadã a fim de ser um processo de mobilização das energias sociais, dos recursos e das potencialidades locais para a implementação de mudanças que elevem as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local (movimento endógeno), tendo como base a vontade democrática, a articulação de afinidades, competências, vocações e a organização sócio-política da sociedade civil como um todo no processo decisório, pois não há como implementar o desenvolvimento sustentável em plano do diverso e a sua manutenção sem que os atores sociais aprendam a dizer não as desigualdades, compatibilizando as condições objetivas e subjetivas do município para assumir a gestão das políticas públicas (poder local) e a capacidade de gerenciamento dos municípios, através do executivo, ongs e demais segmentos sociais com o controle social das políticas (espaço de gestão). E a

recompensa disto vai além dos resultados da operação técnica legal na implementação das políticas públicas, mas, sobretudo, influenciando sobre as habilidades produtivas e criativas das pessoas, da ação política e sobre o crescimento econômico de forma sustentável.

Assim, requer-se não apenas a crítica ao comedimento financeiro e o aspecto da efetividade a partir de um exame mais pragmático e receptivo de reivindicações concorrentes dos fundos públicos. Esta ação de comedimento dos gastos públicos em setores da governança municipal se torna imprescindível, principalmente porque aliado a liberdade e ação política pode facilitar o desenvolvimento sustentável. Portanto, a participação é o processo coletivo e compartilhado de tomada de decisão sobre o futuro da sociedade, assegurando o envolvimento de todos os atores sociais, e a interação dos saberes popular e técnico, estimulando a organização social e a consciência cidadã. Esta relação entre os conhecimentos favorece a construção de novas alternativas de gestão do espaço de vida local.

A sustentabilidade da gestão participativa no município de Serra do Mel-RN está na formação de uma rede de sinergias sociais que possibilite a aliança entre inúmeras instituições, sistemas democráticos, mecanismos legais, estruturas de mercado, continuidade da organização comunitária, provisão dos serviços de educação e a capacitação política e técnica dos agricultores familiares para o controle social, unindo iniciativas privadas e disposições públicas, bem como o terceiro setor (ongs) e entidades corporativas. Com a necessidade da participação popular nas gestões do espaço de vida local, abre-se passagem para o cultivo da visão democrática no fazer política no Brasil.

Entretanto, a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil e na América Latina está caracterizada pela égide de uma cultura política elitista e centralizadora nas esferas da vida social, com sua recusa da cidadania civil e social, marcando indelevelmente a democracia política. As continuidades do poder das elites locais e grupos políticos representam, em muitas situações, a limitação da democracia real cercada pelas trocas continuamente alimentadas, indicando dependência e controle sobre os atores sociais. Assim é bastante comum que agentes mediadores e técnicos a serviço de órgãos governamentais ao executar projetos de implementação de políticas públicas, demonstrem uma clara intenção de manutenção do status quo e de práticas políticas tradicionais.

Isto é uma faceta cultural que não se extingue da noite para o dia e que sempre existiu deturpando o poder local no Brasil, que ao invés de se configurar como um

espaço de gestão, viabilizando a participação popular e a autonomia dos municípios para gerenciarem os seus recursos, pressupondo um estímulo às iniciativas sustentáveis. Na realidade reforça formas de dominação tradicional, através das quais a sociedade é governada por um poder distante da população ou de uma minoria que consegue geri-la em proveito próprio.

Na verdade também vivenciamos inúmeras transformações decorrentes de uma sociedade organizada que busca cada vez mais a democratização e exige indivíduos capazes de enfrentar, formular estratégias de ação que possam configurar respostas intelectuais e técnicas as demandas sociais e que possam buscar soluções para os desafios que surgem em suas vidas. Esta transformação na cultura política brasileira favorece o reconhecimento de que a cidadania é a competência humana de fazer-se sujeito, para fazer a sua própria história, com autonomia cidadã e organização coletiva (Demo, 1988).

A ação política encarna uma função coletiva e a sua atuação diz respeito a um interesse comum. E para o fortalecimento de novos sujeitos políticos capazes de se autodeterminarem para a realização dos anseios da coletividade é preciso reconhecer que a política e a educação participativa caminham juntas, possibilitando ao cidadão a construção de uma consciência prática, discursiva e de uma flexibilidade racionalizada, onde se encontram consistência e maximização da adequação de meios e fins, guiados por decisões articuladas entre os atores sociais envolvidos na governança municipal e no controle de políticas públicas. A construção desta consciência reflexiva permite que o cidadão desenvolva um conhecimento de si mesmo e o sentimento de confiança em suas capacidades afetivas, físicas e necessidade da ação política, na luta pela conquista de seus direitos sociais e políticos. Nesse processo, vale refletir se através do discurso da participação estamos somente antecipando e controlando possíveis insatisfações da população, desarticulando ou obstaculizando iniciativas da mesma, tendo como parâmetro os interesses das instituições ou os interesses particulares.

Mais do que isso, é preciso considerar que a participação popular deve ser uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas. Fazendo-se através da articulação de entidades, associações e movimentos populares, a partir de uma posição de autonomia destas formas de organização popular frente à prefeitura. Esse novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil organizada representa e possibilita a ação interativa entre as forças que se

complementam e se contrapõe numa realidade vista como possível de ampliar o espaço democrático em nossa sociedade.

A democracia é o regime político baseado na soberania popular, com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias e respeito integral aos direitos humanos. Concebe-se dessa forma, a gestão como um processo de negociação entre forças convergentes e divergentes, que se manifesta no espaço da participação, que atua na construção de uma realidade sócio-ambiental e que passa pelas discussões diretas com os setores sociais envolvidos, onde normas e ações são estabelecidas a partir de negociações (interação) entre as partes (Guimarães, 2001), sem excluir o pólo de tensão que se contrapõe, viabilizando consensos negociados e não impostos.

Este propósito apresenta para as administrações municipais a necessidade de imprimir transparência às ações do governo, criar mecanismos que permitam o acesso da população às informações, promover iniciativas que estimulem a organização popular e possibilitem o acompanhamento, a fiscalização dos projetos governamentais, o processo de elaboração e implementação dos programas e serviços públicos, além de criar espaços públicos plurais de formulação, negociação e decisão das políticas municipais. Para Acselrad (1993, p.19 apud Guimarães, 2001, p.188) o espaço público viabiliza a mobilização da gestão: *O espaço público é aquele onde os homens se reconhecem como iguais, discutem e decidem o comum. É nesse espaço que se constrói um mundo comum, que é múltiplo – já que ele reflete as perspectivas diferenciadas dos cidadãos – mas é o mesmo, já que é compartilhado por todos.*

Na realidade os reais impactos da implementação das políticas públicas e programas sociais nos municípios brasileiros, como é o caso do PRONAF vai depender do desenvolvimento de uma cultura política participativa para uma efetividade do ponto de vista de atingir os objetivos da sua implementação, garantindo uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço público, mudando assim, as reais condições de existência das comunidades.

Repensar novos padrões de relacionamento e estratégias de atuação, investindo na formulação propositiva de políticas públicas, implica buscar respostas a desafios de uma nova natureza e qualidade, sem perder de vista a participação cidadã em espaços institucionais e do reconhecimento da capacidade da população de tomar decisões políticas, tornando-as práticas sociais efetivas. Mas tudo isso também reivindica

flexibilidade e abertura da governança municipal, estimulando a participação e o florescimento de uma nova cultura política.

O PRONAF em Serra do Mel

Desde a sua institucionalização em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF requer Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDR, que são elaborados e geridos pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR.

A participação de setores da sociedade civil nesses conselhos é concebida como fator determinante para uma eficiente implementação das ações do programa, de acordo com as reais necessidades e interesses desse setor rural, como afirma a instrução normativa do PRONAF: *o programa é executado de forma descentralizada e tem como protagonista os agricultores familiares e suas organizações* (Brasil, 2000, p.1). Este programa representa a inclusão do segmento da agricultura familiar na política pública brasileira, até então voltada aos interesses da agricultura patronal.

A relação entre agricultura familiar e sustentabilidade surge desde a concepção do programa, quando, em seus documentos originais, o PRONAF é apresentado como propulsor do desenvolvimento rural: *tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, de forma a produzir um novo modelo agrícola nacional* (MAA, 1996, p.11). Os seus objetivos específicos estão orientados em quatro linhas de ação do PRONAF, assim estabelecidas: a) Negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; b) financiamento da infra-estrutura e serviços nos municípios; c) financiamento da produção da agricultura familiar; e d) capacitação e profissionalização de agricultores familiares.

A sua linha de ação infra-estrutura e serviços municipais destina-se ao apoio financeiro e técnico aos municípios para a implementação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura e serviços necessários para dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento da agricultura familiar. Simultaneamente, a continuidade do movimento organizado dos agricultores familiares,

desempenha uma papel fundamental na elaboração, implementação e controle social, na medida em que, buscam a correção das distorções, uma aplicação mais sensata das demandas orçamentárias e efetiva implantação dos objetivos previstos pelo PRONAF infra-estrutura e serviços municipais.

Os recursos demandados para a Serra do Mel-RN no período de 1997 a 2000 foram no total 552.831,00, sendo que os recursos referentes ao ano de 1999 não foram liberados pela Caixa Econômica Federal - CEF, diante das irregularidades do município.

Tabela 01 – Total de recursos aprovados para o Município

Acompanhamento de Operações Contratadas

Contrato	Ano Contratação	UF	Proponente	Localidade	Programa/Ação	Valor	Ver Fotos
59422-26	1997	RN	PM SERRA DO MEL	SERRA DO MEL	PRONAF-INF/SERV	249.106,00	
78283-93	1998	RN	PM SERRA DO MEL	SERRA DO MEL	PRONAF-INF/SERV	126.000,00	
88951-93	1999	RN	PM SERRA DO MEL	SERRA DO MEL	PRONAF-HIDRICA	177.725,00	
Total de Contratos: 3						Valor Total:	552.831,00

Pesquisa no site da Caixa Econômica Federal - CEF: www.obrasnet.gov.br realizada em 20.01.2004.

As obras executadas no município foram: a construção do Mercado Comunitário Rural; aquisição de uma Central Comunitária de classificação e embalagem, aquisição de um veículo tipo ¾ para transporte dos produtos, instalação de viveiro para produção de mudas de caju, aquisição de 48 kits para o beneficiamento compreendendo: estufas, bancadas, porta bandeja e máquina para corte de castanha; construção de 02 cisternas – 50 m cada; aquisição de equipamentos de informática, seladora, cofre e balança. Destes equipamentos e serviços realizados com recursos do PRONAF infra-estrutura e serviços municipais, percebemos que a central classificadora e o carro para transporte são os benefícios que realmente vieram e continuam sendo efetivos do ponto de vista da dinamização das atividades de beneficiamento da castanha de caju que é uma das principais fontes de renda dos agricultores em Serra do Mel-RN. Outros equipamentos e o Mercado Comunitário Rural além de terem sido centralizados, no sentido da distribuição dos boxes e dos Kits entre os agricultores, os entrevistados revelam a subutilização dos mesmos de forma clientelística, desde a aquisição, ferindo as diretrizes legais do CMDR e do PRONAF até a sua distribuição, como salienta um dos conselheiros entrevistado:

Na minha época tinham muitas discussões no atendimento das reivindicações e algumas coisas foram deliberadas. Outras foram deliberadas contra o encaminhamento do conselho e até ferindo as orientações e fiscalização do Conselho Federal, exemplo disso foi a aquisição dos 48 Kits para as Unidades de Beneficiamento Artesanal da Castanha – UBAC, que vinham com estufas, bancadas, máquinas de corte e seleção. E o conselho tinha formado uma comissão para visitar uma empresa no Estado do CE que tinha apresentado o melhor preço e melhores equipamentos. E o prefeito também presidente do Conselho efetuou a compras das estufas na empresa de um primo, contra a nossa decisão e o que é pior, com custo maior e de péssima qualidade. Resultado é que as estufas que foram compradas por 500 reais cada, na realidade não valiam nem 100 reais e em pouco tempo já não tinham serventia nenhuma... Esse tipo de acontecimento trouxe apatia e abandono dos conselheiros⁹

No tocante, as obras e serviços do PRONAF – Municipal 60% dos entrevistados explicitam que o que realmente trouxe benefício e é de grande ajuda aos agricultores familiares no município são: a Central de Classificação e o carro que é uma D40, as outras obras não estão sendo devidamente aproveitadas, embora reconheçam a importância, por exemplo, do Mercado Comunitário Rural que, desde a sua construção em 1998 só veio abrir em 2002 e mesmo assim, de forma esporádica, no domingo, funcionando apenas de 2 a 3 boxes dos 36 construídos, e na maioria da vezes o que é comercializado vem de fora e não da produção local.

Além disso, outra irregularidade apontada pelos entrevistados foi à distribuição dos boxes, que não obedeceu aos critérios fixados pelo CMDR e que deveriam ser distribuídos conforme sorteio entre os moradores das 23 vilas que compõem o município. E na prática foram rateados pelos vereadores, ficando em média cinco para cada e foram distribuídos entre os seus correligionários e cabos eleitorais. De modo geral, as práticas de clientelismo estão marcadas por uma relação em que atores políticos se lançam numa rede de trocas e favores, cambiados por fortes laços de compromisso, envolvendo a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.

Não há dúvidas que estas práticas tradicionais se mesclam nas estruturas de poder local através do mandonismo, controle de cargos públicos e a subutilização de políticas públicas sendo um grande empecilho a real ressignificação do poder local no Brasil, bem como, a efetividade das políticas públicas. Desse modo, a implementação de um modelo inovador de gestão encontra seus limites quando atores políticos tradicionais se apropriam do discurso da participação para buscar novas formas de legitimação perante a população e para cumprir ritos formais exigidos para o acesso a recursos públicos. Esses limites se referem à fragilidade dos mecanismos de gestão participativa que, na maioria dos casos, dependem do compromisso dos governos locais e do

⁹ Trecho da entrevista de JAS., em 22.08.03.

legislativo com a democratização das políticas públicas, da capacidade de organização da sociedade civil e da existência de uma cultura política participativa (Andrade, 1996; Oliveira, 1990).

O CMDR: extensões recentralizadas do poder local

A constituição de novos arranjos políticos de participação cidadã no Brasil sinaliza uma abertura democrática do poder local e da mesma forma, induz a formar um grupo ou movimento no qual as pessoas se identificam e propõem uma ação comum para o desenvolvimento sustentável.

Os conselhos são espaços de interface entre o Estado e a sociedade. São pontes entre a população e o governo, assumindo a co-gestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público.

O seu surgimento dá-se graças às pressões dos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80, diante da insuficiência da democracia representativa parlamentar na organização da política e do Estado como arranjos políticos e democráticos, desse modo, a partir da Constituição Federal de 1988 foram criados novos canais de participação popular, entre os quais os conselhos, redefinidos como espaços de democracia participativa.

Descentralizar e democratizar o poder local, como parte de um projeto global de democratização do Estado e da sociedade, é uma tarefa política, que implica na existência de um projeto político assumido por atores sociais e de uma correlação de forças favoráveis. O fato de mudar a lei não transformou automaticamente todos os conselhos. Diversas visões, concepções e projetos políticos estão presentes e disputam o surgimento e a abrangência da participação e da democracia.

Na realidade, as relações de poder consolidadas no âmbito do município, tendem a negar as condições de autonomia das organizações da sociedade civil, fragilizando os mecanismos de participação ou levando ao funcionamento ocasional dos mesmos para legitimar decisões tomadas pelo governo, reproduzindo os elementos tradicionais de uma cultura política clientelística, centralizadora, elitista e autoritária, que deturpam o modelo inovador de gestão participativa, tornando por exemplo os conselhos, meras armadilhas representativas, na medida que transformam-se em

extensões das prefeituras e não em possibilidades de decisão pública do cidadão. (Tavares, 2001).

Estamos em uma época que clama por obediência e situações totalitárias são predominantes. É comum ouvirmos a frase “é a primeira vez que temos reclamações”. O ritmo da competitividade impõe normas para assegurar que o risco da perda de controle se afaste. O cumprimento de excesso de regras tolhe o livre-arbítrio, mas o ritmo é acenado através dos discursos de convivência coletiva, de ordenação (Santos, 2000). Este totalitarismo está presente em todas as instituições e elimina o grau de liberdade para uma participação efetiva. (Sato, Tamaio & Medeiros, 2002), na medida em que essas situações totalitárias impõem formalismos técnicos e procedimentos burocráticos obrigatórios de modo a assegurar a aprovação de projetos, execução e liberação de recursos. Tolhem a ação participativa, dando lugar a um sentimento muito arraigado, por exemplo, de que o governante e os técnicos são os especialistas, eles que mandam, que centralizam as decisões, que dão a última palavra.

Além disso, nem toda descentralização leva automaticamente à participação, tendo em vista que políticas públicas descentralizadas por si só, não são sinônimos de bom governo ou maior participação popular e em muitos municípios, os canais de participação são deficientes, o que compromete a institucionalização eficaz de programas descentralizados, como por exemplo, o PROGER, o FINOR, o PAPP e o PRONAF.

As diferenças de participação se concretizam nas diferentes estruturas legais, práticas e na cultura das instituições, dos governantes e dos mais diversos grupos sociais envolvidos na construção da democracia participativa. No caso, do CMDR da Serra do Mel-RN a sua *composição* contava com os seguintes segmentos: representante da prefeitura municipal, da EMATER, igreja evangélica, associação de vilas, associação de jovens, Câmara Municipal, sindicato dos Trabalhadores Rurais, Igreja Católica, Associação dos Agricultores, Coopermel e Coopercaju.

O caráter de legitimidade do Conselho está na sua composição e no estabelecimento de uma paridade que respeite a diversidade de interesses, saberes e opiniões dos participantes, dando uma maior legitimidade ao processo participativo. Na avaliação do entrevistados 56% afirmaram que o Conselho é importante como espaço participativo, como espaço para conhecer a realidade e planejar ações comuns e para discutir, descidir e cobrar responsabilidades dos governantes e 44% dos entrevistados consideraram que o CMDR não é eficiente na gestão participativa do PRONAF, pois não

tem capacidade decisória e é desvalorizado pela administração municipal. Estas percepções são caracterizadas pelos entrevistados em diversas formas e falas:

Agente era participativo. Mas a pior coisa foi ter colocado na presidência do Conselho – o prefeito Silvio porque muitas vezes ele desmarcava ou não comparecia nas reuniões, pois estava na capital e deixava agente de mãos atadas, sem falar que para muitos era difícil estar nas reuniões e quando chegavam, não havia a reunião por falta de coro ou do presidente. Legalmente o Conselho funcionou como instrumento participativo e deliberativo do PRONAF, mas se não teve continuidade é porque faltou apoio da administração municipal¹⁰.

O conselho deveria ter sido mais participativo desde o início até o final – a falta de participação levou ao fracasso do CMDR, diante das ações desmedidas do presidente e do executivo municipal houve uma descrença muito acentuada dos conselheiros e no último ano apenas Eu, Dedé e senhor Sales reivindicávamos... No caso do PRONAF, o conselho foi desvirtuado, por exemplo, a subutilização dos recursos e compras indébitas como a dos Kits... A falta de capacitação e informação sobre o devido processo de elaboração e deliberação do Conselho, fez com que, muitos conselheiros não entendessem a real importância do mesmo, dando margem para práticas que feriam a responsabilidade e a transparência das ações¹¹.

A negação da participação é fruto de uma cultura política autoritária e centralizadora. A dependência e submissão relativas aos padrões de gestão tradicionais, estão alicerçados na pobreza e miséria política, tanto quanto na ineficiência das instituições políticas em produzir repostas satisfatórias para melhoria das condições de vida da maioria da população da sociedade quanto no universalismo dos procedimentos, através do qual as regras democráticas são manipuladas por governantes ou por grupos no poder que desenvolvem estratégias para o controle político, ou seja, apesar do processo de descentralização supor a participação da comunidade, ora na formulação, ora no controle do processo de implementação, os mecanismos institucionais garantidores da participação – os conselhos municipais, ou não funcionam ou têm o seu funcionamento comprometido pela interferência dos prefeitos. Nas palavras de Demo (1988):

De certa forma, a renitência desta pobreza leva a perceber o outro lado da mesma moeda, ou seja, a pobreza política. Cada vez fica mais claro que não é imaginável resolver a pobreza sem a participação do pobre. Com efeito, uma política que pretende reduzir os níveis quantitativos de pobreza, mas conserva o pobre apenas como objeto da política, pode até distribuir benefícios e minorar compensatoriamente a fome, mas agrava a pobreza política, porque recria o esmolar, ou seja, aquele que troca a comida pelo cabresto (CEPAL/PNUD/UNICEF, 1984; Silva Pinto, 1984; Clarey e Bustelo, 1984 apud Demo).

¹⁰ Trecho da entrevista de F. S .S, em 02.12.2003.

¹¹ Trecho da entrevista de B. L. O. em 02.12.2003.

A gestão participativa, apesar de inovadora, não foi assumida pela população local e suas organizações, ou seja, não teve o apoio popular necessário para pressionar e para o efetivo controle social, como estava previamente estabelecido nos objetivos do CMDR, levando conseqüentemente ao cancelamento dos convênios do PRONAF infraestrutura e serviços para o município de Serra do Mel. A prefeiturização do conselho e da gestão participativa devido às práticas políticas tradicionais, fez com que os atores locais pouco a pouco deixassem de ter o papel protagonista sobre o seu destino, tornando-se cada dia mais dominados e cada vez menos soberanos.

Referências Bibliográficas:

ACSELRAD, Henri e LEROY, Jean-Pierre. *Novas premissas da sustentabilidade democrática*. Cadernos de debate Brasil Sustentável e Democrático, n. 1. Rio de Janeiro: FASE, P. 11-47, 1999.

ABRAMOVAY, Ricardo. *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. São Paulo. Revista Economia Aplicada, vol. 4, n. 2, abril/jun de 2000, 19p.

ANDRADE, Maria Antonia Alonso de. *Representações sociais da política: por uma redefinição do conceito de cultura política*. Brasília: UnB, p. 25-38, outubro de 1995.(mimeo)

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. *Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda*. In: XX Encontro Nacional da ANPOCS – GT: Políticas Públicas. Caxambu: ANPOCS, 1996, p. 1-25.

ARRETCHE, Marta T. S. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: RICO, Elizabete Melo (org). São Paulo: Cortez/IEE, p.29-39, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Trad. André Carone – São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999. (Coleção questões da nossa época, 56), p. 119.

BORJA, Jordi. *A cidade como oportunidade política*. São Paulo, Proposta nº 69 p. 18-21 junho de 1996.

BRASIL, Governo Federal. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Gov. Fed., 1988.

CARVALHO, Murilo. *Estudos de poder local no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 25/26, junho/1968/jan. de 1969.

CARVALHO, Maria do Carmo. Brand de. *Avaliação participativa – uma escolha metodológica*. In: RICO, Elizabete Melo (org). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/IEE, p. 87-94, 1999.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede*. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COSTA, João Bosco Araújo da. *Poder local, democracia e participação popular: a experiência de Janduís (RN) 1982/1988*. São Paulo. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, 1993.

_____. *A ressignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80*. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.10, n. 3, 113-118, 1996.

_____. *Poder local, desenvolvimento e governança: uma avaliação da gestão municipal de Grossos/RN (2001-2003)*. Projeto de Pesquisa. Natal – UFRN.

COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*. 37 (5), p. 969-92 set/out. 2003.

DA MATTA, Roberto. *Cidadania: a questão da cidadania num universo relacional*. In: *A casa e a rua*. São Paulo: Brasiliense, p. 55-80, 1985.

DANIEL, Celso. *As administrações democráticas e populares em questão*. São Paulo. *Revista de Estudos Políticos*, 1990 (mimeo).

_____. *Gestão Local e Participação da Sociedade*. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.) *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Polis, p. 21-41, 1994.

_____. *Poder local no Brasil urbano*. In: *Revista Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Editora Param Ltda., 1998 (ano VIII, número 24), p. 23-35, 1998.

DEMO, Pedro. *Pobreza política*. São Paulo: Cortez. Autores Associados, 1988. 111p. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 27)

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999 – (Coleção primeiros passos, 285).

GUIMARÃES, Mauro. *Educação ambiental e a gestão para a sustentabilidade*. In: *A contribuição da educação ambiental à esperança de Pandora*. Santos, José Eduardo dos e Sato, Michèle (orgs). São Carlos – SP: Rima, p. 183-195, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Cia da Letras, 1995.

JACOBI, Pedro. *Meio ambiente e sustentabilidade*. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Ed. Especial. São Paulo, p. 175-183, 1999.

JARA, Carlos Júlio. *Novos conceitos e estratégias de desenvolvimento rural*. I Curso de Planejamento do Desenvolvimento Municipal Sustentável. SEAS/PAPP – MEIOS-UFRN-ILCA, Natal, agosto de 1999. (mimeo).

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

MAA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. PRONAF, *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília, 1996, 35p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar no período 2000-2003*. Brasília: MDA, 2000 (mimeo).

OLIVEIRA, Francisco de. *A metamorfose da Arribaça: fundos públicos e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste*. In: Revista Novos Estudos CEBRAP, n. 27, 67-92, 1990.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 161p.

RIBEIRO, Renato Janine. *A política como espetáculo*. In: Anos 90: política e sociedade no Brasil. Evelina Dagnino (org). São Paulo: Brasiliense, p. 31-41, 1994.

_____. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 233p.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. São Paulo. Studio Nobel/Fundap, 1993.

SANDER, Benno. *Administração de educação no Brasil: é hora da relevância*. Brasília. Educação Brasileira – Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB. Ano IV – Nº. 9 p. 8-27, 2º semestre de 1982.

SANI, Gioncono. *Cultura política*. In: Dicionário de Política. Noberto Bobbio, Nicola Matteuci & Gianfranco Pasquino. 5ª ed. Brasília. Editora da UnB, 2000, vol. 2.

SANTOS, Milton. *Território e sociedade*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

SATO, Michèle. *Educação Ambiental*. São Carlos – SP: Rima. 2002, 66 p.

SATO, Michèle; TAMAIO, Irineu; MEDEIROS, Heitor. *Reflexos das cores amazônicas no mosaico da educação ambiental*. Brasília: WWF-Brasil, 2002.

SENNET, Richard. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SOUZA, Aécio Cândido de. *Para além do acesso à terra: representações sociais, condição camponesa e ação política dos colonos da Serra do Mel-RN*. Campina Grande-PB: (Dissertação de Mestrado em Sociologia – UFPB), 1991.

SILVA. Roberto Marinho Alves da. *Dilemas da gestão participativa do desenvolvimento local em Serra do Mel-RN*. Recife-PE (Dissertação de Mestrado em Ciência Política – UFPE), 1999.

TAVARES, Everkley Magno Freire. *Antinomias afetivas do poder: a política pública de geração de emprego e renda como instrumento de controle do poder local em Mossoró-RN*. Mossoró: 2001, p.56, Monografia em Ciências Sociais, UERN.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador. UFBA, 2001.