



CONSELHO COM DESENVOLVIMENTO

Participação Social no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável De Petrolina-PE



Franklin Vieira Costa
Jorge Luis Cavalcanti Ramos (orientador)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Universidade Federal do Vale do São Francisco

Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial

Desenvolvimento:

Franklin Vieira Costa

Orientação:

Prof. Dr. Jorge Luis Cavalcanti Ramos

Prof. Dr. Denes Dantas Vieira

Coordenação:

Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte

Prof^a. Dr^a. Mârcia Bento Moreira

ISBN: 978-65-00-33712-9

Copyright © 2022

Editora: UNIVASF

Diagramação e Capa: Franklin Vieira Costa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

	Costa, Franklin Vieira.
C837c	Conselho com desenvolvimento: participação social no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina-PE / Franklin Vieira Costa, Jorge. Luis Cavalcanti Ramos (orientador). – – Juazeiro: UNIVASF, 2022.
	109 f.: il.; 29 cm.
	ISBN: 978-65-00-33712-9
	1. Desenvolvimento rural sustentável - Petrolina. 2. Participação social. I. Título. II. Ramos, Jorge. Luis Cavalcanti.
	CDD 333.715

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF
Bibliotecário: Renato Marques Alves, CRB 5 -1458.

DIREITOS RESERVADOS

É proibida a reprodução total ou parcial da obra, de qualquer forma ou por qualquer meio, sem a autorização prévia e por escrito dos autores. A violação dos Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal

APRESENTAÇÃO

Esta publicação tem o objetivo de apresentar a iniciativa popular de participação social do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina, doravante, COMDESPE, que vem desde 1998, realizando mobilizações, articulações, parcerias, campanhas, capacitações, debates, assim como, discussões sobre questões que envolvem o desenvolvimento local e territorial.

Portanto, o referido E-BOOK em formato de PDF foi elaborado relatando as principais ações desenvolvidas pelo Conselho, e sempre com a preocupação da utilização de linguagem simples e de fácil compreensão para os diversos públicos que irão receber os exemplares.

O tema é extremamente relevante, pois o CMDRS de Petrolina é um caso raro de verdadeira participação social, ação coletiva, assim como, desprendimento dos participantes, considerando os interesses coletivos acima de seus objetivos particulares.

Como isso foi possível? A História da criação e do itinerário do conselho explica parcialmente esse fato, em particular a composição majoritária das classes geralmente subordinadas.

Além disso, esse E-BOOK em formato de livro digital é o produto final do Doutorado em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

E que essa iniciativa que vem sendo muito positiva no Território Sertão do São Francisco Pernambucano, seja seguida por outros municípios da região, estado ou país.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1 Participação Social	15
2.2 Desenvolvimento como Liberdade	24
2.3. Desenvolvimento Local.....	38
3 MATERIAL E MÉTODOS	46
3.1 Universo e Amostra	46
3.1.1 Local do Estudo	46
3.2 Percurso Metodológico	46
3.2.1 Percurso para acesso ao Conselho.....	46
3.2.2 Observação Participante.....	48
3.2.3 Pesquisa Qualitativa.....	49
3.2.4 Pesquisa Bibliográfica	50
3.2.5 Análise Documental.....	51
3.3 Construção de Informações	52
3.3.1 Construção de informações na análise documental.....	53
3.3.2 Entrevistas Semiestruturadas	53
3.3.3 Questionários	55
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	56
4.1 A Atuação do CMDRS de Petrolina e a participação dos agricultores/as	56
4.1.1 Caracterização do município de Petrolina	58
4.1.2 A História do Conselho de Petrolina	61
4.3 O Conselho enquanto um promotor da participação social	70
4.4 O CMDRS e democratização do acesso a benefícios	74

4.4.1 O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.....	79
4.4.2 Programa Garantia Safra.	81
4.4.3 Programa de Construção de Cisternas.	84
4.4.4 Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PRORURAL.	85
4.5 Ações discutidas no Conselho.	86
4.6 O CMDRS como uma via de melhoramento de serviços.	89
4.7 Concepção de Desenvolvimento Local Integrado.....	91
4.8 Dos limites, desafios e dificuldades a enfrentar.	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

No final do século XX e início do século XXI, a expansão do engajamento público global ganhou força, incentivando a participação social da comunidade local para o bom funcionamento das democracias. Desse modo, as relações construtivas entre comunidades e as instituições do Estado se tornaram não apenas desejáveis, mas necessárias e viáveis, para a tomada de decisões públicas mais justas e sustentáveis que melhorem a qualidade de vida das comunidades locais, contando com a participação de todos os atores sociais (administração pública, políticos, gestores, agricultores familiares, entre outros).

A participação social da comunidade nas políticas públicas do Estado visa um modelo de gestão descentralizado que envolve a sociedade civil na gestão local, a partir de decisões estratégicas que priorizem as necessidades dos moradores de um município ou de uma região. Trata-se de uma colaboração entre o Estado e a sociedade, que caracteriza o processo democrático, a partir da contribuição de todos para a construção do desenvolvimento local.

Nesse contexto, os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS) constituíram uma importante ferramenta para promover a participação social de agricultores familiares em suas comunidades. Esse foi um avanço em um país com uma democracia jovem, que após um período colonial que perdurou de 1500 a 1822 e que enfrentou uma ditadura militar que prevaleceu de 1964 a 1985. Como bem observou Gohn (2002), na década de 1970, a sociedade civil buscou se organizar de maneira independente do Estado, e a participação social contra a ditadura militar ganhou força.

Como incentivo à participação social nas políticas públicas do Estado, em 1997, foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável em vários municípios brasileiros, incentivando a participação dos agricultores familiares nas ações estratégicas locais juntamente com os gestores públicos. Os objetivos desses Conselhos eram: o desenvolvimento local a partir de projetos rurais que atendiam às necessidades dos agricultores familiares locais e, também, para facilitar o acesso desses agricultores aos recursos do Estado. Desde então, muitos desses Conselhos deixaram de cumprir seus objetivos e não contribuíram para a participação social nas ações do Estado e nem melhoraram a qualidade de vida da população como foi descrito por Abramovay (2001). No entanto, outros continuaram assertivos, com resultados

positivos contribuíram, e ainda contribuem, para melhorias nas políticas públicas, ações estratégicas e tomada de decisões nos municípios. Como exemplo de um Conselho que se mantém efetivo, desde sua criação em 1998 até os dias atuais (2021), tem-se o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina, no Estado de Pernambuco – PE, que continua a reunir os atores sociais em prol da melhoria da ação conjunta entre o Estado e a sociedade civil.

Nesse contexto, delimitou-se o tema deste estudo a participação social dos agricultores familiares do CMDRS de Petrolina, no Estado de Pernambuco, Brasil. O pressuposto que orienta este trabalho é que parte da sociedade manifesta o desejo de reconhecimento da sua cidadania e busca o direito à participação nas ações do Estado. Apesar dos empecilhos políticos e imposições econômicas à grande parte da sociedade para garantir a concentração de poder ou para o prevalecimento de uma determinada ideologia e interesses privados, há expressões de rupturas com a aversão à política, a dependência e o assistencialismo.

Portanto, defendo a tese que a criação dos Conselhos para a gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural, com a participação dos agricultores familiares nessa esfera pública, constitui uma inovação na ação pública municipal, com potencial para intensificar a cultura democrática. A opção pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina decorreu do fato dele constituir uma experiência privilegiada para análise da participação social e da democrática local, considerando (1) o fato da criação do CMDRS de Petrolina originar de dispositivos de participação democrática do Estado brasileiro, pós Constituição cidadã, que sintetiza em sua essência, a ação pública direcionada para a reconstrução da democracia no país; (2) pelo histórico de luta do Conselho, no empenho ao acesso às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural; (3) pelo fato de ter experimentado diferentes conjunturas de tomada de decisão e participação social, com mandatos de prefeitos de diversas origens partidárias, com diferentes visões acerca da participação social e dos seus modos de construção, constitui um caso privilegiado para análise do processo e da dinâmica de participação; (4) pelo seu tempo de atuação, por ser o primeiro Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do território Sertão do São Francisco Pernambucano e um dos primeiros do Estado de Pernambuco; (5) por ser um município de médio porte, com uma população rural expressiva, estruturação institucional com órgãos

públicos das várias esferas de Governo, de organizações empresariais, do agronegócio, da sociedade civil e dos agricultores familiares; (6) pelo fato do pesquisador ser Analista em Desenvolvimento Territorial por meio do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural "PRORURAL", órgão que faz parte da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado de Pernambuco, com atribuições de assessoramento e acompanhamento aos CMDRS's que fazem parte do Colegiado Territorial Sertão do São Francisco-PE, desde o ano de 2015.

Dessa forma, a sua criação, histórico de participação no desenvolvimento local na esfera municipal, a existência de diferentes conjunturas e correntes políticas e de suas representações, o tempo de atuação, por ser município de porte médio, com capacidade institucional instalada, assim como a relação pessoal do pesquisador com o objeto e com os sujeitos da investigação constituíram as dimensões que justificaram a escolha do CMDRS de Petrolina para a realização da pesquisa.

O CMDRS de Petrolina, por meio da participação social, promove decisões sustentáveis ao reconhecer e comunicar as demandas e interesses de todos os atores sociais do município (poder público, agricultores familiares e sociedade), incluindo os tomadores de decisão. Assim, o pesquisador compreende o CMDRS de Petrolina como um instrumento que favorece a participação social, aumentando a aceitação de decisões e o compromisso da comunidade, com os resultados alcançados pela gestão municipal, à medida que essa participação promove a inclusão de diversos grupos na busca de soluções eficazes. Desse modo, tornou-se interessante analisar como a participação social dos agricultores familiares ocorre no CMDRS de Petrolina, como os atores sociais discutem suas necessidades e priorizam as ações e a tomada de decisões.

O CMDRS de Petrolina tem alcançado muitos êxitos em relação ao arranjo estratégico de ações voltadas para a melhoria das condições de vida dos agricultores familiares. Esse processo é essencial para criar oportunidades de envolvimento da comunidade incentivando a participação social de forma transformadora e contínua entre a sociedade civil e o Estado. Quanto às contribuições do presente estudo, ele ampliará o arcabouço acadêmico de estudos sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, sobretudo, o CMDRS de Petrolina que é um exemplo de Conselho bem sucedido.

A elaboração deste estudo contribuirá para aumentar a visibilidade dos CMDRS, a partir de um caso de sucesso como o CMDRS de Petrolina, ampliando a compreensão dos problemas locais e da importância da participação social para que os cidadãos possam opinar sobre as decisões que afetam suas vidas, seu trabalho, sua renda e sua comunidade como um todo.

Este estudo pretende demonstrar que a participação social oferece oportunidades para que os diversos atores sociais se sintam incluídos e possam contribuir para os processos de tomada de decisões nas políticas públicas. Assim, a aprendizagem social proporcionada por essa participação dos cidadãos informa e educa as comunidades sobre questões políticas que afetam sua vida cotidiana. A participação social, portanto, constrói relações mais fortes e confiáveis entre o poder público e as comunidades locais.

O CMDRS de Petrolina foi criado no ano de 1998 (ESTATUTO DO CMDRS DE PETROLINA, 2009) e atualmente conta com a participação de representantes dos agricultores e agricultoras familiares de algumas comunidades rurais do município, Sindicato dos Trabalhadores Rurais (*STR*), representantes do Estado, como o Instituto Agrônomo de Pernambuco (*IPA*), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (*INCRA*), Universidade Federal do Vale do São Francisco (*UNIVASF*), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (*EMBRAPA*), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (*COVEVASF*), Instituto Federal Sertão Pernambucano (*IF Sertão Pernambucano*), do Instituto de Terra e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (*ITERPE*), Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária do Estado de Pernambuco (*ADAGRO*), assim como do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (*PRORURAL*). Desde o ano 2009, conforme o Artigo 8º do Regimento Interno do CMDRS, o mesmo conta com sessenta conselheiros, composto por 80% de representantes das organizações da sociedade civil e seus 20% restantes sendo distribuídas entre Poder Público e Instituições Governamentais, sendo 15 entidades públicas e 45 representantes da sociedade civil organizada. As reuniões são mensais, onde o local dos encontros acontece no Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Assalariados Rurais de Petrolina "*STTAR*".

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina é uma organização estruturada em núcleos, estes são constituídos por comunidades rurais. Os sujeitos pesquisados, os conselheiros/as, são agricultores e agricultoras familiares que participaram ou

participam do Conselho de Petrolina, município situado na região sudoeste de Pernambuco. Trata-se de agricultores/as do tipo camponês, oriundos do universo rural, inseridos na liderança em suas comunidades rurais, associações e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Além do CMDRS, estão inseridos nesta investigação as entidades que o constituem, como as associações/comunidades rurais, e os órgãos públicos, e seus respectivos conselheiros/as.

Assim sendo, as primeiras aproximações com o objeto e os sujeitos pesquisados levaram às seguintes interrogações: como são construídas as redes de relação de poder e as estratégias que permitem aos agricultores operarem no acesso às políticas públicas, no atendimento às suas demandas e aos outros benefícios à revelia das esferas públicas, ou seja, dos espaços formais de participação? Se os processos de obtenção de benefícios, de interferência nas políticas públicas e de transformações nas comunidades rurais, muitas vezes, ocorrem sem o Conselho, sem a associação (ou com a associação e sem o Conselho), mas, pelas influências diretas, de alguns dos seus membros, juntamente aos políticos e aos órgãos públicos, por que, mesmo assim, ainda há a participação dos agricultores e agricultoras familiares no CMDRS? Considerando as relações do mundo rural e urbano, no que tange às políticas públicas de desenvolvimento rural, o Conselho e outros espaços são “subutilizados”, ao serem procurados somente na busca de soluções pontuais ou de caráter particular.

A questão geral que orienta o presente estudo é a seguinte: “como os agricultores familiares operam a sua participação social no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável visando à promoção do desenvolvimento rural em suas comunidades?”.

O objeto de pesquisa deste estudo é a participação social, como recurso para o desenvolvimento local integrado sustentável a partir da formação do capital social, tendo como pano de fundo o CMDRS de Petrolina.

A noção de ‘capital social’ foi introduzida nas ciências sociais por Bourdieu (1986), Coleman (1988) e Putnam (1995), sendo a ideia deste último a que ganhou maior destaque no meio científico e, também, no domínio político, tornando-se tema recorrente nas agendas de pesquisas governamentais em âmbito mundial. Para Coleman (1988) a confiança mútua é uma questão importante para o capital social, que pode ser conquistada por meio da participação social. Assim, ao participarem das ações e decisões estratégicas nas políticas públicas locais, os atores sociais passam a ter maior confiança no Estado e vice-versa.

A participação social da comunidade local nas políticas públicas municipais, por intermédio dos Conselhos, é importante porque institui um diálogo onde o poder público, as organizações e comunidades podem tomar decisões para criar capital social. O engajamento dos diversos atores sociais em prol de melhorias para a comunidade implica em mudanças nas políticas locais e provisões de serviços que contribuem para o desenvolvimento local, com ações que atendem às necessidades presentes e futuras da sociedade civil.

O engajamento da comunidade por meio dos CMDRS é fundamental para obtenção de melhores resultados para a população, quando as organizações do Estado buscam aspirações, preocupações e valores da comunidade local, elas podem compreender suas necessidades e implementar ações específicas para melhorar a vida daquela comunidade, que por sua vez, passa a fazer parte dos processos de tomada de decisões juntamente com o poder público. Assim, estabelece-se uma parceria entre o Estado e a sociedade civil que pode ser duradoura e eficaz, resultando em um maior senso de propriedade da comunidade e uma melhor aceitação dos serviços, uma vez que eles são adaptados às demandas locais.

O objetivo geral deste estudo é analisar como os agricultores familiares operam a sua participação social no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável visando à promoção do desenvolvimento rural em suas comunidades.

Como objetivos específicos, buscou-se: (1) Discutir como os conselheiros/as são escolhidos e legitimados nas comunidades e de que maneira influenciam nas decisões e na obtenção de benefícios para a melhoria das condições de vida na sua comunidade; (2) Identificar os modos e estratégias de participação social dos agricultores familiares nos espaços de interlocuções e articulações, por eles/elas constituídos, para tomada de decisões; (3) Analisar as trajetórias participativas e a relação com agentes externos ou mediadores que contribuíram para qualificar a sua participação/não participação social; (4) Investigar o que significa para os sujeitos pesquisados o envolvimento no Conselho, o que os animam a continuar e o que os desestimulam. A metodologia empregada neste estudo é baseada na abordagem qualitativa, que utiliza de instrumentos e procedimentos como a análise documental, entrevistas semiestruturadas e a observação participante.

Este estudo conta ainda com a pesquisa bibliográfica que serve para fundamentar os conceitos e teorias que servem de escopo para esta pesquisa e, também, para descrever as características do fenômeno estudado.

Por fim, o estudo conta ainda com uma pesquisa documental, que é fundamental para descrição de dados específicos do CMDRS de Petrolina. Essa pesquisa documental possibilita o acompanhamento do percurso realizado pelo Conselho pesquisado desde a sua fundação em 1998 até 2021.

Para melhor compreensão deste estudo, o texto foi dividido em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais, como descrito a seguir.

A introdução é o presente capítulo e apresenta os aspectos introdutórios do estudo, tais como a caracterização da área de estudo, a delimitação do tema, a descrição do problema de pesquisa, a descrição do objeto de pesquisa, a hipótese de pesquisa, os objetivos (geral e específicos), justificativa, metodologia e descrição dos capítulos.

O primeiro capítulo, baseado em uma pesquisa bibliográfica, apresenta o conceito e o contexto da participação social no Brasil, com ênfase na relação “Estado x sociedade civil” nas décadas de 1960 a 2020. Na sequência, esse mesmo capítulo de revisão bibliográfica aborda a queda do regime militar, o processo de democratização do Estado e a formação dos conselhos municipais. Ainda nesse capítulo aborda-se o contexto histórico das políticas agrícolas brasileiras.

O segundo capítulo, também baseado em pesquisa bibliográfica, aborda o desenvolvimento como liberdade, com as seguintes considerações em sua fundamentação teórica: a concepção de desenvolvimento como crescimento econômico a partir de teóricos como Amartya Sen e o desenvolvimento como liberdade, além dos cinco tipos de liberdades instrumentais. Nesse capítulo também são abordados outros assuntos sob o tópico “desenvolvimento, participação cívica e capital social”, com base em teóricos como Robert Putnam (desenvolvimento e participação cívica), Bourdieu (capital social e cultura), Coleman (capital social na criação do capital humano) e, também, as convergências e divergências teóricas entre eles em relação ao capital social.

O terceiro capítulo, também baseado em uma pesquisa bibliográfica, aborda o desenvolvimento local como uma esperança de um futuro melhor para a sociedade, sobretudo,

para a comunidade local. Nesse capítulo, a ênfase está no conceito e importância do desenvolvimento local, na aprendizagem social, no mapa da Estrutura-Ação no desenvolvimento local e os conselhos municipais de desenvolvimento rural e o desenvolvimento local.

O quarto capítulo apresenta a metodologia empregada para a realização da pesquisa junto ao CMDRS de Petrolina, com destaque para os seguintes tópicos: desenho do estudo (percurso para acesso ao Conselho, observação participante, pesquisa qualitativa, pesquisa bibliográfica, análise documental); universo e amostra (CMDRS de Petrolina); coleta de dados (coleta de informações na análise de documentos, entrevistas semiestruturadas, questionários); e os aspectos éticos e legais da pesquisa.

O quinto capítulo de resultados e discussão, abrange o cerne do presente estudo, os resultados destacam os seguintes pontos: caracterização do município de Petrolina no Estado de Pernambuco; a história do CMDRS de Petrolina; a análise do perfil dos participantes do Conselho (quanto ao gênero, quanto à faixa etária, e quanto à escolaridade); a participação dos integrantes da pesquisa nas reuniões do Conselho; as contribuições do Conselho para melhorias nas comunidades locais; a contribuição do Conselho para a organização social; as motivações dos integrantes em participar das reuniões do Conselho; e a avaliação da atuação do Conselho. Na sequência desse mesmo capítulo, é apresentada a discussão dos resultados e as propostas de melhorias, com ênfase nos seguintes tópicos: o CMDRS de Petrolina como fomentador da participação social e da ação coletiva; o CMDRS de Petrolina e suas dinâmicas: uma proposta de democratização do acesso a benefícios; e os limites, desafios e dificuldades a enfrentar. Além disso, como proposta de produto final, foi sugerido a elaboração de um E-BOOK em formato de livro digital para a divulgação da experiência no CMDRS de Petrolina a partir da realização do presente estudo.

Por fim, são apresentadas as considerações finais deste estudo, com destaque para as principais conclusões elaboradas pelo pesquisador a partir de sua experiência com a realização da pesquisa junto ao CMDRS de Petrolina; outro assunto abordado nesse capítulo são as limitações e dificuldades encontradas pelo pesquisador para a elaboração do presente estudo e, por último, são apresentadas as sugestões para trabalhos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A relação entre o Estado e a sociedade civil brasileira foi marcada por um longo período de submissão, que somente encontrou a democracia a partir de meados da década de 1980. A atual conjuntura política, social e econômica do Brasil remonta ao seu descobrimento e à maneira como a sociedade brasileira foi construída. O Brasil, no período de 1500 a 1822, foi colônia de Portugal regido pela monarquia marcada pela “dominação, escravidão e extermínio dos povos que aqui viviam – os indígenas e, posteriormente dos negros trazidos da África” (MACHADO, 2013, p. 69).

No período colonial, a sociedade era formada pela Igreja, pelo comércio, proprietários de terra e por escravos – indígenas e negros que não possuíam direitos políticos, nem civis (CARVALHO, 2006). Os reflexos desse histórico colonial e escravagista ainda são sentidos na sociedade contemporânea por meio das desigualdades sociais.

A independência de Portugal em 1822 não mudou o contexto social até 1889, na Primeira República, também conhecida como República do Café com Leite ou República dos Coronéis, que perdurou até 1930 quando teve início a Nova República ou Estado Novo (MACHADO, 2013). Até o início da década de 1930, a estrutura econômica do Brasil era primordialmente agrária (CEDRO, 2011).

Na década de 1960, com o golpe militar de 1964, o país foi marcado pela ditadura que prevaleceu até 1985 e promoveu uma nova organização política, econômica e social, um período marcado pela repressão e pela luta dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e, também, pela mobilização de uma parte da sociedade em prol da democracia (MACHADO, 2013).

A década de 1970 conheceu o termo “sociedade civil”, em que a sociedade buscava se organizar, independentemente do Estado, por meio da participação da população civil contra a ditadura militar (GOHN, 2002). Nessa época, a preocupação dos governantes brasileiros era com o crescimento excessivo dos grandes centros urbanos, com as desigualdades regionais e com o êxodo rural. Diagnosticava-se que as desigualdades regionais deveriam ser eliminadas para a contenção do êxodo rural e, por esta razão, o crescimento das metrópoles seria controlado.

Uma das estratégias mais aceita para a contenção das desigualdades seria a criação de polos de desenvolvimento. A implantação de parques industriais permitiria a criação de polos com efeito dinamizador em outras atividades econômicas e em regiões contíguas.

A agroindústria tinha como argumento o desenvolvimento regional, no tocante ao aumento da oferta de empregos, transferência e adaptação de tecnologia para a região, melhoria do equilíbrio entre a indústria e a agricultura, além do incremento da renda regional. Nesse contexto, segundo Machado (2013), a década de 1980 foi marcada por movimentos populares como o “Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) [...] ligados à Teologia da Libertação e às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)” (p. 73) da Igreja Católica e outras organizações sociais, que iniciaram o movimento pelas “Diretas Já”, em 1983, e a Assembleia Nacional Constituinte que instituiu a Carta Magna de 1988.

Esse cenário se manteve até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF de 1988), que garantiu por lei a participação da sociedade nas decisões, criando conselhos, fóruns e outros espaços de descentralização do poder, sendo resultado de lutas dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral (ABRAMOVAY, 2001). Gohn (2011) resumiu três tipos de Conselhos existentes na transição do regime militar para a democracia:

- a) Conselhos do Poder Executivo: aqueles que foram criados durante o regime militar com o objetivo de mediar às relações e frear as ações e reivindicações da sociedade civil.
- b) Conselhos públicos (Conselhos Gestores): criados no final da década de 1970, a partir das ações organizadas dos movimentos sociais e da sociedade civil com o objetivo de propor um diálogo com o poder público.
- c) Conselhos populares institucionalizados: estabelecidos a partir do reconhecimento da importância da participação popular e da descentralização estatal, que foram reconhecidos e legitimados pela CF de 1988.

A Constituição Federal de 1988 incorporou a garantia dos direitos sociais trazendo à luz o debate sobre a Função Social do Estado por intermédio de políticas de caráter público. Nesse sentido, Pasold (2010) afirmou que o conceito de Estado moderno possui um caráter individual e liberalista e “retoma sua definição quando a categoria Função Social se traduz como

a necessidade de intervenção dessa entidade a fim de se promover garantias que proporcionem o mínimo razoável para uma pessoa [...]” (p. 113). Por sua vez, o Estado Constitucional buscava aproximar a relação Estado e sociedade civil com o aumento da participação popular.

Apesar de ser um avanço em prol da participação da sociedade civil no Estado alcançado com a CF de 1988, “os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto às limitações do regime democrático representativo [...]” e se baseavam na “democracia participativa” ou “democracia deliberativa” para “a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro” (CICONELLO, 2008, p. 2). De acordo com Ciconello (2008), o entendimento sobre a participação popular era baseado em três características:

- a) Um processo educativo para o exercício da cidadania, em que fossem estabelecidas conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada;
- b) A promoção de decisões coletivas, uma vez que elas seriam mais facilmente aceitas pelos indivíduos, já que eles tomariam parte do processo decisório; e,
- c) A maior integração social, promovendo um sentimento de pertencimento do cidadão à sua comunidade ou grupo organizado.

Nesse cenário, a Função Social do Estado não pode ser caracterizada apenas como uma obrigação daquela entidade em tornar iguais os desiguais, levando à necessidade de uma reflexão sobre os meios e fins para se alcançar tal finalidade sem ocasionar maiores prejuízos para a sociedade civil e para o Estado. Como bem observou Couto (2010, p. 48), “a concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para serem garantidos”, isso ocorre por meio de políticas públicas executadas pelo Estado.

Como se nota, a partir da CF de 1988 é possível identificar avanços na relação entre o Estado e a sociedade civil, a partir de três princípios fundamentais: universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. A universalização constitui a garantia de políticas sociais como direito da população. A responsabilidade pública consiste na participação do Estado no financiamento e promoção/gestão de políticas públicas, em todas as três esferas de governo, como estabelecem as garantias constitucionais. E, por último, a gestão democrática que visa à construção de uma cultura de participação da sociedade civil nas políticas do Estado, na formulação, implementação e no controle social das políticas públicas (MACHADO, 2013). Os

questionamentos da sociedade civil sobre o papel do Estado levou a um processo de democratização no país, marcado pela queda do regime militar em 1985 e foi fortalecido com a Carta Magna de 1988 e que perdura até os dias atuais com a participação da população.

Como bem observou Gohn (2016), de 1988 até os dias atuais (2021) ocorreram avanços democráticos que contaram com o suporte governamental. Contudo, a manutenção e expansão desses avanços depende dos impactos no campo das políticas públicas participativas.

O Regime Militar no Brasil perdurou de 1964 a 1985, período em que a sociedade civil foi excluída das decisões do Estado. A repressão da participação popular no governo levou a estagnação, como observou Cunha (2013, p. 20), “o país ficou completamente estagnado no que se refere à participação social e ao desenvolvimento de um modelo social fundamentado na democracia, passando a garantir essas questões somente em meados da década de 1980”. A queda do regime militar levou a formulação de uma nova constituição que atendesse aos anseios da população e ao novo regime democrático.

Apesar de recente, a democracia brasileira “[...] significa uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa. A democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo” (HELD, 1987, p. 1). Nesse sentido, Bobbio (2009) observou que “todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência” (p. 30), portanto, a democracia em relação a este grupo social pode ser compreendida como “conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (p. 30).

A democracia pode ser compreendida como um regime de governo legitimado pela soberania popular, em que a sociedade civil exerce seu poder decisório a partir de um conjunto de regras preestabelecidas e aceitas pela ordem social (COSTA, 2010). Assim, a efetivação dos direitos sociais, embora descrita em lei de responsabilidade do Estado, implica na participação popular ativa e controle social por parte da sociedade civil organizada. Desse modo, a sociedade civil começa a participar da construção de políticas públicas voltadas para a democratização do Estado brasileiro (MACHADO, 2013), por intermédio dos Conselhos de Políticas Públicas (CPP) e das Conferências.

A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação popular nas decisões do país a partir da descentralização do poder que levou a criação de Conselhos Populares Gestores, Fóruns de Discussão, CPP, entre outros. Assim, “[...] diversos movimentos sociais de luta por melhorias, Organizações Não-Governamentais e sociedade civil reivindicaram poder de voz e decisão nas estratégias de desenvolvimento do país” (CUNHA, 2013, p. 20). Esse processo promoveu uma reorganização da relação entre sociedade civil e Estado e culminou na criação de espaços de debate integrado para discutir os rumos do país.

Como bem observaram Presoto e Westphal (2005), a participação da sociedade civil por intermédio dos Conselhos Gestores “permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais [...]” (p. 70).

Nesse sentido, Gohn (2002) adverte que a participação popular nos Conselhos Gestores precisa ser qualificada, não basta um grande número de integrantes, é preciso que eles tenham conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais e como é possível integrar as ações e obter resultados. Além disso, “os representantes da população devem ter igualdade de condições para participar, tais como [...]: acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para sua atividade” (p.25).

Nesse contexto, os Conselhos Gestores têm o objetivo de operacionalizar os ideais participativos delineados pela CF de 1988, possibilitando maior acesso da sociedade civil aos espaços de formulação, implementação e controle social de políticas públicas. O modelo ideal de Conselho Gestor possui características específicas, tais como (CICONELLO, 2008):

- a) Paritário: possibilitando a participação, igualitária, de representantes do governo e da sociedade civil.
- b) Deliberativo: com atribuições deliberativas relacionadas à formulação de políticas públicas, bem como sobre suas prioridades e orçamento.
- c) Gestão compartilhada da política: de modo que as organizações e os movimentos sociais possam realizar o controle social por meio do monitoramento e da avaliação.
- d) Tripartite: implantado nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), para formação de uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas.

Participação da sociedade civil – com representantes eleitos por fóruns sociais específicos, sem a intervenção do Estado.

As Conferências foram estabelecidas de forma distinta e complementar aos Conselhos Gestores, como um “processo que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados(as) para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional” (CICONELLO, 2008, p. 6). As Conferências permitem que os participantes contribuam para a criação de pautas políticas a partir de uma agenda de prioridades que, posteriormente, pode ser monitorada pela sociedade civil, inclusive pelos Conselhos Gestores.

Com o advento dos Conselhos Gestores, em 1991, foram criados os Conselhos Setoriais Municipais (CSM) na área da saúde com base na Lei Orgânica da Saúde (LOAS – 8.142/1990) e na Norma Operacional Básica (NOB – 91/93/96), que deram início à operacionalização e normatização do Sistema Único de Saúde (SUS) e da participação popular como um princípio básico. A consolidação dessa participação foi realizada pela LOAS 8.742/1993 que normatizou a participação em termos da assistência social tornando obrigatória a criação dos Conselhos de Assistência Social (CAS) (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

Nessa esteira, Abramovay (2001) destacou que os conselhos municipais podem ser considerados como instituições inovadoras que se estruturam para incorporar representantes da sociedade civil e do Estado, possibilitando a participação inclusive de grupos sociais que antes estavam excluídos do espaço público institucional e do debate sobre as políticas públicas. No entanto, para que esses conselhos sejam efetivos é preciso contar com a participação popular como explica Gohn (2016),

A participação popular nos conselhos deve ser para fiscalizar e congestionar as políticas, exercendo um controle social democrático. Por isso a importância do caráter deliberativo dos diferentes tipos de conselhos. A cogestão é importante porque só fiscalizar apenas poderá se transformar em práticas da concepção neoliberal de avaliação dos consumidores aos serviços prestados. É preciso entender o que é uma esfera pública de gestão compartilhada. Ainda que possa parecer um tanto quanto normativas, concluímos com as seguintes observações: os conselhos devem ser dotados de diferentes tipos de recursos, não se diferenciar os conselhos gestores das áreas sociais, dos conselhos de direitos (culturais e outros), assim como os conselheiros devem ser

eleitos por períodos determinados e terem cursos de formação e não sessões ou oficinas de informações. São espaços políticos, de surgimento, visibilidade e clarificação dos cidadãos(ãs) organizados, atuam como atores políticos, interagem com os poderes constituídos. Não são meros usuários. Tem direito a fala e não só o de ouvir. É uma interlocução pública, que se supõe transparente (GOHN, 2016, p. 13).

Os conselhos ensejam a participação ativa da população para que seus interesses e necessidades possam ser atendidos. A criação de conselhos gestores no Brasil significou um grande avanço para a elaboração de políticas públicas e para o reconhecimento da participação social como um instrumento essencial na criação dessas políticas. Como argumentou Cunha (2013, p. 26), “é inegável a eficácia das políticas que têm a participação direta da população, uma vez que esta última tem conhecimento de suas reais necessidades, podendo contribuir tanto no diagnóstico das principais demandas populacionais como na reflexão de estratégias de combate a estas”.

Os conselhos gestores no Brasil abrangem diversas áreas da sociedade, tais como a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social e a agricultura familiar por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que são abordados a partir do contexto histórico das políticas agrícolas no Brasil.

A Política Agrícola no Brasil tem seu planejamento e execução propostos com base no texto constitucional de 1988, devido à sua importância econômica e social no país. Em precedência ao legislador infraconstitucional, o legislador constituinte estabeleceu de forma clara e objetiva que a lei regulamentadora da política agrícola necessariamente deve tratar dos temas que o artigo 187 da CF de 88 elegeram como principais ou especiais para sua estruturação. Nesse sentido, Bastos considera que:

A principal novidade encerrada no artigo sob comento diz respeito a uma reserva de lei que se estabelece no tocante à política agrícola. Tem sido uma constante nas atitudes governamentais ante os problemas agrários a instabilidade das decisões. Ora se propende para uma solução de juros subsidiários, ora se prefere uma política de preços mínimos, sem falar em múltiplas outras variantes que a matéria comporta. Mas tudo isso decidido ao nível do Poder Executivo e informado pelo mais arrematado casuismo. Sempre soluções de emergências para remediar em vez de estatuição de regras firmes seguras que possam fornecer uma diretriz e um estímulo para o agricultor (BASTOS, 1990, p. 295).

Fundamentada a partir de pressupostos inalienáveis, a Política Agrícola busca estabelecer parâmetros e preceitos para a atividade em todo o país. Essa política conta com a atuação direta do Estado. Segundo Pereira (2019), a política agrícola conta com a atuação direta do Estado no seu planejamento e na sua execução, demonstrando uma gama complexa de mecanismos de apoio e de incentivo ao desenvolvimento da atividade, contando com um conjunto razoavelmente interessante de instrumentos para impulsionar toda a cadeia produtiva, a qual não se restringe ao ambiente meramente natural.

Como relata Pereira (2019), ao tempo em que se observa a ação e a presença direta e indireta da agricultura em outros segmentos econômicos, e com tal relevância que sem ela muitos deles sequer sobreviveriam, e os que sobrevivessem o fariam de forma cambaleante, isso facilita a compreensão sobre a presença do Estado no traçado e no direcionamento de políticas públicas. Contudo, isso não implica na omissão da participação popular, ao contrário, quanto maior a participação popular no processo de políticas públicas, maiores os benefícios para a população.

Esses fatores demonstram que a participação da população nas políticas públicas desse segmento é fundamental para atender não apenas as perspectivas econômicas, mas, também, aquelas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Assim, a compreensão da agricultura no Brasil passa por seu processo histórico formado a partir de dois segmentos centrais: a agricultura patronal e a agricultura familiar:

O debate conceitual a respeito da expressão "Agricultura Familiar" avançou, especialmente no final do século passado. Um estudo conjunto realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO), entre 1996 e 1999, deu um passo expressivamente relevante na delimitação do universo da produção de base familiar no campo. Esse estudo indicava a necessidade de se atender, simultaneamente, dentre outros, a dois critérios fundamentais para o enquadramento de um estabelecimento rural como unidade produtiva de Agricultura Familiar, quais seja: (i) ser a direção dos trabalhos do estabelecimento exercida pelo próprio agricultor ou agricultora e (ii) ser o trabalho familiar superior ao trabalho contratado (CEDRO, 2011, p. 28).

Com base no entendimento supracitado, o governo passou a utilizar para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), um conjunto de indicadores mais detalhado.

O PRONAF foi criado em 1996 como uma estratégia de política pública para inserção dos agricultores familiares no mercado. A intenção era potencializar o desenvolvimento por meio da geração de renda, diminuindo o êxodo rural e proporcionando qualidade de vida digna. Isso fez com que agricultores, governos e entidades de classe, implantassem o projeto de agroindústrias como forma de agregar valor aos produtos e diminuir a intermediação.

Com a modernização da agricultura no Brasil, as políticas públicas para a área rural, sobretudo no segmento agrícola, passaram a privilegiar os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das commodities voltadas ao mercado internacional cujo objetivo foi fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. O movimento sindical merece destaque na criação do PRONAF, pois por meio de suas organizações e de suas lutas nos últimos períodos, desempenhou um papel decisivo na implantação do referido programa, favorecendo o atendimento de uma bandeira histórica dos trabalhadores rurais: o acesso, por parte dos agricultores familiares, aos diversos serviços ofertados pelo sistema financeiro nacional (MATTEI, 2001).

A criação do PRONAF atendeu uma antiga reivindicação dos trabalhadores rurais, a implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o segmento numericamente mais importante, entretanto, mais fragilizado da agricultura brasileira, tanto no que se refere à capacidade técnica como na inserção nos mercados agropecuários (MATTEI, 2001). Essa delimitação buscou viabilizar um recorte preciso de quem poderia ser enquadrado com produtor familiar, sendo consolidada pela Lei 11.326/2006 denominada Lei da Agricultura Familiar.

Para promover a participação de atores sociais locais (agricultores familiares) junto ao PRONAF foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que promovem a articulação dos interesses dos agricultores familiares do município para atendimento do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Os CMDRS têm como objetivo o desenvolvimento local, para definir e empreender, na comunidade, as ações voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar no município (CUNHA, 2013).

2.2 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

O desenvolvimento pode ser caracterizado como a ausência de privações, ou seja, como o acesso às liberdades e direitos dos seres humanos. Nesse sentido, teóricos como Sen, Putnam, Coleman e Bourdieu abordaram esse tema. Este tópico trata, portanto, do desenvolvimento como crescimento econômico e os cinco tipos de liberdades instrumentais à luz de Sen, assim como o desenvolvimento e a participação cívica proposta por Putnam e, por fim, o capital social nas teorias de Putnam, Coleman e Bourdieu.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento social tem sido associado ao crescimento econômico, ou seja, as sociedades mais desenvolvidas geram mudanças econômicas e sociais, quantitativas e qualitativas, aumentando a renda nacional per capita. Esse processo implica em aumento no Produto Interno Bruto (PIB), na capacidade de produção e engloba mudanças estruturais da economia, aumentando a riqueza nacional. Nesse sentido, Caporal (2015) afirmou que o desenvolvimento tem sido considerado como sinônimo de crescimento econômico e modernização. No entanto, o consenso entre desenvolvimento como crescimento econômico implica em amplo debate sobre os aspectos socioeconômicos, ambientais e culturais.

Em sentido estrito, o crescimento econômico se refere à riqueza nacional, incluindo a capacidade de produção, expressa em dimensão absoluta e relativa, per capita, e, também, as modificações estruturais da economia. Portanto, o crescimento econômico pode ser compreendido como o processo de aumento dos tamanhos das economias nacionais, mas, não necessariamente linear, com efeitos positivos no setor econômico-social, enquanto o desenvolvimento representa o impacto do crescimento econômico na sociedade ao aumentar o padrão de vida da população. Desse modo, o crescimento econômico pode ser: positivo, neutro ou zero, e negativo (SEN, 2010).

A análise dos valores extremos do IDH permite inferir que, no campo do desenvolvimento humano, algum progresso foi obtido refletido no aumento de seus valores extremos, e na diminuição da relação entre esses valores. Por outro lado, a manutenção de um alto nível de amplitude de valores extremos reflete o nível de disparidades existentes em nível mundial. Por ser um indicador composto, o IDH é baseado em três elementos: expectativa de

vida ao nascer, educação e renda, e não leva em consideração elementos qualitativos essenciais. O IDH é calculado a partir de uma série de indicadores mensuráveis que não refletem necessariamente a evolução ao nível do valor humano. Segundo Sen (2010),

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do PIB e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem considerar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2010, p. 28).

Com base nos argumentos de Sen (2010) é possível afirmar que o desenvolvimento extrapola o conceito de crescimento econômico, incluindo as liberdades humanas e a garantia da democracia, ou seja, o desenvolvimento como liberdade.

Amartya Kumar Sen nasceu em Bengala (então Índia Britânica) em 1933 e cresceu em Dhaka (atual capital de Bangladesh), sendo o único asiático a receber o Nobel de Economia em 1998 por suas contribuições coletivas ao campo da economia e do bem-estar. Ele é particularmente reconhecido pela pesquisa empírica sobre pobreza, desigualdade e as causas da fome e, também, por definir o campo dos estudos de desenvolvimento para incluir análises técnicas. A maioria de suas pesquisas concentram-se no Sul da Ásia e na África.

“Desenvolvimento como liberdade” foi escrito por Sen após o recebimento do Nobel, sendo considerado seu trabalho mais relevante. Nesse livro, ele descreve a liberdade humana como o objetivo final primário e o principal meio de desenvolvimento; as medidas econômicas são apenas os meios para esse fim:

Ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e, também, para os modos e meios de promovê-lo. Na perspectiva avaliatória, isso envolve a necessidade de aquilatar os requisitos de desenvolvimento com base na remoção das privações de liberdade que podem afligir os membros da sociedade. O processo de desenvolvimento, nessa visão, não difere em essência da história do triunfo sobre essas privações de liberdade. Embora essa história não seja de modo algum desvinculada do processo de crescimento econômico e da acumulação de capital físico e humano, seu alcance e abrangência vão muito além dessas variáveis (SEN, 2010, p.49).

O “desenvolvimento como liberdade” reúne percepções multidisciplinares de política, economia, ética, demografia e sociologia. Sen enquadra o desenvolvimento como a realização da liberdade e a abolição das privações (aqui descritas como não-liberdade), como a pobreza, a fome, a falta de direitos políticos. Os argumentos são fortemente apoiados em relatos vívidos de condições reais de vida e trabalho para homens e mulheres em comunidades em desenvolvimento na Ásia e na África. Contudo, seus argumentos também podem ser empregados em relação à América Latina, sobretudo, ao Brasil. Para ele,

A motivação que fundamenta a abordagem do ‘desenvolvimento como liberdade’ não consiste em ordenar todos os estados – ou todos os cenários alternativos – em uma ‘ordenação completa’, e sim em chamar a atenção para aspectos importantes do processo de desenvolvimento, cada qual merecedor de nossa atenção. [...] Busca-se uma visão adequadamente ampla do desenvolvimento com o intuito de focar o exame avaliatório de coisas que de fato importam e, em particular, de evitar que sejam negligenciados assuntos decisivamente importantes (SEN, 2010, p. 49-50).

Os argumentos supracitados demonstram que o desenvolvimento está intrinsecamente relacionado às liberdades, portanto, extrapola o crescimento econômico e implica na garantia dos direitos e liberdades dos indivíduos. O desenvolvimento visa à necessidade de melhorar as capacidades humanas eliminando práticas ilegais como o trabalho escravo, o trabalho infantil e a fome, ou seja, o desenvolvimento se equipara a ausência de privações para os indivíduos possibilitando acesso às liberdades instrumentais.

A liberdade é considerada por Sen (2010) como central para o processo de desenvolvimento, por duas razões: “A razão avaliatória: a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas. A razão da eficácia: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas” (p. 18).

A perspectiva instrumental abordada por Sen (2010) apresenta cinco tipos de liberdades:

[...] (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente. As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral

podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas interrelacionadas. [...] as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas, também, os principais meios. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula umas às outras, liberdades diferentes (p. 25).

Assim, o desenvolvimento somente pode ser alcançado a partir da promoção das liberdades substanciais, que podem ser compreendidas como a ausência das privações e, somente podem ser alcançadas por intermédio das liberdades instrumentais. Existe, em todo o mundo, um número imenso de vítimas de várias formas de privação de liberdade. Portanto, a visão da liberdade adotada por Sen (2010, p. 31) “[...] envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais”.

Na explanação dos cinco tipos de liberdades instrumentais, Sen (2010) esclarece que as liberdades políticas podem ser compreendidas como o direito à livre expressão e eleições livres que promovem a segurança econômica. As oportunidades sociais abrangem os serviços de educação e saúde facilitando a participação econômica e, como consequência, contribuem diretamente para melhoria da qualidade de vida da população. As facilidades econômicas visam promover a participação no comércio e na produção e podem contribuir para aumento da abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais, demonstrando que as diferentes liberdades “podem fortalecer umas às outras” (p. 26).

As liberdades políticas e civis constituem a liberdade humana, elas se referem às possibilidades que os indivíduos têm na decisão de escolha de seus governantes, incluindo a liberdade de expressão e a opção entre os diversos partidos políticos.

As facilidades econômicas estão relacionadas ao direito de consumo das pessoas, que podem utilizar seus recursos econômicos para oportunidades de consumo e, de outro lado, essas facilidades se referem à importância de uma distribuição de renda mais justa e equalitária.

As oportunidades sociais se referem ao direito à educação e à saúde, elementos essenciais para qualidade de vida e bem-estar das pessoas. O acesso à educação e à saúde também possibilitam a maior participação dos indivíduos nas atividades políticas, econômicas e culturais.

As garantias de transparência estão relacionadas à prevenção de corrupção, garantindo o direito à boa governança, de modo que os cidadãos conheçam as ações dos governos e tenham acesso fácil e rápido às informações.

Por fim, a segurança protetora visa proteger os indivíduos da miséria por meio de subsídios ao emprego e renda.

Nesse contexto, é possível afirmar que o desenvolvimento não se limita ao crescimento econômico, ele implica na melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e no seu bem-estar garantido pelas liberdades instrumentais.

Em linhas gerais, as liberdades instrumentais são a essência do desenvolvimento e reforçam as oportunidades das pessoas, melhorando sua qualidade de vida e bem-estar, bem como a garantia dos direitos políticos, civis e humanos. Portanto, as liberdades humanas dependem de situações pessoais, sociais e ambientais.

A forte conexão entre capital social e desempenho institucional (boa governança) é a descoberta empírica e teórica central no trabalho de Putnam (2006). Ele discute temas como democracia, capital social, sociedade e participação cívica e desenvolvimento que são imprescindíveis para o presente estudo.

Para Putnam, “o capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). Ele argumenta que é o ato de associação, ao invés do propósito explícito de construção de comunidade da associação, que facilita a cooperação social que faz a democracia funcional.

Em seu livro, Putnam (2006) afirma que o Norte da Itália é mais bem governado que o Sul da Itália, não porque tenha mais organizações de fiscalização do governo ou grupos de relações públicas, mas, sim, porque tem mais clubes esportivos e associações culturais. Assim, a participação cívica é vista como um resultado da interação social *per se*. O propósito para o qual a interação ocorre é, para o referido autor, menos importante do que o fato da própria interação social.

O estudo realizado por Putnam (2006) considerou as instituições como uma variável independente, explorando de forma empírica como a mudança institucional afetou as identidades, o poder e as estratégias dos atores políticos. Posteriormente, ele tomou as

instituições como uma variável dependente, explorando como o desempenho institucional foi condicionado pela história. Entre essas duas etapas, entretanto, acrescentou uma terceira, o desempenho prático das instituições moldado pelo contexto social em que operam.

A concepção de desempenho institucional por Putnam (2006) é baseada num modelo simples de governança em que a sociedade exige a interação política para implementação de escolha de política governamental. As instituições governamentais recebem insumos de seu ambiente social e produzem resultados para responder a esse ambiente. Como consequência, uma instituição democrática de alto desempenho deve ser responsiva e eficaz: responsiva às demandas de seus constituintes e eficaz no uso de recursos limitados para atender a essas demandas.

Bourdieu foi fundamental para o uso moderno de métodos formais de análise social e cultural de várias maneiras importantes. Uma delas estava na corrente de pesquisa sobre o papel da cultura na estratificação social e especialmente na pesquisa em torno do conceito de capital cultural (BOURDIEU; PASSERON, 1992). Antes de abordar o capital social, alguns conceitos são importantes na teoria de Bourdieu:

- **Capital:**

Em sua abordagem sobre capital, Bourdieu identifica quatro tipos principais: econômico, social, cultural e simbólico:

- (a) O capital econômico é o tipo de capital mais simples, está associado ao poder (dinheiro e riqueza).
- (b) O capital social advém de redes de relacionamentos, especialmente relações institucionalizadas, como a família e a escola.
- (c) O capital cultural está relacionado à educação que o indivíduo recebe na família, escola e no ambiente social em que vive.
- (d) O capital simbólico é a forma que os outros tipos de capital assumem quando a arbitrariedade de sua natureza é mal reconhecida.

A percepção original de capital cultural está relacionada ao argumento de que a participação em formas de alta cultura era um mecanismo pelo qual as famílias de elite eram

capazes de transmitir vantagens ocultas aos seus filhos por meio da educação recebida no ambiente familiar.

De acordo com Bourdieu, as crianças de famílias privilegiadas são inculcadas com estilos de elite de conhecimento cultural e formas de prática que lhes permitem mostrar os níveis necessários do que teórico e os seus colegas chamam de capital cultural. Nas palavras de Bourdieu (1996, p. 35): “a instituição escolar contribui (insisto nessa palavra) para reproduzir a distribuição do capital cultural e, assim, a estrutura do espaço social”.

As principais percepções de Bourdieu eram de que a cultura era um recurso que estava associado a mecanismos de reprodução de classe, e que estas formas de domínio cultural podiam ser identificadas usando técnicas padrão de pesquisa, assim ele implicou que:

A reprodução da estrutura de distribuição do capital cultural se dá na relação entre as estratégias das famílias e a lógica específica da instituição escolar. As famílias são corpos (*corporatebodies*) animados por uma espécie de *conatus* [...] que é à base das estratégias de reprodução (BOURDIEU, 1996, p. 35-36).

Bourdieu (1996) ao explicar o conceito de capital cultural afirmou que a classificação escolar pode ser compreendida como um “ato de ordenação”, pois institui diferenças de classes sociais, como uma “relação de ordem definitiva: os eleitos são marcados por toda a vida, por sua pertinência (antigo aluno de...); eles são membros de uma ordem” (p.38). Trata-se de uma sentido de pertença, em que os indivíduos são separados uns dos outros por uma diferença de essência e, conseqüentemente, legitimados para exercer a dominação. Portanto, a segregação imposta pela escola pode ser considerada como “uma ordenação no sentido de consagração, de entronização em uma categoria sagrada, em uma nobreza” (p. 38).

Nesse sentido, Bourdieu considera que o capital social seja:

[...] o conjunto dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de interreconhecimento mútuos, ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como o conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros e por eles mesmos), mas também que são unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 1998, p. 67).

Para Bourdieu (1998), a noção de capital social se impôs como a única maneira de designar o fundamento de efeitos sociais que, apesar de serem compreendidos no nível dos agentes singulares, não podem ser redutíveis ao conjunto das propriedades individuais possuídas por uma pessoa. As ligações promovidas pelo capital social são irredutíveis às relações objetivas de proximidade delimitadas ao espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social, uma vez que elas são fundamentadas por trocas inseparavelmente materiais, culturais e simbólicas.

O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado. Isso significa que, embora seja relativamente irredutível ao capital econômico e cultural possuído por um agente determinado ou mesmo pelo conjunto de agentes a quem está ligado [...] o capital social não é jamais completamente independente deles pelo fato de que as trocas que instituem o reconhecimento supõem o reconhecimento de um mínimo de homogeneidade 'objetiva' e de que ele exerce um efeito multiplicador sobre o capital possuído com exclusividade (BOURDIEU, 1988, p. 67).

Em linhas gerais, Bourdieu, em sua teoria à luz dos conceitos de capital social, capital cultural, campo, *habitus*, prática e violência simbólica, entre outros, procurou explicar a persistência da desigualdade de classe, como exemplificada por níveis desiguais de realização na educação, argumentando que essa desigualdade era devida ao próprio sistema educacional: "toda ação pedagógica é objetivamente uma violência simbólica enquanto imposição, por um poder arbitrário, de um arbitrário cultural" (BOURDIEU; PASSERON, 1992, p. 20).

- **Campo** (o contexto em que ocorreu a ação social):

O conceito de campo desenvolvido por Bourdieu é uma ferramenta heurística para explorar a diferenciação das esferas sociais de atividade. Os campos são espaços estruturados organizados em torno de tipos particulares de capital, consistindo em posições dominantes e subordinadas.

Os campos denotam arenas de produção, circulação e apropriação de bens, serviços, conhecimento, e as posições competitivas dos agentes na sua luta para acumular e monopolizar os diferentes tipos de capital. Os campos não podem existir sem capital.

A primeira vez que Bourdieu empregou o conceito de campo foi em seu artigo "Champ intellectuel et projet créateur", publicado em 1966, onde discutiu a diferença de opinião entre dois estudiosos franceses, Roland Barthes e Raymond Picard. Assim, Bourdieu traçou as origens e a gênese do conhecimento na teoria.

A divergência de opinião entre os pesquisadores se devia ao fato de que eles se originavam de campos diferentes, portanto tinham visões de mundo diferentes, o que impactava diretamente em sua opinião e, conseqüentemente, em seu posicionamento acadêmico.

Posteriormente, em outras publicações, o conceito de campo assumiu um aspecto cada vez mais significativo do trabalho de Bourdieu, e muito de sua escrita estava preocupada com investigações específicas de campo. Assim, ele se volta para a teoria geral dos campos que elaborou com base em pesquisas empíricas sobre os campos literário, científico, religioso, acadêmico e político.

O campo pode ser compreendido como o universo intermediário entre o conteúdo material de uma produção cultural e o contexto social.

- **Habitus** (visão de mundo ou predisposição):

O conceito de *habitus* é central na teoria de Bourdieu. Com esse conceito ele explica as regularidades de comportamento que estão associadas às estruturas sociais, tais como classe, gênero e sem tornar as estruturas sociais determinísticas do comportamento, ou perder de vista a própria agência do indivíduo.

Bourdieu começou a teorizar o conceito de *habitus* na continuação de sua tradução francesa do livro Panofsky, "Architecture gothique et art scolastique" (1968), posteriormente, o aprofundou em "L'Esquisse d'une théorie de la pratique" (1971), definindo-o como esquemas de percepção, julgamento e ação que os indivíduos internalizam durante sua educação primária (familiar) e secundária (escolar) na forma de predisposições. Segundo Bourdieu,

O habitus científico é uma regra feita homem ou, melhor, um modus operandi científico que funciona em estado prático segundo as normas da ciência sem ter estas normas na sua origem: é esta espécie de sentido do jogo científico que faz com que se faça o que é preciso fazer no momento próprio, sem ter havido necessidade de tematizar o que havia que fazer, e menos ainda a regra que permite gerar a conduta adequada (BOURDIEU, 1989, p.23).

O conceito de *habitus* começa partir de uma abordagem experiencial e um enigma sociológico. No que se refere à abordagem experiencial, muitas vezes os indivíduos se sentem livres, no entanto, baseiam suas decisões cotidianas em suposições sobre o previsível caráter, comportamento e atitude dos outros.

O indivíduo pertence a um determinado grupo e, em seu campo, ele adquire um capital cultural específico, inerente aos membros daquele campo, devido às leis estruturantes que regem aquele microcosmo.

Quanto ao enigma sociológico, as práticas sociais são caracterizadas por regularidades, onde as crianças da classe trabalhadora conseguiriam empregos voltados para a classe trabalhadora, enquanto as crianças da classe dominante teriam empregos compatíveis com sua classe social.

Habitus, portanto, é uma forma de descrever a incorporação das estruturas sociais e da história nos indivíduos, é um conjunto de predisposições, internas ao indivíduo, que tanto reflete estruturas sociais externas como molda a forma como o indivíduo percebe o mundo e age nele.

Embora as estruturas sociais incorporadas em *habitus* não determinem o comportamento, o indivíduo está predisposto a agir de acordo com as estruturas sociais que o moldaram, porque, de fato, carrega consigo essas estruturas sociais.

- **Prática** (senso do jogo):

A teoria da prática foi proposta por Bourdieu no início da década de 1970, quando em 1972, ele publicou seu primeiro esboço sobre o tema. O que diferenciava o seu projeto era que ele tornava a prática parte de uma análise teórica e não apenas um componente de observação e participação.

Bourdieu (2009) procurou encontrar regularidades no comportamento das pessoas que pudessem ser descritas, tanto como parte de uma análise estatística quanto como fenômenos que iam além do que era atribuído a estar na cabeça das pessoas ou no mundo exterior.

Os indivíduos crescem em contextos culturais (campos) onde certos comportamentos são tomados como adequados e, esse *habitus* é transmitido por gerações. Tais comportamentos são realizados de formas relativamente inconscientes e são entendidos como as bases necessárias

da vida social. Bourdieu chama de '*doxa*' a esses comportamentos automatizados e crenças inquestionáveis.

A *doxa* é, por definição, inquestionável. O que transforma a *doxa* em ortodoxia ou heterodoxia é a comparação de um *habitus* implícito com outro:

A *doxa* é um ponto de vista particular, o ponto de vista dos dominantes, que se apresenta e se impõe como ponto de vista universal; o ponto de vista daqueles que dominam dominando o Estado e que constituíram seu ponto de vista em ponto de vista universal ao criarem o Estado (BOURDIEU, 1996, p. 120).

Bourdieu (2009) analisa padrões e práticas ao longo do tempo para ver como alguns aspectos do *habitus* variam em padrões cíclicos ou oscilantes que diferem de noite para dia, de verão para inverno, de homem para mulher, de velho para jovem, ou de muitas outras formas. Nessas variações, ele sugere, podem ser encontradas as sementes da mudança e os fundamentos da adaptação a novas práticas.

O conceito de *habitus* é a forma de Bourdieu (2009) superar a dicotomia subjetiva/objetiva. Embora o *habitus* tenha um grande papel no que os indivíduos fazem na sua vida cotidiana, a prática envolve mais do que o *habitus*, ela é um conjunto do capital cultural adquirido pelo indivíduo em seu campo, além de outras formas de capital – econômico, social e simbólico, que lhe permitem avançar por um determinado caminho do conhecimento.

No entanto, é importante observar que um indivíduo de uma classe trabalhadora pode chegar à classe dominante, pois ele pode ingressar em um novo campo e adquirir o capital cultural/simbólico necessário para expandir seus horizontes, mudando assim o seu *habitus* (*habitus* clivado).

Apesar de atribuir maior importância às atividades cotidianas como blocos de construção da vida social e cultural, a teoria da prática muitas vezes pressupõe que os indivíduos realizam suas atividades de forma relativamente inconsciente (ou não totalmente consciente). Este aspecto da teoria está incorporado na ideia de *habitus*.

Nesse sentido, Bourdieu explica que:

A teoria da prática como prática evoca, contra o materialismo positivista, que os objetos de conhecimento são construídos e não passivamente registrados e, contra o idealismo intelectualista, que o princípio dessa construção é o sistema das disposições estruturadas e estruturantes que se

constitui na prática e que é sempre orientado para funções práticas (BOURDIEU, 2009, p. 86).

A prática é perpetuadora das estruturas dominante impostas pelos campos que geram *habitus*, assim, estabelecer novas estruturas por parte dos dominados é possível, mas é um desafio, pois:

[...] trata-se de escapar do realismo da estrutura ao qual o objetivismo, momento necessário da ruptura com a experiência primeira e da construção das relações objetivas, conduz necessariamente quando hipostasia essas relações ao tratá-las como realidades já constituídas fora da história do indivíduo e do grupo, sem recair, no entanto, no subjetivismo, totalmente incapaz de dar conta da necessidade do mundo social: para isso, é preciso retornar à prática, lugar da dialética e do *opus operatum* e do *modus operandi*, dos produtos objetivados e dos produtos incorporados da prática histórica, das estruturas e dos *habitus* (BOURDIEU, 2009, p. 86).

A prática é desenvolvida com o tempo, “[...] devido à sua total imanência à duração, a prática está ligada ao tempo, não somente porque se realiza no tempo, mas também porque ela joga estrategicamente com o tempo e particularmente com o andamento” (BOURDIEU, 2009, p. 135).

O modelo de prática de Bourdieu (2009) sugere uma abordagem em três etapas para qualquer estudo sociológico:

- i. Análise do campo particular em relação ao campo mais amplo do poder;
- ii. Análise da estrutura das relações objetivas entre as diferentes posições dentro do campo; e
- iii. *Habitus* dos agentes (*habitus* de classe) que trazem para suas posições no campo e a trajetória social dessas posições.

• **Violência Simbólica** (imposição de significações):

Para Bourdieu (1992), a noção de violência simbólica é fundamental para compreender como as desigualdades de classe social são reproduzidas. A violência simbólica representa a forma como os indivíduos desempenham um papel na reprodução de sua própria subordinação através da interiorização e aceitação graduais das ideias e estruturas que tendem a subordiná-las. É por meio da violência simbólica que o capital simbólico é produzido.

O capital simbólico pode ser compreendido na teoria de Bourdieu como uma fonte crucial de poder. Capital simbólico é qualquer espécie de capital que é percebida por meio de esquemas classificatórios socialmente inculcados. Quando um detentor de capital simbólico utiliza o poder que isso confere a um agente que detém menos e busca, assim, alterar suas ações, ele exerce violência simbólica:

Todo sistema de ensino institucionalizado deve às características específicas de sua estrutura e de seu funcionamento ao fato de que lhe é preciso produzir e reproduzir, pelos meios próprios da instituição, as condições institucionais cuja existência e persistência (auto-reprodução da instituição) são necessários tanto ao exercício de sua função própria de inculcação quanto à realização de sua função de reprodução de um arbitrário cultural do qual ele não é o produtor (reprodução cultural) e cuja reprodução contribui à reprodução das relações entre grupos ou as classes (reprodução social) (BOURDIEU; PASSERON, 1992, p. 64).

Para Bourdieu e Passeron (1992), a violência simbólica, em alguns sentidos, é superior a violência física, na medida em que está inserida nos próprios modos de ação e estruturas de cognição dos indivíduos, e impõe o espectro da legitimidade da ordem social

Desse modo, o capital social é definido por sua função. Não se trata de uma entidade única, mas, sim várias entidades diferentes, com dois elementos comuns: todas consistem em algum aspecto das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores – sejam pessoas ou organizações – dentro da estrutura social. Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos fins que na sua ausência não seriam possíveis. De modo semelhante ao capital físico e o capital humano, o capital social não é completamente fungível, mas pode ser específico para algumas atividades específicas. Uma determinada forma de capital social é importante para facilitar certas ações e pode ser inútil ou mesmo prejudicial para outras (COLEMAN, 1988).

O capital social, para Coleman (1988), surge por meio de mudanças nas relações entre os indivíduos que facilitam a ação. Desse modo, se o capital físico é totalmente intangível, sendo incorporado de forma material e observável, e o capital humano é menos tangível, sendo incorporado nas habilidades e conhecimentos adquiridos por uma pessoa, o capital social é menos tangível ainda, pois existe nas relações entre as pessoas. Tanto o capital físico como o

capital humano facilitam a atividade produtiva, o capital social também o faz, pois promove a confiabilidade e a confiança nos relacionamentos.

De acordo com Coleman (1988), todas as relações e estruturas sociais facilitam algumas formas de capital social; os atores estabelecem relações propositalmente e as continuam quando tais relações oferecem benefícios mútuos. Um dos efeitos do capital social é a criação de capital humano nas gerações posteriores, isso porque, tanto o capital social na família quanto o capital social na comunidade desempenham papéis na criação do capital humano nas gerações futuras.

O conceito de capital social tem um longo histórico nas ciências sociais, teóricos como Bourdieu (1998), Coleman (1988) e Putnam (2006) apresentaram definições diferentes para o capital social, contudo, existe um ponto em comum: o capital social é considerado um recurso tanto a nível individual como a nível coletivo. Outro ponto comum é baseado na rede social, a comunicação, a estrutura social e as relações sociais.

Putnam (2006) identifica o capital social como as características da organização social, como confiança, normas e redes que podem melhorar a eficiência da sociedade ao facilitar a ação coordenada. Portanto, ele desenvolve seu conceito de capital social a partir das relações interpessoais, baseadas em aspectos comunitários e enfatiza esse capital como um valor das instituições ou organizações e não como um capital individual, que necessita, como consequência, de uma sociedade para se manifestar.

Coleman (1988) define o capital social por sua função. Não como uma entidade única, mas como várias entidades diferentes, com dois elementos em comum que consistem em algum aspecto das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores – sejam eles pessoas ou atores corporativos – dentro da estrutura. Ele enfatiza a importância da estrutura social na criação do capital social.

Para Bourdieu (1998), o capital social possui um caráter individual e pode ser utilizado para agregar os indivíduos e potencializar o seu capital cultural, entendido como educação e, também, o capital econômico. Para Putnam (2006), o capital social é coletivo, pois necessita da sociedade para sua manifestação. E para Coleman (1988), o capital social é utilitarista e valoriza o capital físico e humano, sem considerar a contribuição da sociedade nesse processo.

2.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL

Este capítulo aborda o desenvolvimento local e sua importância para a aprendizagem social. Os assuntos abordados neste capítulo são: desenvolvimento local – conceito e importância; a aprendizagem social; o mapa da estrutura-ação proposto por Boaventura Santos (2000) com a ampliação realizada por Reis (2015) com o Mapa da estrutura-ação estendido; e a relação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e o desenvolvimento local.

Em um mundo marcado pela desigualdade, o desenvolvimento é apresentado como uma esperança de futuro melhor para a sociedade. Segundo Reis (2015), o desenvolvimento é baseado em quatro pilares: melhora, processo, território e ação. Assim, “a construção social do espaço implica o estabelecimento de relações entre os grupos sociais e o meio ambiente circundante, como também entre os próprios membros dos grupos sociais” (p. 15).

O desenvolvimento local define a territorialidade específica onde o desenvolvimento está sendo pensado:

Desenvolvimento local constituiria importante meio de combater a pobreza, promover maior inclusão social, além da geração de oportunidades de trabalho e renda. Por outro lado, o fortalecimento da democracia. O desenvolvimento local permitiria a ativa participação do cidadão, o efetivo controle social sobre a gestão pública através do fortalecimento da sociedade civil e o empoderamento de grupos sociais antes marginalizados nas esferas de tomada de decisão (BROSE, 2004, p. 3).

Para Brose (2004), o desenvolvimento local abrange cinco dimensões: a inclusão social, o fortalecimento da economia local, a inovação na gestão pública, gestão ambiental e mobilização social.

A importância do desenvolvimento local está na necessidade de acompanhamento do desenvolvimento global, de modo que a comunidade possa acompanhar o processo contínuo de desenvolvimento:

O desenvolvimento local não pode ser confundido com uso de recursos no município. O adjetivo ‘local’ sugere a insuficiência dos processos nacionais de crescimento econômico como condição necessária e suficiente ao processo de desenvolvimento: no plano local serão criadas as capacidades que permitirão que se ampliem as escolhas dos indivíduos (ABRAMOVAY, 2001, p. 137).

De acordo com Garofoli (2020), considerando experiências de desenvolvimento local desde a década de 1970 na Itália, o desenvolvimento local é determinado por uma interação estreita entre economia, sociedade e território. Os sistemas produtivos locais, por meio de vínculos produtivos e interação entre os atores locais, produzem economias externas e eficiência coletiva. As histórias de sucesso do desenvolvimento local sustentável que estão na base do modelo de desenvolvimento endógeno.

O fato de o desenvolvimento local ser eminentemente endógeno implica no fato de que os atores sociais pertencem ao processo, e que os atores locais e suas práticas são a própria base desse desenvolvimento. Desse modo, segundo Reis (2015), tanto na economia como na sociologia, passou a existir a tendência à focalização dos atores sociais, das redes de relações e do ambiente institucional em que essas relações ocorrem, para poder perceber as mudanças sociais e a dinâmica dos processos de desenvolvimento.

A promoção do desenvolvimento local sinaliza o impulso para enraizar a criação de empregos com base nas vantagens comparativas e nas características únicas de cada comunidade ou região. As reformas de descentralização, avançando em muitos países, oferecem amplas oportunidades para explorar o potencial das economias locais.

Para o “desenvolvimento local consideram-se os atores locais, sua cultura, as instituições formais e informais que regem as práticas cotidianas, as redes de relações sociais que se encontram por detrás do funcionamento dos mercados” (REIS, 2015, p. 139). O desenvolvimento local fortalece a capacidade local para a formulação de políticas eficazes, planejamento de desenvolvimento sistêmico e implementação de estratégias. O apoio muitas vezes visa beneficiar os trabalhadores e pequenos empreendedores em áreas rurais, como descrito pela International Labour Organization (ILO, 2021), que inclui:

- ◊ A promoção do diálogo entre os atores locais: visa o apoio do fortalecimento dos atores locais como instituições, empregadores, trabalhadores e pequenos agricultores e a organização do trabalho nas áreas rurais e urbanas para a participação e diálogo efetivos.

- ◊ A criação de estratégias de emprego a nível local: implica o trabalho em parceria com os diversos atores locais para fortalecer a análise da dinâmica empresarial e do ambiente de trabalho, melhorar a correspondência entre a oferta e a procura dos mercados de trabalho locais e fornecer a formação de competências direcionadas às demandas locais.

◊ O fortalecimento de um ambiente favorável para micro, pequenos e médias empresas, assim como pequenos e médios produtores, em nível local: para que eles sejam encorajados a formar parcerias para a formação, treinamento e liderança em empreendedorismo, melhoria da cadeia de valor, serviços de desenvolvimento de negócios e acesso a financiamentos.

◊ Criação de estratégias para administrar os riscos e facilitar o acesso a seguros e o fortalecimento das organizações coletivas, que nem sempre podem ser acessadas pelos pequenos produtores, mas que podem ser alcançadas por meio de instituições formadas por pequenos produtores.

O desenvolvimento local, portanto, implica na valorização e emprego dos recursos locais tais como o capital social e o desenvolvimento das capacidades humanas, como observou Franco (2000):

O desenvolvimento local é um modo de promover o desenvolvimento que leva em conta o papel de todos esses fatores para tornar dinâmicas potencialidades que podem ser identificadas quando olhamos para uma unidade socio-territorial delimitada (p. 31) [...] implantar o desenvolvimento local e integrado é, assim, desinstalar um velho conjunto de práticas, substituindo-as por outras práticas – mais democráticas, mais cidadãs e mais sustentáveis (p.67-68).

A aprendizagem social é estimulada pela estruturação dos espaços coletivos de deliberação e pelo intercâmbio público que fornecem as condições necessárias para a interação de diversos atores sociais, favorecendo o fortalecimento da governança local e a contribuição para o desenvolvimento de regiões rurais. Nesse contexto, o estudo realizado por Beduschi Filho (2006) demonstrou que:

O que explica a alteração de comportamentos dos atores é a sua inserção em um dinâmico processo de aprendizagem social possibilitado pela interação em instâncias colegiadas com contornos organizacionais que estimulam a diversificação – social, organizacional, geográfica – da participação na elaboração de estratégias de desenvolvimento regional (BEDUSCHI FILHO, 2006, p. 17).

A aprendizagem social é descrita por Beduschi Filho (2006) como um processo em que ocorre a interação entre os diversos atores sociais, permitindo e possibilitando o surgimento de inovações. “A emergência de um processo de aprendizagem social pela interação é o que vai explicar [...] as alterações comportamentais dos atores quanto às inovações a que dão origem, e

que se constituem como um importante trunfo para o desenvolvimento desses territórios” (p. 79).

O processo de aprendizagem social está relacionado às formas específicas de apropriação das práticas sociais locais para a construção de estratégias de desenvolvimento, o que implica em três fatores essenciais segundo Reis (2015):

I. Deslocamento da territorialidade do plano nacional para o plano local: implica considerar como essa nova territorialidade surgiu. Na maior parte das análises, ‘novas territorialidades’ surgem da necessidade de solução de demandas comuns aos atores envolvidos, pelo sentido de proximidade e pelos desgastes sofridos pelos Estados Nacionais em termos de sua capacidade de promover o desenvolvimento, além do acirramento da competição internacional e das inovações.

II. Ampliação dos sentidos de melhora: inclui dois elementos distintos que, quando não explicitados, transforma a ideia de desenvolvimento local numa panaceia, num lugar comum para a solução de todos os males: a melhora para além dos aspectos econômicos e o problema relacionado à definição a priori desses sentidos.

III. Caráter endógeno do desenvolvimento local: envolve a abordagem teórica dos processos históricos locais para transformá-los em processos locais de desenvolvimento se refere ao próprio caráter endógeno do desenvolvimento local. Isso implica na necessidade de especificar o que é local para a compreensão dos fluxos de relações no desenvolvimento local.

Portanto, o desenvolvimento local promove um contexto de aprendizagem social, como descrito por Beduschi Filho (2006), que contribui para a implementação de melhorias e inovações que já foram incutidas no cenário global e passam a ser reproduzidas e produzidas no contexto regional e, posteriormente, local para atender as demandas da comunidade.

O Mapa da Estrutura-Ação (MEA) é uma matriz de relações que demonstra a realidade social distribuída em seis espaços estruturais: espaço doméstico; espaço da produção; espaço do mercado; espaço da comunidade; espaço da cidadania; e espaço mundial. Para cada um desses espaços estruturais, o MEA aponta para uma prática social; uma instituição predominante; uma dinâmica de desenvolvimento; e formas de poder de direito e de conhecimento (forma epistemológica) (REIS, 2015).

A proposta dos espaços do sujeito e dos grupos no MEA apresentado por Boaventura Santos (2000) visa ao aprimoramento dos processos históricos, reconhecendo o lugar da incerteza no processo de desenvolvimento local. Uma das maneiras de diminuir as incertezas e alcançar resultados positivos no processo de desenvolvimento local é a aprendizagem social como abordado por Beduschi Filho (2006).

Por intermédio da aprendizagem social (BEDUSCHI FILHO, 2006), o MEA (SANTOS, 2000) demonstra a pluralidade dos caminhos para o desenvolvimento local, uma vez que o “local” é constituído do espaço do sujeito, do espaço doméstico, do espaço grupal, seguido do espaço da comunidade, descritos por Reis (2015) como “espaços estruturais” em que circulam as “práticas sociais locais”. Assim, o local é onde essa criatividade se manifesta, muito em função da subjetividade dos sujeitos e da intersubjetividade que caracteriza as relações pessoais, grupais e institucionais:

As estratégias de desenvolvimento local, portanto, devem levar em consideração os limites cognitivos e subjetivos inerentes aos próprios indivíduos, como também os limites colocados pela subjetividade e pela intersubjetividade existente nas relações dos indivíduos com eles mesmos e entre indivíduos, isto é, nos grupos sociais que eles conformam. Isso implica que focar apenas os limites objetivos – infraestrutura; crédito; capacitação; acesso aos recursos naturais; assistência técnica – pode não ser suficiente para provocar o desencadeamento de processos de desenvolvimento local. A inclusão de espaços do sujeito e dos grupos no Mapa da Estrutura-Ação põe em evidência esse fato [...] (REIS, 2015, p. 33).

Com base no MEA proposto por Santos (2000), Reis (2015) propôs uma reorganização interna que permitiu a visualização do ‘local’ e das práticas sociais que nele circulam. O objetivo dessas mudanças foi apresentar a história das pessoas e dos grupos formados por elas como construtivos dos processos históricos e, também, devido à importância de compreender as realidades locais, inclusive para proposição de estratégias no sentido da promoção de processos de desenvolvimento.

Nesse sentido, o entendimento das estruturas sociais e dos seus processos de manutenção, reprodução e transformação passa pela consideração das dinâmicas de desenvolvimento inerentes ao indivíduo e dos grupos que ele integra. Essa compreensão por parte de Reis (2015) originou o Mapa da Estrutura-Ação Estendido (MEAE), que permite a

percepção das histórias individuais e dos grupos sociais no processo de desenvolvimento local, contribuindo para a não redução dos processos históricos mais gerais ao somatório de histórias individuais por um lado e, de outra parte, como alternativa às proposições teóricas baseadas na possibilidade de se enxergar o todo social a partir da concepção de um sujeito ideal qualquer.

O MEAE permite perceber os processos em curso de construção do espaço social compartilhado, a partir de espaços estruturais distintos, com suas respectivas dinâmicas de desenvolvimento.

De acordo com Reis (2015), na explicação do desenvolvimento local em relação ao MEAE:

[...] as formas de produção, distribuição e consumo da riqueza inerentes às necessidades de reprodução material e social das pessoas, famílias, grupos sociais e comunidades podem ou não estar dependentes das relações mercantis que são estabelecidas. Além disto, elas podem ser relações mercantis, mas atreladas a circuitos locais/regionais e/ou a circuitos nacionais e internacionais, o que se encontra representado pelos espaços do mercado e da produção. Quanto mais nacionais e/ou internacionais sejam esses circuitos de troca, mais se impõem as formas de direito, de poder e de conhecimento, e suas dinâmicas de desenvolvimento, relativas aos espaços de produção, do mercado, da cidadania e do espaço mundial – e vice-versa – considerando a forma que esses espaços são apresentados no Mapa da Estrutura-Ação (REIS, 2015, p. 229).

Nesse contexto, as estratégias para a promoção do desenvolvimento local devem buscar a ampliação das possibilidades colocadas para as pessoas e para os grupos que elas formam, tais como famílias e comunidades. Desse modo, a construção de estratégias de desenvolvimento local tem como base as pessoas e os grupos que elas formam num determinado contexto territorial, e tem como diretriz a democratização do acesso às oportunidades de poder e a ampliação das respectivas possibilidades de escolha.

O desenvolvimento local, portanto, deve considerar os capitais supracitados e, também, as estratégias nacionais e globais em que 'os locais' estão inseridos para que eles possam alcançar o sucesso em seu território, numa perspectiva de melhoria do bem-estar social. É nesse contexto que se passa a abordar a relação entre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e o desenvolvimento local.

O desenvolvimento local pode ser considerado um processo no qual os atores locais trabalham em conjunto para melhorar os negócios locais. Por meio de resultados financeiros positivos, criam-se condições para o crescimento econômico e aumentam-se as oportunidades de emprego e renda. Segundo Ramos (2016), o desenvolvimento local e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável devem estar alinhados em seus objetivos, pois é importante que os representantes dos agricultores familiares, no caso o CMDRS, conheçam a realidade desses agricultores e saibam quais as possibilidades de diálogo para suprir as demandas locais.

Nesse sentido, a ILO (2021) demonstra que o desenvolvimento local deve ser balizado pela democracia, pois trata-se de um processo participativo que incentiva acordos de parceria entre os principais atores locais – públicos e privados, possibilitando a concepção e implementação conjunta de uma estratégia de desenvolvimento comum, fazendo uso de recursos locais e vantagens competitivas em um contexto global com o objetivo final de criar emprego e renda na comunidade e estimular a atividade econômica. Portanto, os CMDRS são importantes para promover a articulação entre os diversos atores sociais e promover ações em prol do desenvolvimento local.

De acordo com Ramos (2016),

[...] a existência de canais de participação, bem como o exercício e realização da participação social dos sujeitos nesses espaços, como a representação política dos mesmos são dimensões que estão na base da gestão democrática na busca da realização de mudanças sociais. Assim, com o intuito de aperfeiçoar o processo democrático e ampliar a participação dos segmentos da sociedade civil, vimos que, foram criados os Conselhos (RAMOS, 2016, p. 84).

No contexto dos CMDRS, a abordagem do desenvolvimento local oferece uma estrutura abrangente de iniciativas e ações que respondem à necessidade de integrar as dimensões econômica, social, política e institucional. Como consequência, o desenvolvimento local é um processo que fornece possíveis soluções que variam conforme o território, considerando o local, a cultura, o potencial econômico, as circunstâncias políticas, bem como o ambiente social e institucional.

Considerando-se que o desenvolvimento local é uma abordagem territorial, qualquer iniciativa nesse sentido, deve considerar as dimensões geográficas do território e o tamanho da população que a iniciativa envolve. Os CMDRS devem buscar os interesses dos atores locais, com ênfase nas demandas dos pequenos agricultores e nas circunstâncias políticas, sociais, culturais em que se encontram.

No contexto do desenvolvimento local, os CMDRS incluem os atores locais, de acordo com suas competências, recursos e capacidades, com a implementação de estratégias de desenvolvimento de baixo para cima por meio do plano de ação de desenvolvimento local. Desse modo, o CMDRS coordena suas ações, revisa e ajusta a estratégia de acordo com as necessidades dos atores locais. Nessa perspectiva:

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) é o espaço principal para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares e para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou de um município. Representantes dos agricultores familiares têm o papel fundamental na elaboração e gestão das políticas públicas. Especialmente em relação aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, a sua estruturação relaciona-se com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que indicou novas bases para a formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural. (ALMEIDA NETA et al., 2014, p. 1).

Uma vez que as tarefas sejam estabelecidas e a manifestação dos interesses, bem como a tomada de decisão democrática esteja presente no espaço do CMDRS, se inicia a fase de conscientização e construção de consenso entre os diversos atores locais. Muitos desses atores podem não ter um conhecimento técnico da dinâmica entre os fatores econômicos, sociais, políticos, ambientais e demográficos em seu território e precisam ser convencidos de como podem trabalhar de forma mais sinérgica com os diferentes parceiros de desenvolvimento local. Nesse processo, o CMDRS constitui um importante espaço de poder, que segundo Abramovay (2003), o âmbito municipal “faz dos conselhos instâncias de decisão sobre o uso de recursos e não momentos de reflexão coletiva sobre a maneira como uma determinada sociedade pretende reforçar os laços econômicos e sociais em que serão descobertas as vocações de um determinado território” (p. 73).

3 MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia constitui o caminho a percorrer. Para isso, precisa ter clareza de onde partir e aonde se quer chegar, definindo o enfoque teórico, a abordagem e o método que melhor integra à intenção da pesquisa. A partir daí, classificar os procedimentos, técnicas e recursos coerentes à linha da pesquisa (SPADOTTO, 2015).

Esta etapa é essencial para o presente estudo, pois retrata detalhadamente as fases da pesquisa, na busca de uma interação entre o pesquisador e os pesquisados. Este estudo foi baseado em uma pesquisa qualitativa a partir da observação participante.

3.1 UNIVERSO E AMOSTRA

3.1.1 Local do Estudo

O universo da presente pesquisa é formado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) no Brasil. A amostra selecionada para pesquisa foi o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) do município de Petrolina, Pernambuco, Brasil, pertencente ao Território Sertão do São Francisco Pernambuco. Esse território é composto pelos seguintes municípios: Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista.

3.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Este estudo foi baseado em uma pesquisa de observação participante que abrange o percurso para acesso ao Conselho, à análise qualitativa das informações (pesquisa qualitativa), além da pesquisa bibliográfica e da análise documental (pesquisa documental).

3.2.1 Percurso para acesso ao Conselho

Para estabelecimento de contato com o Conselho, o caminho percorrido foi longo. Inicialmente, os contatos foram feitos através da participação na pesquisa intitulada *Avaliação do Programa Territórios, a partir das Ações Implementadas no Território Sertão do São Francisco de Pernambuco*. Em busca das fases da pesquisa, foi estabelecido contato com os membros e com o Conselho em si a partir da participação em uma das reuniões. Sendo uma etapa da pesquisa sobre os Territórios o contato direto com membros do Conselho, os quais,

geralmente, eram os mesmos representantes do Conselho, o contato foi iniciado a partir de então.

Primeiramente, houve a oportunidade de presenciar algumas reuniões e, nelas, foi possível perceber, ainda que superficialmente, a dinâmica do Conselho, espaço onde segmentos sociais organizados, além de ser maioria, tinham autonomia na participação nos debates e no processo de decisões, juntamente com representantes do poder público ou de instituições públicas.

Recorrendo a literatura sobre o tema, principalmente Abramovay (2001), Silva e Marques (2009), Favareto e Demarco (2009), Gohn, (2011), nos deu-se conta da raridade do fato encontrado, uma vez que na maioria dos Conselhos estudados, segundo os autores citados, o poder público tinha opinião preponderante, se comparado aos demais participantes, fator tido como causa de ineficiência dos Conselhos enquanto espaços de elaboração de políticas públicas.

Desta maneira, houve uma primeira conversa com um dos componentes da diretoria do Conselho com o objetivo de discutir estas impressões iniciais. A partir dessa conversa, a qual se mostrou bastante significativa para a decisão por esse estudo, outros diálogos, com membros do Conselho e outros componentes da diretoria, foram realizados com o mesmo objetivo e resultaram em impressões semelhantes.

Em seguida, novos contatos foram estabelecidos com agricultores/as que participavam ativamente do Conselho, bem como com integrantes do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Assalariados Rurais de Petrolina (STTAR) e com representantes do poder público, os quais, em sua maioria, ressaltaram a importância do CMDRS de Petrolina na reflexão e elaboração de políticas públicas para os moradores da zona rural do município.

Tomada a decisão por estudar o espaço, as reuniões do Conselho ordinárias mensais e extraordinárias foram observadas e acompanhadas. Os contatos e conversas desde então se ampliaram, sendo realizados com os representantes que lá se fizeram presentes. A observação participante realizada nas reuniões, como exposto a seguir, mostrou-se de significativa importância para compreensão da dinâmica do espaço, visto que permitiu a observação das inter-relações manifestadas, do processo para a tomada de decisões, entre outras.

3.2.2 Observação Participante

A escolha do método deve ser sempre adaptada ao problema inicial de pesquisa e ao contexto científico do estudo. Na pesquisa de observação participante, o pesquisador se une aos sujeitos da pesquisa e participa das atividades rotineiras de um grupo com o objetivo de observá-los dentro desse contexto. Esse método permite que o pesquisador vivencie um aspecto específico da vida social. Assim, o pesquisador se coloca temporariamente no contexto estudado e registra suas observações (PAGER et al., 2009).

No contexto da observação participante, o pesquisador de campo tem o papel de observador, ou seja, observar e aprender como o grupo analisado interage. Assim, a observação participante envolve o pesquisador imerso nos aspectos tácitos do cotidiano das atividades, e interações das pessoas pertencentes ao grupo pesquisado como forma de descobrir ou reconstruir suas práticas, performances, comportamentos e ações dentro de um ambiente natural (BOWEN, 2009)

Segundo Bowen (2009), existem três pressupostos norteadores da observação participante, considerando que o pesquisador pode: (a) aprender com a observação; (b) estar ativamente envolvido na vida do grupo estudado e compreender o ponto de vista dos participantes; e (c) alcançar a compreensão do grupo e seus comportamentos.

Existem muitos benefícios propostos no uso da observação participante como um método de coleta de dados importante, pois ela fornece um passo além das entrevistas, ela possibilita que o pesquisador observe os fatos cotidianos e interaja com eles. Ela também viabiliza que o pesquisador observe aspectos tácitos, muitas vezes esquecidos, que compõem o desempenho de um grupo (MCGRATH; RUDMAN, 2019). Ao permitir que os pesquisadores se envolvam no cotidiano do grupo estudado, a observação participante fornece uma rica compreensão dos comportamentos e normas do grupo (PAGER et al., 2009).

O método objetiva, então, compreender um determinado fenômeno através do entendimento profundo de suas particularidades bem como do desenvolvimento destas, preservando ao máximo os dados colhidos, os espaços estudados e as observações resultantes da interação entre os sujeitos da pesquisa – pesquisador e pesquisado (FOOTE-WHYTE, 1980).

Assim, foram observadas quinze reuniões, de dezembro de 2019 a abril de 2020, sendo interrompida pela pandemia do corona vírus (COVID-19) no mês de maio de 2020, retornando no mês de março de 2021 até dezembro de 2021, sendo doze ordinárias (realizadas nas primeiras segundas-feiras de cada mês) e três extraordinárias, essas últimas marcadas por necessidade de conclusão de trabalhos e/ou escolha e votação de projetos. As reuniões possibilitaram uma interação entre o CMDRS de Petrolina (representado pelos conselheiros) e o pesquisador.

3.2.3 Pesquisa Qualitativa

A pesquisa qualitativa é baseada no fenômeno a ser estudado e sua interpretação pelo pesquisador. Appolinário (2004, p. 155) define a pesquisa qualitativa como:

Modalidade de pesquisa na qual os dados são coletados através de interações sociais e analisados subjetivamente pelo pesquisador. Enquanto a pesquisa quantitativa investiga os fatos, a pesquisa qualitativa preocupa-se com fenômenos, sendo que um fato é tudo o que pode ser objetivamente observado e definido por consenso social, enquanto um fenômeno remete-nos à interpretação de um fato feita por um observador. Ou seja, o fenômeno é a interpretação subjetiva do fato.

Rajasekar et al. (2013) afirmaram que a pesquisa qualitativa está preocupada com a qualidade envolvendo o fenômeno pesquisado. Algumas das características da pesquisa qualitativa são:

- 1) A pesquisa qualitativa é não numérica, descritiva, aplica-se o raciocínio para a análise do fenômeno e usa palavras para descrevê-lo;
- 2) O objetivo da pesquisa qualitativa é obter o significado, buscando descrever a situação;
- 3) Os dados qualitativos não podem ser representados por gráficos ou números;
- 4) A pesquisa qualitativa é exploratória e/ou indutiva;
- 5) A pesquisa qualitativa investiga o porquê e o como da tomada de decisão.

A pesquisa qualitativa é descrita por Spadotto (2015, p. 52) como se segue:

A pesquisa qualitativa trabalha com variáveis qualitativas, ou seja, analisa grupos ou categorias. Isso não significa, entretanto que a expressão das variáveis nesse método de pesquisa não possa ser numérica, mas significa que os números servem para fazer existir grupos e categorias. Fazendo

uma analogia, os números são apenas as roupas que distinguem os indivíduos. As variáveis qualitativas se dividem em nominais e ordinais, sendo as primeiras àquelas que, simplesmente, apresentam os grupos e categorias; as variáveis ordinais, além de formar os grupos e categorias, colocam uma ordem dentro deles. São exemplos de variáveis qualitativas nominais: cor de cabelo, cor da pele, raças e nacionalidade.

Portanto, a pesquisa qualitativa consiste na descrição de um fenômeno e tem como premissa a interpretação subjetiva do pesquisador. Por esse motivo ela é essencial para o presente estudo, pois com a observação participante, além das pesquisas bibliográfica e documental descritas a seguir, o pesquisador pode formar uma ideia do contexto estudado e formular uma proposta sobre o tema.

3.2.4 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica é a base para a construção de um trabalho científico, ela sustenta todos os resultados encontrados, sendo uma etapa fundamental e imperativa para obtenção de um texto claro, conciso, que demonstra conceitualmente o entendimento proposto acerca das categorias analíticas trabalhadas (GIL, 1996).

Esse tipo de pesquisa é essencial para a obtenção de dados secundários que contribuem para a ampliação dos conhecimentos do pesquisador. Os dados secundários não resultam de pesquisas em primeira mão coletadas de fontes primárias, mas, são o trabalho já concluído de outros pesquisadores que formam a base teórica para a formulação de hipóteses. No campo da sociologia, a pesquisa bibliográfica pode ser encontrada em obras de historiadores, economistas, outros sociólogos, jornais, revistas, livros e por meio de buscas eletrônicas na Internet (PAGER et al., 2009).

De acordo com Fonseca (2002),

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como; livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto (FONSECA, 2002, p. 32).

No contexto deste estudo, a pesquisa bibliográfica constitui um pano de fundo, ou seja, a leitura e reflexão baseadas na literatura essencial para o desenvolvimento e elaboração desta

pesquisa. A pesquisa bibliográfica é importante porque permitiu a formulação das hipóteses e, também, o conhecimento da literatura relevante para responder ao problema de pesquisa apresentado na introdução.

3.2.5 Análise Documental

A Análise Documental, no entendimento de Godoy (1995), além de ser um procedimento de pesquisa com características específicas, com finalidades de investigação muito próprias, pode ser também utilizada como uma técnica complementar, validando e aprofundando dados obtidos por meio de outros procedimentos como, entrevistas, questionários e observação.

A análise documental é uma forma de pesquisa qualitativa em que os documentos são interpretados pelo pesquisador para dar voz e significado sobre o grupo estudado (BOWEN, 2009). Nesse sentido, O'Leary (2014) descreve três tipos principais de documentos:

- Registros públicos: os registros oficiais e contínuos das atividades de uma organização.
- Documentos pessoais: relatos em primeira pessoa das ações, experiências e crenças de um indivíduo ou grupos de indivíduos.
- Evidência física: objetos físicos encontrados no ambiente do estudo (geralmente chamados de artefatos), tais como folhetos, pôsteres, agendas, manuais e materiais específicos.

A análise de documentos é um método de pesquisa social e uma importante ferramenta de pesquisa por si só, e é uma parte inestimável da maioria dos esquemas de triangulação, a combinação de metodologias no estudo do mesmo fenômeno (BOWEN, 2009).

Para que a análise documental seja bem-sucedida, o pesquisador deve passar por um processo de planejamento detalhado para garantir resultados confiáveis. O'Leary (2014) descreve um processo de planejamento de oito etapas que deve ocorrer não apenas na análise de documentos, mas em todas as análises textuais:

- 1) Criar uma lista de documentos para explorar;
- 2) Considerar como os documentos serão acessados com atenção às barreiras linguísticas ou culturais;
- 3) Reconhecer e resolver possíveis vieses;
- 4) Desenvolver habilidades apropriadas para pesquisa;

- 5) Considerar estratégias para garantir a credibilidade;
- 6) Conhecer os dados que estão sendo procurados e como eles podem contribuir para a pesquisa;
- 7) Considerar questões éticas, sobretudo, em relação a documentos confidenciais e/ou pessoais;
- 8) Sempre realizar uma cópia dos documentos para fundamentar as observações do pesquisador.

Na análise documental o pesquisador deve levar em consideração a subjetividade do autor e, também, os preconceitos pessoais que ele pode trazer para a pesquisa. Nesse sentido, Bowen (2009) acrescenta que o pesquisador deve avaliar se o documento e seu autor foram testemunhas em primeira mão ou se usaram fontes secundárias. É importante determinar, ainda, se o documento é original ou se foi editado (O'LEARY, 2014).

Quanto à importância da análise de documentos e suas vantagens, ela é frequentemente usada para fortalecer e apoiar os dados da pesquisa. A análise de documentos pode ser usada em muitos campos diferentes, como método principal de coleta de dados ou como complemento a outros métodos (BOWEN, 2009). No presente estudo, a análise de documentos é um método complementar à observação participante.

Segundo Bowen (2009), os documentos podem fornecer dados de pesquisas suplementares, tornando a análise de documentos um método útil e benéfico para a maioria das pesquisas. Os documentos podem fornecer informações básicas e ampla cobertura de dados e, portanto, são úteis para contextualizar a pesquisa no campo estudado. Eles também podem conter dados que não podem mais ser observados, fornecendo detalhes que os participantes esqueceram e permitem o rastreamento de mudanças e desenvolvimento. No contexto deste estudo, a análise documental fornece as informações necessárias para que se tenha conhecimento do funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina.

3.3 CONSTRUÇÃO DE INFORMAÇÕES

Os dados da observação participante foram coletados pelo pesquisador no CMDRS-Petrolina e, também, por meio da análise de documentos. Os instrumentos empregados na pesquisa são descritos a seguir, tanto para a análise de dados, como para as entrevistas

semiestruturadas e os questionários empregados pelo pesquisador durante a observação participante.

3.3.1 Construção de Informações na Análise dos Documentos

Para a análise de documentos do CMDRS de Petrolina os documentos foram coletados e analisados qualitativamente por meio de quatro fontes importantes:

- Estatuto do CMDRS de Petrolina;
- Livro de Atas do CMDRS de Petrolina;
- Livro de Presenças do CMDRS de Petrolina;
- Pasta contendo todos os ofícios expedidos e recebidos pelo CMDRS.

Todos esses documentos foram gentilmente cedidos pela coordenação do Conselho, que foi muito prestativa e possibilitou o acesso aos dados para esta pesquisa.

O livro de atas foi analisado desde 1998 até a última reunião em que estive presente em Dezembro de 2021. As informações coletadas foram organizadas em uma tabela contendo as seguintes informações: data das reuniões, entidades e representantes presentes, pauta da reunião e observações que foram formuladas pelo próprio pesquisador a partir das informações coletadas nas atas, com ênfase em debates, projetos, questões discutidas, informes de dados, entre outros.

A partir do livro de presenças foi realizado um levantamento dos integrantes das reuniões do Conselho. Também foi possível realizar uma comparação entre os agricultores/as e/ou representantes dos segmentos sociais que participaram das reuniões. O objetivo desta comparação foi possibilitar uma reflexão sobre o processo de integração da sociedade civil e do poder público, demonstrando como as decisões são tomadas no CMDRS de Petrolina. Por fim, os dados do estatuto e dos ofícios do Conselho de Petrolina foram lidos e analisados no intuito de caracterizar o espaço, com ênfase nas normas e especificação de fatores, tais como, o processo de entrada, quórum, cargos, entre outros; e, também, para verificar as solicitações e encaminhamentos realizados a partir das reuniões realizadas no período estudado.

3.3.2 Entrevistas Semiestruturadas

No contexto da observação participante no Conselho foram realizadas pelo pesquisador entrevistas semiestruturadas para facilitar a compreensão do contexto do fenômeno estudado.

Segundo Bernard (1988), a entrevista semiestruturada fornece um conjunto claro de instruções para que as perguntas sejam realizadas de maneira a abranger várias informações, podendo ser mais ou menos ampla, conforme o andamento da entrevista. Essas entrevistas são frequentemente precedidas por observação, entrevistas informais e não estruturadas, a fim de permitir que os pesquisadores desenvolvam uma compreensão apurada do tópico de interesse necessário para o desenvolvimento de questões semiestruturadas relevantes e significativas.

As entrevistas semiestruturadas são importantes quando se tem uma ampla gama de pessoas a serem entrevistadas. No caso do presente estudo, optou-se por entrevistar 60 (*sessenta*) conselheiros(as) do Conselho. Esses 60 conselheiros(as) são divididos em sete subclassificações, definidas por tipo de representação: representante do poder executivo municipal (01), poder legislativo municipal (02, um da situação e outro da oposição), representante do movimento sindical (01), representantes de instituições públicas (INCRA, UNIVASF, EMBRAPA SEMIÁRIDO, PRORURAL, CODEVASF, IF SERTÃO, ITERPE, IPA E ADAGRO totalizando 09), associações comunitárias dos projetos irrigados (05), cooperativas de agricultores/as (02) e representantes das associações comunitárias dos núcleos de desenvolvimento (ND) do município (40 ao todo, divididos em três segmentos: agricultores de áreas de sequeiro, irrigantes e ribeirinhos).

Dos 60 (*sessenta*) entrevistados, 09 (*nove*) eram representantes de instituições públicas, 01 (*um*) representante do poder municipal, 01(*um*) representantes do sindicato, 02 (*dois*) representantes do poder legislativo municipal, 05 (*cinco*) das associações de irrigante, dois (*dois*) das cooperativas de agricultores familiares e 40 (*quarenta*) representantes de associações comunitárias dos Núcleos de Desenvolvimento – ND, sendo, (10 (*dez*) da área irrigada, 10 (*dez*) da área ribeirinha e 20 (*vinte*) da área de sequeiro).

Para as entrevistas foram selecionados os representantes mais ativos nas reuniões e que concordaram em participar desta pesquisa.

Ainda que se trate de uma entrevista semiestruturada, para sua efetivação foi realizado um roteiro de entrevista elaborado conforme os temas e questões transversais imprescindíveis para o entendimento do Conselho, tais como:

- Aspectos gerais de seu funcionamento, para compreender a organização e os objetivos do espaço;

- Questões relacionadas ao processo de participação social, para o entendimento do CMDRS enquanto um possível promotor das liberdades instrumentais senianas;
- A representação dos segmentos sociais da zona rural do município de Petrolina, para análise do Conselho como um espaço de fortalecimento, ou não, do capital social e do papel de agentes dos sujeitos;
- Os temas, serviços, ações e projetos debatidos nas reuniões, também como um meio de análise da democratização do acesso ao debate;
- O processo de compreensão do ideal do desenvolvimento local integrado e a decorrente aprendizagem social dos sujeitos.

3.3.3 Questionários

O uso de questionários é importante para facilitar a coleta de informações durante a pesquisa. Como bem observa Gil (1999):

[...] como técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas; tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc. (GIL, 1999, p. 128). [...] apresenta as seguintes vantagens do questionário sobre as demais técnicas de coleta de dados: (a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas em uma área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio; (b) implica menores gastos com pessoal, posto que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores; (c) garante o anonimato das respostas; (d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente; (e) não expõe os pesquisadores à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado (GIL, 1999, p.129).

Para o estudo, os questionários foram aplicados a todos os participantes da pesquisa, atingindo o total de 100% de respostas, totalizando 60 questionários aplicados e respondidos pelos mesmos.

Todos os participantes responderam aos questionários, onde possibilitou a inferência de dados importantes como: participação quanto ao gênero; faixa etária dos participantes; escolaridade; participação nas reuniões do Conselho; contribuição em melhorias nas suas comunidades rurais; contribuição na organização social das comunidades; motivações em participar das reuniões e avaliação da atuação do Conselho.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os resultados e as discussões com base nos dados coletados por meio do estudo realizado no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Petrolina.

4.1 A ATUAÇÃO DO CMDRS DO MUNICÍPIO DE PETROLINA E A PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES

Foram muitos os dados obtidos durante o tempo de pesquisa de campo. Ao todo, foram 15 (*quinze*) as reuniões observadas, sendo aplicados 60 (*sessenta*) questionários durante os meses de abril e maio de 2021, diversos documentos lidos e um total de 60 (*sessenta*) pessoas entrevistadas. Todas as observações, análises documentais e entrevistas realizadas durante o trabalho de campo, buscaram investigar as questões tratadas como essenciais para o processo de desenvolvimento assumido nessa pesquisa. Estas questões fundamentarão toda a análise sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina, enquanto um promotor do desenvolvimento local integrado, a partir dos referenciais teóricos adotados.

Nessa direção, este capítulo busca apresentar as repostas e sua discussão apoiada na literatura, com base nas informações coletadas por meio da observação participante e da coleta de dados com as entrevistas, análise de documentos e aplicação dos questionários. Desse modo, o texto foi organizado em oito subtópicos.

Primeiramente, será feita uma breve caracterização do município de Petrolina, na qual será explanada a história da criação do município, expondo singularidades atuais.

Em segundo lugar, será apresentada a história do CMDRS de Petrolina desde a sua criação até os dias atuais, expondo sua trajetória no que diz respeito a seus objetivos e formas de organização.

Em terceiro lugar, será analisado e discutido sobre o perfil dos componentes do conselho, nos seguintes itens; (1) participação quanto ao gênero, (2) faixa etária dos participantes, (3) escolaridade dos participantes, (4) participação nas reuniões, (4) contribuição para melhoria nas comunidades, (5) contribuição na organização social das comunidades, (6) motivação em participar das reuniões e (7) avaliação da atuação do conselho.

Em quarto lugar, serão discutidas as formas de representação e a participação social

dentro do Conselho, ponto no qual será tratada sobre a liberdade política, o papel de agente, a participação cívica e a interação entre os diversos sujeitos envolvidos.

A seguir, na quinta análise, serão apresentadas as consequências da participação social, oportunizada pelo Conselho, por meio da promoção da acessibilidade dos segmentos sociais ao debate e dos benefícios advindos dos programas, projetos e demais estratégias direcionadas à zona rural petrolinense, possibilitando a transparência das ações e a inserção dos segmentos no mercado local.

No sexto quesito, serão discutidas as contribuições do Conselho para o melhoramento dos serviços acessados pela população rural do município estudado, uma vez que as oportunidades sociais denominadas na obra de Amartya Sen, são aqui compreendidas como essenciais para a participação social efetiva e para o processo de desenvolvimento enquanto promotor das liberdades.

Em sétimo lugar, será debatida a promoção do desenvolvimento local integrado possibilitado pelo Conselho, uma vez que este modelo de desenvolvimento é tido como fundamental para a inserção de parte da população rural de Petrolina, que não acessa, por exemplo, os benefícios da infraestrutura hídrica de que o município dispõe, em ações de desenvolvimento.

Ainda em sétimo, será dada atenção especial ao processo de aprendizagem social dos participantes do Conselho, por meio de seu próprio envolvimento, a qual pode resultar – e tem resultado – em um importante fator para o fortalecimento dos segmentos sociais rurais na medida em que estes passam a compreender os trâmites burocráticos necessários para acesso a benefícios.

No oitavo lugar, serão apontados os principais limites, desafios e dificuldades a enfrentar relacionados ao contexto interno e externo do conselho e posteriormente analisados e debatidos para melhor reflexão.

Por fim, serão feitas considerações acerca dos fatores essenciais para a importância do Conselho enquanto um mecanismo de desenvolvimento, ou acesso ao mesmo, das pessoas que, historicamente, vêm sendo excluídas de todo esse processo.

4.1.1 Caracterização do município de Petrolina

Petrolina está localizada na região nordeste do Brasil e a sudoeste do Estado de Pernambuco (PE). Encontra-se a cerca de 700 km da capital Recife e a 500 Km de Salvador, capital da Bahia (BA). Desse modo, Petrolina assume uma posição estratégica por ser equidistante das regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Teresina e Fortaleza, o que lhe permite exercer uma função de articulação entre essas capitais. Os limites do município são com as seguintes cidades: Afrânio-PE, Dormentes-PE, Lagoa Grande-PE, Casa Nova-BA e Juazeiro-BA (PREFEITURA DE PETROLINA, 2021).

O território ocupado pelo município é de 4.561,872 km², com densidade populacional de 64,44 hab/km², menor que a média do Estado que é 89.62 hab/km² (PREFEITURA DE PETROLINA, 2021).

O município possui, ainda, o Aeroporto Internacional Senador Nilo Coelho, o qual tem voos diários para diversas cidades brasileiras, e conta com dois voos internacionais, por semana, para escoamento da produção de frutas e exportação de outros produtos. A Figura 1 apresenta a localização do município de Petrolina em um recorte do mapa do Brasil demonstrando a equidistância entre o município e as capitais supracitadas.

Figura 1 – Localização do município de Petrolina em um recorte do mapa do Brasil.



Fonte: Mapas Blog, 2021.

Quanto ao clima, Petrolina caracteriza-se como semiárido quente, com temperatura média de 24,8°C e pluviosidade média anual de 433 mm. O município alcança índices de aproximadamente 2.000 mm de evapotranspiração anual, o que resulta num déficit hídrico de 1.200 a 1.600 mm. Tais características se devem ao fato de o município estar localizado na bacia

hidrográfica do Rio São Francisco, do Rio Pontal e do grupo de bacias de pequenos rios interiores, sendo a caatinga o bioma predominante. Além dessas características, o solo é apropriado para o cultivo temporário ou permanente já que contém mineral de calcário e argila (PREFEITURA DE PETROLINA, 2021).

A população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE), em 2021, é de 359.372 habitantes. Em 2010, data do último censo, a população era de 293.962 habitantes (IBGE, 2021). De acordo com a Secretaria Executiva de Assistência Social de Pernambuco (SEAS-PE, 2021), Petrolina é considerado um município de grande porte, com índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,7, com a população parda (59%) predominante no município e a grande maioria concentrada nas faixas etárias entre 18 e 59 anos (59%). 75% da população é urbana e 25% rural.

Em relação à história do município, Petrolina foi fundada em 1881, considerada na época integrante da 'rota do gado' por ser considerada como ponto de convergência no transporte de gado oriundo do Recife (PE) com destino para outras regiões ao norte do país. Também era considerado ponto central para o gado trazido de Salvador (BA) e levado para outras regiões do país. Os municípios de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE) constituíam o ponto de travessia do gado pelo Rio São Francisco (IBGE, 2010).

Em Petrolina, a população rural contempla 25% do total de habitantes, sendo formada por diversos segmentos sociais, tais como pescadores artesanais e agricultores. Interessa, para o presente estudo, os agricultores familiares que são responsáveis por grande parte da produção de alimentos consumidos na região. Esses agricultores familiares foram assentados em projetos de reforma agrária, realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Além dos agricultores familiares, Petrolina também conta com grandes produtores rurais que se instalaram na região devido aos incentivos fiscais (PREFEITURA PETROLINA, 2021). Quanto à economia de Petrolina, os vinhos produzidos no Vale do São Francisco constituem um importante foco de desenvolvimento econômico e turístico da região, fazendo do município o segundo polo vitivinicultor do país. Além das uvas para a vinicultura, Petrolina também é um grande produtor de frutas, considerado um dos maiores exportadores de mangas do Brasil, produzindo 2,5 safras anuais. Para alcançar esses resultados foram empregadas técnicas avançadas de agricultura irrigada, com o uso das águas do Rio São Francisco. O avanço na produção de

uvas, mangas e outras frutas se deve à fruticultura irrigada, que tem atraído muitos agricultores devido ao seu potencial de exportação (PREFEITURA DE PETROLINA, 2021).

A indústria também responde por uma parte significativa da economia municipal, ao lado da agropecuária, são fornecidos diversos serviços que atendem ao público local e regional. Além da agropecuária, pesca artesanal e a indústria, o turismo também tem se desenvolvido em Petrolina, com uma orla urbana bem estruturada e uma tradição no artesanato, sobretudo, com a fabricação de carrancas (PREFEITURA DE PETROLINA, 2021).

É importante destacar ainda que Petrolina conta com a participação do sistema S (SENAI, SESI, SESC, SENAC, SEBRAE, SEST e SENAT) que atuam na especialização de mão-de-obra em diversas áreas. Quanto ao ensino superior, Petrolina possui várias universidades particulares, além da Universidade Federal do Vale do São Francisco (federal) e da Universidade de Pernambuco (estadual), além do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (CPATSA/EMBRAPA) e algumas instituições estratégicas para o seu desenvolvimento, como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF. Ambas são responsáveis por inúmeros projetos no município e na região, como os projetos de irrigação, a represa de Sobradinho/BA, entre outros.

Petrolina também integra a política do Ministério do Desenvolvimento Agrário (antigo MDA) e faz parte do Território da Cidadania Sertão do São Francisco de Pernambuco com os seguintes municípios: Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Orocó, Cabrobó, Afrânio e Dormentes.

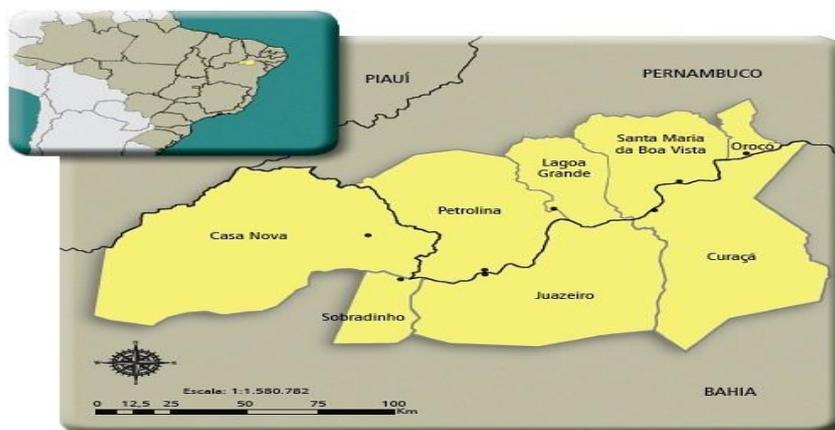
O município também faz parte da RIDE – Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA – política do antigo Ministério da Integração – junto com os municípios de Lagoa Grande, Orocó, Santa Maria da Boa Vista, em Pernambuco, e Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho, na Bahia, como mostra a Figura 2.

A RIDE Petrolina-Juazeiro, criada pela Lei complementar nº 113, de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 2002,

(...) foi definida pelo Congresso Nacional como região prioritária para aplicação de investimentos que venham minimizar as desigualdades socioeconômicas. No âmbito das ações da Secretaria de Programas Regionais, foram investidos diretamente na RIDE recursos orçamentários

voltados para o fortalecimento da atividade turística associada à agricultura irrigada, à ciência e à tecnologia e, principalmente, à vitivinicultura (REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO – RIDE: PETROLINA – JUAZEIRO).

Figura 2 – Municípios pertencentes à RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.



Fonte: RIDE Petrolina/PE e Juazeiro/BA, 2021.

É nesse contexto de grande diversidade, onde encontram-se empresários vitivinicultores e um grande número de pequenos agricultores familiares, assentados, entre outros, que o CMDRS de Petrolina se situa. Mesmo surgindo a partir de uma necessidade para acessar recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, o Conselho é composto por uma série de grupos, anteriormente apresentados, que precisam, querem e são representados nesse importante local de elaboração de estratégias para melhoria da qualidade de vida da população rural. A partir de contatos iniciais com integrantes do Conselho, foi afirmado que, com exceção dos acampados e alguns outros, grande parte dos segmentos presentes no município tem representação dentro do mesmo.

4.1.2 A História do CMDRS de Petrolina

Em Petrolina, o Conselho que hoje é conhecido como Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Petrolina foi fundado em 1998, por iniciativa do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PRORURAL. Este Programa, que se fundamenta na participação direta da população no que se refere à elaboração, bem como, execução de seus projetos, utiliza-se dos CMDRS's na tentativa de garantir sua forma de ação. Desta maneira, os municípios pernambucanos que ainda não tinham Conselhos instituídos, o formaram a partir da chegada e articulação do PRORURAL.

Em Petrolina, os representantes do programa convocaram lideranças sindicais, agricultores, instituições públicas e representantes do poder público municipal, com o objetivo de formar um Conselho no qual fossem decididas e elaboradas políticas públicas para o meio rural do município. Com esse objetivo, em 1998 foi fundado o Conselho do FUMAC (Conselho do Fundo Municipal de Apoio às Comunidades).

Paralelamente a este objetivo, o Conselho também acompanhou o *boom* da criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural no Brasil, no final da década de 1990, em virtude da necessidade de existência destes espaços para acesso aos recursos do então recém reformulado Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Assim, o Conselho de Petrolina foi fundado não somente com o objetivo de garantir a participação social na elaboração de políticas e demais ações direcionadas ao município, mas também com o intuito de garantir o acesso municipal a recursos do PRONAF.

As primeiras reuniões foram realizadas no auditório da biblioteca municipal e contavam com a participação de representantes do PRORURAL, da Prefeitura Municipal, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, do IPA, representantes do Poder Legislativo do Município, Federação das Associações de Moradores do Estado de Pernambuco (FAMOPE) e diversos presidentes de associações de produtores rurais das áreas ribeirinhas, irrigadas e, principalmente, de sequeiro.

No ato de criação, o Conselho formulou um estatuto estabelecendo uma série de normas para sua organização, tais como, a necessidade de formação de uma coordenação, a qual era escolhida por meio de votação a cada dois anos podendo ser reconduzida ao cargo mais uma vez, somente; realização mensal de reuniões; e a necessidade, exigida pelo PRORURAL, de que 80% do número total de conselheiros e conselheiras fossem composto por representantes de associações de produtores rurais, resguardando a participação social dentro do Conselho.

O Conselho iniciou atuando somente a partir das demandas da população, a qual levava suas necessidades ao mesmo. Recebidas as demandas, os conselheiros se reuniam e, em seguida, elaboravam projetos, os quais eram apresentados, discutidos e votados nas comunidades. Se aceitos, visto que as comunidades podiam rejeitá-los ou sugerir alterações, os projetos eram revisados pelos funcionários do IPA e encaminhados ao PRORURAL, que financiava e acompanhava suas execuções. Vale salientar que as ações do Conselho eram divididas entre as

instituições participantes, as quais se disponibilizavam, dentro de suas possibilidades, a assessorar as demais entidades naquilo que pudessem.

Devido à impossibilidade de realizar todas as ações solicitadas de forma a abarcar toda a população rural por conta da escassez de recursos, o Conselho fazia uma priorização de projetos, os quais eram executados nas comunidades compreendidas como mais necessitadas. Para tanto, todas as escolhas ocorriam por meio de voto, ocasião em que os votantes podiam justificar suas escolhas e, ainda, os representantes das associações de produtores rurais podiam fazer uma explanação sobre o porquê sua comunidade deveria ser priorizada. Para atestar a real necessidade, eram feitos estudos e diagnósticos das comunidades, que eram visitadas para esses fins.

De 1998 a 2002, o Conselho do FUMAC, como era chamado, atuou desta maneira e sob a coordenação de um mesmo grupo, representado por um produtor rural da área de sequeiro, o qual foi eleito para um segundo mandato de dois anos. Em 2002, o Conselho sofreu uma série de mudanças, com o fortalecimento das vinculações aos Conselhos Estadual e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Conselho do FUMAC de Petrolina passou a se chamar Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina, e fez uma série de reformulações e adições em seu estatuto.

Nestas mudanças, o Conselho alterou a forma de entrada e ampliou o número de conselheiros, para garantir a representação de mais localidades do município e a representação de instituições locais, com atuação na área rural, passando a ter aproximadamente 30 conselheiros/as; também inseriu questões como o afastamento de representantes/conselheiros/as por faltas em reuniões; formou subcomissões para atuar mais especificamente em tarefas de infraestrutura hídrica e fortalecimento da criação de animais; entre outras. Após quatro anos de existência e diversos projetos pensados, discutidos, executados e acompanhados, o Conselho começou a ganhar amplitude dentro do município, conquistando novos adeptos, tais como EMBRAPA, INCRA, CODEVASF e associações e cooperativas de pesca.

A partir de então, em 2002, foi realizado um novo processo eleitoral para escolha da diretoria, a qual, após o fim da primeira gestão, em 2004, foi reeleita por mais dois anos, sendo, de 2002 a 2006, presidida também por um produtor rural da área de sequeiro. Somente em 2007, após novo processo eleitoral, a diretoria foi presidida por um representante do poder

público municipal. Entretanto, com alguns meses de gestão, o representante pediu afastamento por motivos pessoais. Em virtude do estatuto, o CMDRS passou a ser presidido, em 2008, pela então vice-coordenadora, a qual também era representante de associação de produtores rurais da área de sequeiro. Esta coordenou o Conselho até 2012, ano em que foram escolhidos novos representantes para a diretoria.

No período de 2013 a 2014 o conselho foi presidido por um representante do assentamento mansueto de labor, sendo reeleito para mais dois anos, finalizando o mandato em 2016, posteriormente, após novo processo eleitoral realizado no ano de 2017, o Conselho passou a ter na diretoria um representante da área irrigada, que ficou na diretoria entre 2017 e 2018, sendo reeleito por mais dois anos, até 2020. Entretanto, no ano de 2021 foi realizado mais um processo eleitoral para a escolha da nova diretoria, sendo eleito para presidir o Conselho durante o período de 2021 a 2022, um representante da área de sequeiro.

Foi no ano de 2002, segundo informações dos entrevistados, que o Conselho petrolinense ganhou mais força devido à formação dos chamados “Núcleos de Desenvolvimento” nas áreas rurais, pela Prefeitura Municipal. No referido ano, a Prefeitura Municipal de Petrolina, junto com o CMDRS, na tentativa de garantir o contato direto com todas as comunidades rurais do município e fortalecer sua representação e organização, pensou a formação de “Núcleos de Desenvolvimento” para que, em cada uma destas localidades, fossem escolhidos, pelos próprios moradores, representantes que pudessem organizar as demandas, participar das reuniões e facilitar o contato com as comunidades.

A representação das áreas rurais de Petrolina foi dividida em níveis, ficando da seguinte forma:

Primeiramente, a comunidade formava uma associação comunitária; essa associação se juntava a outras associações do chamado “Núcleo de Desenvolvimento” – uma vez que um “Núcleo de Desenvolvimento” possui diversas comunidades – e escolhiam pessoas para sua representação; e, por fim, estes núcleos eram representados, pelos escolhidos, dentro do Conselho.

Desta forma, foram criados 15 “Núcleos de Desenvolvimento” que, a depender do número total de moradores, puderam escolher um determinado número de associações comunitárias de sua localidade para serem representados São eles:

A partir das análises das listas de presença, atas, relatórios, emissão de convites e das sistematizações, foi possível verificar quais entidades fazem parte dos componentes do Conselho, uma vez, que se tratando de um espaço formal e espontâneo da sociedade civil, o mesmo carece de maiores controles de participantes, limitando apenas a nomeação, e carentes listas de presença.

Atualmente o CMDRS de Petrolina possuem 13 organizações de apoio técnico, social e político, que são: INCRA, PRORURAL, UNIVASF, IF SERTÃO PERNAMBUCANO, CODEVASF, Prefeitura Municipal de Petrolina, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Petrolina, Câmara Municipal de Petrolina, EMBRAPA, IPA, ITERPE E ADAGRO.

Em relação às associações/comunidades que participam do Conselho, todas as 47 possuem associação registrada e estão em dia com suas obrigações.

A relevância dessa informação, segundo (GOHN, 2011) as comunidades que possuem associação tendem a serem mais organizadas e com melhor inserção nas discussões de fóruns, conselhos e outros espaços de participação. O que também é afirmado por Putnam (2006), em sua análise de comunidade cívica, onde existem eleitores politizados, influencia positivamente para terem governos mais eficientes.

Em 2009, foram realizadas importantes alterações no estatuto, o qual continua em vigência até os dias atuais. Foi definido, por exemplo, o que é o Conselho, exposto, logo no primeiro artigo, como “uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, com prazo de duração indeterminado, com sede no município de Petrolina, constituído de entidades da sociedade civil, legalmente constituída, e do Poder Público” (ESTATUTO DO CMDRS DE PETROLINA, 2009). Está claro, nesse artigo, o objetivo do Conselho em integrar poder público e sociedade civil na tentativa de formular ações de desenvolvimento rural conjuntas. É óbvio que não basta somente garantir a junção de ambas as partes para que o processo de desenvolvimento ocorra, mas é interessante ver que tal objetivo está resguardado no estatuto tal qual um ponto de partida.

Como finalidade, por exemplo, o Conselho elenca os seguintes objetivos:

a) atuar como instrumento autônomo de articulação e mobilização social, buscando exercer a prática da participação e da integração com outros atores, entidades, e órgãos com foco no desenvolvimento local sustentável;

b) atuar como mecanismo institucional de controle social das políticas públicas, programas e projetos implantados no município;

c) atuar como mecanismo institucional na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, programas e projetos voltados para a agricultura familiar.

Tais finalidades expõem, principalmente, o caráter de participação, integração, controle social e de um possível elaborador de políticas públicas do Conselho. Todas essas questões são claras nas falas dos entrevistados, uma vez que todos citaram a importância dessas três questões, como por exemplo:

Em 2000, quando ainda não estava no Conselho, nós não sabíamos para onde ir. Tínhamos que correr para mendigar aos políticos da região. Depois do Conselho, aprendemos que podemos participar junto com os políticos interessados para conseguirmos nossas reivindicações. Podemos até participar e fiscalizar da elaboração dessas melhorias escolhendo aquilo que queremos, e não ficarmos esperando somente que nos mandem as coisas (ENTREVISTADO 41).

A fala desse entrevistado mostra claramente o poder de escolha, por meio da participação social direta, alcançado pelos produtores rurais do município e manifestado por meio das decisões sobre os projetos e programas que os têm como alvo. A participação direta da sociedade civil organizada na escolha dos projetos, ações e estratégias direcionadas à zona rural, mostra a eficiência da participação cívica defendida por Putnam (2002) e da importância do papel de agente idealizado por Sen (2010), pois dá margem para que os atores sociais exerçam a chamada liberdade política.

Tal fortalecimento também é demonstrado a partir da garantia de participação e representação – como conselheiros/as – de grande parte dos segmentos sociais rurais distribuídos na zona rural de Petrolina. Conforme o estatuto e as falas dos entrevistados são, atualmente, 60 conselheiros e conselheiras, e igual número de suplentes. Das vagas, aproximadamente 80% estão reservadas para associações comunitárias, Cooperativas, ONG's, organizações devidamente constituídas no município e representantes sindicais; as 20% restantes são distribuídas entre Poder Público e instituições governamentais.

As associações comunitárias existentes nos núcleos, em comum acordo e por meio de assembleia, devem escolher seus representantes, tendo para cada titular um suplente. Para

admissão como membro, é necessária aprovação por 2/3 dos presentes em assembleia (número que também representa o *quórum* para as reuniões), atuação na zona rural, reconhecimento de associação por membros da comunidade, histórico de capacitação e gestão de projetos e documentação em dia. Para admissão de entidades, são necessários mais de 90 dias de existência e participação em, no mínimo, três assembleias consecutivas.

Como citado anteriormente, o tempo de gestão da diretoria é de dois anos, podendo ser reeleita por mais dois anos. Após a segunda gestão, obrigatoriamente a diretoria tem que passar por um processo de renovação de no mínimo 50% de seus membros, sendo vedada a ocupação do mesmo cargo. Entre mudanças, adições e subtrações do estatuto, pode se resumir a organização atual do Conselho da seguinte forma, como apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Informações do CMDRS de Petrolina.

Denominação	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina
Ano de Criação	Criado em 1998 e alterado em 2002
Composição	<u>60 membros:</u> Poder Executivo Municipal (1), Poder Legislativo Municipal (2), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (1), INCRA (1), UNIVASF (1), EMBRAPA (1), CODEVASF (1), IF SERTÃO PERNAMBUCANO (1), ITERPE (1), IPA (1), ADAGRO (1), PRORURAL (1), Associações Comunitárias dos Projetos Irrigados (5), Cooperativas de Agricultores (2), Associações Comunitárias dos Núcleos de Desenvolvimento (40)
Mandato Conselheiros	Não específica
Diretoria	<u>6 membros:</u> Coordenador, vice-coordenador, secretário, 2º secretário, tesoureiro, 2º tesoureiro
Mandato Diretoria	Dois anos, com possibilidade de reeleição por mais um mandato
	a) atuar como instrumento autônomo de articulação e mobilização social, buscando exercer a prática da participação e da integração com outros atores, entidades, e órgãos com foco no

Atribuições do Conselho	desenvolvimento local sustentável; b) atuar como mecanismo institucional de controle social das políticas públicas, Programas e Projetos implantados no município; c) atuar como mecanismo institucional na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, programas e projetos voltados para a agricultura familiar.
Caráter	Consultivo
Periodicidade Ordinária	Mensal

Fonte: CMDRS de Petrolina, 2021.

São escolhidos como representantes dos núcleos, geralmente, lideranças comunitárias com histórico de lutas em movimentos sociais e/ou sindicais. Nas cooperativas, na maioria das vezes, participam os cooperados escolhidos em reunião e, nas instituições públicas, sujeitos que se dispuseram, mas que sejam conhecedores do histórico do Conselho. No poder executivo, os representantes geralmente são da Secretaria de Agricultura do município, escolhidos pelos próprios secretários para a representação.

Nessa perspectiva, como citado anteriormente, o número de representantes dos produtores rurais é diretamente proporcional ao seu número total, sendo, portanto, maior o número de representantes de agricultores das áreas de sequeiro, uma vez que estes têm maior número, seguidos de irrigantes e ribeirinhos. Estas reuniões, de caráter mais político-propagandístico, são, geralmente, as que contam com mais participantes, entretanto mostram-se como as menos eficientes no que se refere à elaboração e execução de projetos e ações. São marcadas, em sua grande maioria, por discursos eleitoreiros e se constituem em informes de programas e ações em realização, não se caracterizando como um debate. São nas reuniões de caráter menos eleitoreiro, inclusive, as quais não deixam de ter representantes políticos, que as discussões ocorrem e são pensadas ações para o desenvolvimento rural do município, conforme fala de um dos entrevistados:

As reuniões, ultimamente, nos últimos 4 anos, têm tido sempre quórum [1/3 do total de conselheiros], e são feitos muitos debates. Mas têm umas reuniões, por exemplo, em épocas de eleições, que vêm meio mundo de gente aqui, falam um monte de coisa que a gente já sabe, mas não escutam quase nada que queremos dizer (ENTREVISTADO 52).

As falas acima mostram, de certa maneira, as práticas ainda existentes de tentativa de apropriação dos espaços para as práticas eleitorais – o Conselho sendo um destes espaços. Entretanto, segundo as falas dos entrevistados e a partir das observações, pôde-se notar que os conselheiros e demais participantes do Conselho estão sempre atentos às tentativas de transformação das reuniões em locais de cunho político-partidário. Esta vigilância vem sendo realizada na medida em que os participantes do CMDRS percebem as investidas de alguns políticos e reconhecem que não é mais necessário, com o advento do Conselho, recorrer aos mesmos para acesso a melhorias.

A partir deste reconhecimento, tem aumentado progressivamente o número de participantes e, conseqüentemente, o número de ações oriundas dos debates no Conselho. Os debates ocorrem de maneira por vezes tranquila, por vezes acalorada, mas sempre com respeito, uma vez que a relação entre os mais diversos segmentos e instituições é de consideração recíproca.

A partir das exposições, acreditamos que o Conselho tem contribuído diretamente para a ampliação da liberdade política – discutida por Sen (2010) – dos sujeitos participantes, pois é evidente que o mesmo tem possibilitado o acesso da população aos debates e discussões, fortalecendo a reflexão de ideias fundamentadas e com embasamento. No Conselho, é possível ser notada, ainda, a liberdade de expressão e de crítica dos participantes, os quais podem e falam livremente, compartilhando e modificando ideias e pensamentos; e, pode ser vista, também, a participação direta da população nas decisões e estabelecimento de prioridades para suas próprias vidas.

Ora, uma vez que há a ampliação da liberdade instrumental política, a qual proporciona discussões entre os diversos segmentos sociais, instituições e demais participantes do Conselho, promovendo a troca de ideias e o encaminhamento de decisões com grande número de beneficiados, pode-se afirmar a existência concreta da participação da população. Em consequência disso, pode ser afirmado que o CMDRS de Petrolina tem possibilitado e fortalecido a participação social efetiva de segmentos sociais que, anteriormente, não tinham poder de voz algum e se submetiam aos desmandos políticos em troca daquilo que lhes é de direito.

4.3 O CONSELHO ENQUANTO UM PROMOTOR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Petrolina tem sido um grande incentivador e promotor da participação social efetiva no município. Durante seus 23 anos de existência, foram muitos os resultados alcançados, consequência de uma ativa participação dos segmentos sociais que viram no Conselho um importante instrumento de luta e conquista de seus direitos.

Tal participação tem resultado, também, em um importante amadurecimento do papel de cidadão da população que frequenta ativamente o Conselho, uma vez que a mesma tem cada vez mais avançado nas discussões, passando a não só ouvir e cobrar, mas a pensar conjuntamente com aqueles anteriormente julgados como detentores do saber. As elaborações e os projetos em si já passam a ser questionados, deixando para trás o período em que tudo era somente aceito e nada era passível de reflexão.

Ao afirmarmos a existência de um processo de amadurecimento, é possível pensar os sujeitos participantes do CMDRS de Petrolina enquanto agentes, levando em consideração a acepção seniana discutida anteriormente neste trabalho. Se é verdade que os conselheiros e demais participantes agem e ocasionam mudanças a partir de suas próprias reflexões e debates coletivos, como observamos em Petrolina, tais sujeitos comportam-se como agentes decisivos nas mudanças ocorridas e difundidas na área rural.

Cientes das críticas direcionadas a Amartya Sen, as quais afirmam o divórcio entre suas ideias e as "reais" características da sociedade, enxergadas como não realizadoras de constantes reflexões (OLIVEIRA, 2007), não estamos afirmando ingenuamente aqui que todos os integrantes do Conselho racionalizam seus atos, mas a maioria observada nas reuniões demonstrou um inegável amadurecimento quanto a suas ações pautadas em importantes discussões que, certamente, ocasionaram reflexões.

As reuniões do CMDRS têm sido palco de importantes debates, tais como os famigerados carros-pipa, alvos clássicos e ainda frequentes de denúncias e ações politiqueras. São visíveis as mudanças de pensamento em consequência dos constantes debates. As falas dos próprios participantes demonstram tais afirmações:

Os carros-pipa ainda são um problema, mas são muito menores hoje em dia. Antigamente os políticos vinham e a gente achava aquilo tudo um

grande favor, a gente pensava até em alguns como heróis. Hoje sabemos que é nosso direito. E que não temos direito só a carro-pipa não, queremos ações que nos dê a oportunidade de não procurar mais ninguém. Queremos cisterna, queremos barragem. Hoje a gente pensa, age, e só não executa porque não temos dinheiro, mas se tivéssemos. (ENTREVISTADO 6).

O depoimento acima ilustra claramente o papel de agente, em Sen (2010), desenvolvido por meio da participação no Conselho, o qual se mostra um importante mecanismo para o fortalecimento das pessoas enquanto sujeitos passíveis de realização de reflexões por meio das quais resultam importantes mudanças. Entretanto, é importante também que se inverta a lógica e seja pensado o papel de agente dos sujeitos enquanto um mecanismo importantíssimo de fortalecimento do próprio Conselho.

Nas reuniões do Conselho, como apresentado na Figura 3, os sujeitos têm exercido a participação social discutida por Gohn (2011), por meio de voz e voto, este último permitido somente aos conselheiros. O número de participante geralmente varia de acordo com a pauta, mas tem sempre garantido um quórum significativo.

As reuniões que contam com maior participação das pessoas são aquelas que se propõem a discutir os recursos hídricos do e/ou para o município. Programas como Garantia Safra (GS), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRORURAL), Construção de Cisternas, entre outros, os quais serão discutidos ao longo deste capítulo, também atraem um grande número de participantes.

Figura 03 – Reunião do CMDRS de Petrolina.



Fonte: Acervo de documentos do Conselho.

Na fase do diagnóstico, geralmente é solicitado que os representantes dos núcleos e/ou das instituições façam reuniões em suas localidades, anotando as solicitações e organizando-as de forma a apresentar no Conselho. Aquelas que tiveram maior urgência – urgência esta definida por meio do debate e da discussão no Conselho – são priorizadas para que possam ser elaborados os projetos. Estes, geralmente, como já citado, são escritos por técnicos do IPA e do PRORURAL, entretanto, grande parte das vezes, são formadas comissões no Conselho para que os componentes, escolhidos em reunião, possam acompanhar esta elaboração e, posteriormente, a submissão e negociação com os órgãos financiadores.

Após aprovação dos órgãos, geralmente do poder público municipal, estadual e federal, as ações são executadas nas localidades também priorizadas. Vale salientar que, assim como a priorização dos projetos, as localidades escolhidas para receberem os projetos são escolhidas por meio de discussão. Cada uma delas apresenta suas necessidades e, posteriormente por meio do voto, são escolhidas aquelas que precisam com mais urgência das ações.

Nesse ponto, é importante frisarmos que a coletividade se eleva como um fator de grande relevância, pois, segundo a observação e a fala dos entrevistados, muitas vezes são deixados de lado os interesses individuais, para que possam ser priorizadas comunidades julgadas como mais “necessitadas”.

Nas reuniões, por conta de não termos recursos para todo mundo, temos que priorizar os projetos e também as comunidades. Desse jeito, quando chegamos aqui e vemos: “tem tanto. Com isso conseguimos fazer tantas coisas”, sentamos, discutimos e escolhemos no voto quem serão as comunidades que vão receber. E essas comunidades são escolhidas de acordo com a urgência de sua necessidade. Aí é que é legal, porque muita gente respeita a comunidade do outro e pensa: “não, é melhor que eles recebam porque lá nós nos viramos de tal forma, eles não”. Aí vai e vota no outro em vez de candidatar a própria comunidade. Essa coletividade nós temos aqui no nosso Conselho (ENTREVISTADA 26).

Essa coletividade à qual o entrevistado do depoimento acima se refere está diretamente relacionada ao conceito de Putnam (2002) de comunidade cívica, também discutido no capítulo teórico deste estudo. Uma vez que os sujeitos colocam as necessidades coletivas acima dos interesses individuais, tem-se um exemplo claro de civismo relativo à afirmação dos interesses gerais. Vale salientar que o conceito de agente de Sen (2010) se assemelha ao conceito de participação cívica de Putnam (2002), pois ambos sugerem a participação ativa dos

sujeitos, a partir de debates e reflexões, com o objetivo de alcançar um objetivo comum e de interesse coletivo.

Estas relações de cooperação e coletividade, pautadas em ideais de confiança e sistemas que resultem no avanço da organização social, batizadas por Putnam (Ibid.) de Capital Social, são, então, por meio dos dados obtidos e das observações realizadas, fortalecidas dentro do Conselho de Petrolina. Segundo as informações passadas pelos próprios entrevistados, pode-se afirmar que o CMDRS de Petrolina tem contribuído diretamente para o fortalecimento do capital social, uma vez que o mesmo promove relações de confiança e respeitabilidade social facilitando a execução de ações coordenadas orientadas para o desenvolvimento comum.

Tais formas de relação também caracterizam a interação entre sociedade civil organizada e o poder público. Mesmo que por vezes estes tenham modos de operar diferenciados, o entendimento oriundo do debate e das discussões tem prevalecido, sociedade civil e poder público, dentro do Conselho, têm se enxergado enquanto partes de um todo a partir da compreensão de que trabalham por um objetivo comum: o desenvolvimento da área rural do município de Petrolina.

Surpreendente nessa relação, de acordo com a literatura existente sobre os CMDRS's (ABRAMOVAY, 2001; SILVA & MARQUES, 2009; FAVARETO E DEMARCO, 2009), a qual afirma a hegemonia do poder público sobre a sociedade civil, foi notar que em Petrolina o Conselho tem tido presença marcante dos produtores rurais, os quais ocupam desde o princípio os principais cargos da diretoria do espaço. Tal fato pode ser resultado da já citada exigência do PRORURAL de que 80% da representação do Conselho seja de produtores rurais, entretanto tal exigência foi mantida mesmo após duas alterações no estatuto, e é respeitada pelos próprios representantes do poder público em suas falas, os quais não só aceitam tal fato, mas ainda assim chamam o Conselho de "nosso" ao invés de "deles", como seria de se esperar.

No princípio acredito que acharam estranho, mas hoje percebe-se que esse fator é do interesse de todos. Se queremos ter um Conselho que de fato resulte em melhorias e leve benefícios ao povo da área rural, eles têm que estar lá dentro de forma efetiva. Não é só chamar e falar e falar; eles têm que aprender a se virar, têm que ver o Conselho como um instrumento que é deles e que é nosso. E de fato o Conselho é nosso. Todos podemos chegar lá, colocar nossas demandas e sugerir melhorias (ENTREVISTADO 31).

Esse depoimento expõe definitivamente a importância do papel – resultado da participação social – da sociedade civil petrolinense dentro do Conselho. Mesmo não tendo condições de se dedicar exclusivamente ao Conselho, seus participantes conseguem se organizar de modo a cumprir seus papéis de agentes, praticando a participação cívica, e fortalecendo suas relações de cooperação e confiança. Ao contrário do que autores como Abramovay (2001) concluíram nos locais de seus estudos, o Conselho de Petrolina pode ser caracterizado como um promotor da participação social efetiva da população na reflexão de estratégias para o desenvolvimento rural sustentável do município, mesmo com dificuldades e sem a infraestrutura de que dispõem, por exemplo, os representantes das instituições públicas.

Entretanto, somos obrigados a chamar a atenção para o fato de que, ao identificarmos tais ações provocadas pelo Conselho, como a promoção do papel de agentes dos participantes – caracterizada também pelo fortalecimento da participação cívica, o fortalecimento do capital social dos sujeitos e a ampliação da liberdade política –, não estamos querendo caracterizar o Conselho como um espaço em que inexistem ações e conflitos fundamentados em interesses individualistas e/ou relações de desconfiança. Tais relações estão presentes no Conselho da mesma forma em que se fazem presentes em grande parte das relações que tenham como fim o acesso a benefícios ou ganhos de forma geral.

Para essas afirmações, então, tomamos como base aquelas ações que são predominantes e, por isso, difundidas e reforçadas no CMDRS, o qual, como já afirmamos, têm promovido o fortalecimento e a ampliação dos aspectos anteriormente mencionados. Estes, por sua vez, têm contribuído diretamente para a democratização do acesso aos programas e demais ações de melhorias sociais, as quais serão debatidas a seguir.

4.4 O CMDRS E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A BENEFÍCIOS

São muitas as questões debatidas pelos participantes do Conselho desde a sua criação. Entre as principais, encontram-se a infraestrutura hídrica – demanda histórica dos moradores do semiárido brasileiro –, o acesso à terra, o melhoramento da produção agrícola ou da criação de animais, a entrada/participação no mercado local e demais benefícios que têm como objetivo garantir aos agricultores um auxílio frente a possíveis dificuldades.

Resultantes deste debate, diversos programas e ações são pensados, discutidos, planejados ou executados no município, tendo o Conselho como a principal via de acesso para o fortalecimento e difusão destas estratégias. Neste tópico, serão apresentadas estas questões, as quais estarão divididas da seguinte forma:

1. Temas que, ao serem discutidos no CMDRS, promoveram a reflexão de ações e estratégias para solução das demandas;
2. Questões que, ao serem trazidas ao Conselho, suscitaram a busca por iniciativas por meio de programas e ações dos governos municipal, estadual e federal para resolução das demandas;
3. Questões que, ainda que sejam trazidas e discutidas no Conselho, se afastam do mesmo em sua execução e/ou descaracterizam-se por meio de ações enxergadas por seus membros como não adequadas.

Destacam-se duas ações que foram pensadas a partir dos debates realizados nas reuniões do Conselho, resultando em estratégias de melhorias de demandas pensadas pelos próprios conselheiros e demais participantes: (1) a necessidade de participação no mercado local e (2) a luta pelo melhoramento do serviço de carro-pipa.

Desde a criação do Conselho em 1998, uma das principais reivindicações de seus participantes era a entrada no mercado local, espaço do qual afirmavam serem excluídos. A cidade de Petrolina é tida internacionalmente como um dos principais polos agroexportadores de frutas frescas e vinhos finos do Brasil. Entretanto, esse mercado é restrito e está concentrado nas mãos de poucos investidores, os quais encontram-se também em outros locais com estas características, tais como o Rio Grande do Sul. Aos milhares de produtores rurais que não possuem a quantidade de terras necessárias para esse plantio, nem a infraestrutura hídrica necessária para tal, resta a alternativa por uma agricultura de sequeiro, a partir de uma utilização diminuta de água.

Todavia, mesmo que muitos agricultores consigam produzir em seus pequenos pedaços de terra artigos como feijão, mandioca, milho entre outros, ainda é latente a dificuldade que estes encontram para escoamento de sua produção por falta de transporte, locais adequados para a venda, entre outros. Desta maneira, muitos têm que, na maioria das vezes, se submeter a

atravessadores, os quais compram seus produtos a preços irrisórios e vendem a bons preços de mercado.

Nesta perspectiva, os agricultores enxergaram no Conselho uma forma de tentar encontrar meios de vender suas próprias produções, seja por meio da organização de transportes para escoamento de seus produtos, seja a partir da inserção em espaços para negociação, ou ainda no melhoramento das vias para o transporte (para aqueles que têm automóveis) de seus artigos. Desta forma, como consequência dos debates no Conselho, foram realizadas ações como aquisição de automóvel (caminhão) para escoamento da produção do município petrolinense, reserva de espaço por meio da doação de bancas em feiras livres do município, e abertura de novas estradas, reestruturação daquelas já existentes e, ainda, construção das chamadas passagens molhadas, estas últimas essenciais para o trânsito no interior rural do município.

Tais ações resultam, grande parte das vezes, das parcerias firmadas com instituições/programas participantes do Conselho, tais como IPA, a qual realiza estudos técnicos e faz a elaboração dos projetos, PRORURAL, programa que, geralmente, financia tais estratégias, e, ainda, a Prefeitura Municipal, responsável, muitas vezes, pela aquisição de máquinas e equipamentos para auxiliar os produtores. As solicitações, como todas as outras, são feitas nas reuniões do Conselho, votadas diante da urgência das necessidades e priorizadas nas comunidades também escolhidas por votação. Segundo os agricultores,

Essas coisas ajudam demais. Como era que nós iríamos vender o que produzimos sem um caminhão para transportar? Ou então, como era que a gente ia transportar sem uma estrada, ou sem uma passagem molhada. Aliás, tem uns lugares que sem as passagens molhadas construídas a partir de nossa discussão no Conselho, não saíam nem as pessoas, porque na época das chuvas não passava nem moto, nem carroça, nem bicicleta. Ou nadava, ou abria outra passagem, ou ficava preso uns dias até que a água baixasse. (...) E também não adiantava nada sair de nossa terra sem um lugar para vender. Tinha que vender para o atravessador; vender é bondade, porque a gente praticamente dava, pois o preço era lá em baixo (ENTREVISTADO 13).

Fica evidente, a partir da fala acima, a importância destas ações de escoamento que foram resultantes do debate interno do Conselho. As compras de caminhões pela Prefeitura Municipal ao longo dos anos, os quais são disponibilizados diariamente aos agricultores, o financiamento

de ações de infraestrutura pelo PRORURAL, o qual já realizou, em parceria com o IPA, a construção de diversas passagens molhadas nas mais diversas localidades, e a promoção, organizada por instituições públicas do município, da inserção dos agricultores no mercado local por meio da disponibilização de bancas e espaços nas feiras livres de Petrolina, representam uma importante conquista para o Conselho, uma vez que tais ações partiram dos debates realizados em suas reuniões.

No Nordeste brasileiro, a distribuição de água por meio dos carros-pipa se configura em um clássico problema. Utilizados historicamente por políticos como moeda de troca para a compra de votos, ainda pesam sobre os carros-pipa a sua péssima qualidade, visto que estão na maioria das vezes “caindo aos pedaços”, como dizem os agricultores, e a falta de um necessário sistema de fiscalização que impeça a descaracterização do serviço, também marcada por desvio de rota, favorecimento de alguns em detrimento de outros.

E em Petrolina não ocorre de forma diferente. Desde as primeiras reuniões do Conselho, há registros nas atas de descontentamento com o serviço dos carros-pipa em virtude dos problemas supracitados. Desde então, inúmeras denúncias foram feitas, resultando em mudanças de critérios para a distribuição, para a escolha dos beneficiários, escolha dos pipeiros entre outros., entretanto sem resultados satisfatórios.

Deste modo, em 2010 foram feitas denúncias diretamente ao Ministério Público do estado de Pernambuco, o qual estabeleceu uma série de normas para o melhoramento e fiscalização do serviço. Desde então, foi aberto um canal de diálogo direto entre o CMDRS de Petrolina e o órgão estadual citado. Como resultado do diálogo, o Conselho de Petrolina criou uma comissão de fiscalização do serviço de carros-pipa no município, que é responsável por acompanhar de perto o sistema de distribuição, recorrendo ao ministério público do estado sempre que necessário.

Tal ação tem resultado, segundo os agricultores e demais beneficiários, em um melhoramento do serviço, o qual já passou por reestruturações e trocas em consequência das denúncias realizadas.

Desde o começo dos carros-pipa até hoje melhorou muito. Antes nós tínhamos que negociar diretamente com o político mesmo. Ou era assim ou a gente não tinha água, via os bichos tudo morrendo de sede e de fome. Hoje não. Hoje nós sabemos que, antes de tudo, os carros-pipa são

um direito nosso e que não precisamos mendigar a ninguém para a gente ter eles. E o melhor é que nós agora temos um lugar para denunciar quando for necessário. Agora os pipeiros ficam todos cabreiros de fazer alguma coisa, pois sabem que o bicho agora pega para o lado deles. O Conselho botou quente (ENTREVISTADO 58).

Vale salientar que, em Petrolina, a distribuição de carros-pipa é feita atualmente de duas formas: (1) por meio do IPA, que contrata os serviços e estabelece as rotas e contratos de acordo com a indicação do CMDRS e (2) por meio do exército, que segue a sugestão da Defesa Civil do município, a qual estabelece as rotas e indica os pipeiros. Geralmente, os pipeiros preferem fornecer seus serviços ao IPA, pois julgam difícil o cumprimento das exigências feitas pelo exército, uma vez que este solicita, dentre outros fatores, os carros em condições de excelência, pintura específica padrão entre outros. Alguns critérios para o recebimento dos carros-pipa são a necessidade de possuir no terreno uma cisterna e fazer parte da área definida pela defesa civil como crítica.

Apesar de todos esses avanços, é necessário afirmar que o serviço de carros-pipa ainda tem muito a melhorar, pois ainda são frequentes as insatisfações com a qualidade do serviço. Muitos agricultores e representantes institucionais veem, por exemplo, a desnecessidade dos carros-pipa caso fossem investidos recursos em ações de convivência com o semiárido. Entretanto, pela falta destas, muitos ainda sentem a necessidade de contarem com os serviços em questão. A fala abaixo ilustra muito bem essa afirmação:

Olhe, nós temos de dizer que o serviço dos pipas melhorou. Melhorou sim. Não vemos mais muita coisa que víamos, como a compra explícita de votos, o superfaturamento dos pagamentos, as péssimas condições dos caminhões e outras coisas. Mas ainda temos que melhorar muito sim. O ideal seria não precisar dos carros-pipa, mas fazer o quê? Como não se investe em ações de convivência com a seca, com o Semiárido, quando ficamos muito tempo sem chuva, como estamos agora, não temos o que fazer. Tem que ir atrás dos pipas mesmo. Mas hoje está melhor do que antes (ENTREVISTADO 19).

Frente a tais colocações, pode-se afirmar que o Conselho tem sido essencial para a reflexão e a melhoria de ações que objetivam o beneficiamento das famílias da área rural do município. Algumas dessas ações, inclusive, como as que vimos acima, resultam diretamente do debate das reuniões do CMDRS, fator que torna o Conselho ainda mais essencial para o

desenvolvimento local integrado de Petrolina e para a promoção de ações que possibilitam aos produtores rurais do município uma das liberdades instrumentais listadas por Amartya Sen, as facilidades econômicas.

Uma vez que as famílias produtoras são inseridas no mercado local, garantindo suas participações na competição, essas passam a ter uma série de ganhos que lhes permitem a melhoria de sua qualidade de vida. O Conselho, portanto, a partir de seus debates e ações, desenvolve, junto a seus parceiros, estratégias que possibilitam às pessoas a compra, venda e troca de produtos que garantem o sustento mínimo de suas famílias. Tais estratégias promovem, ainda, a possibilidade de os sujeitos ganharem um valor maior sobre a venda de seus produtos, uma vez que não necessitarão mais passar pelos atravessadores, aumentando, também, a possibilidade de pagamento de suas dívidas, empréstimos entre outros.

Tais ações promovem, ainda, a transparência das ações, as quais passarão a ser acompanhadas de perto pelas pessoas. As falas acima mostram, por exemplo, que os participantes do Conselho atualmente têm a possibilidade de acompanhar as ações dos carros-pipa, fiscalizando eventuais atividades inapropriadas e denunciando-as. Uma série de outras ações, a partir das discussões do Conselho, são clarificadas, como mostrados a seguir.

Muitos são os programas que, a partir das demandas, são buscados pelo Conselho, seja em nível municipal, estadual e/ou federal. Tais programas não são elaborados a partir das discussões do CMDRS, mas o têm como uma via de organização e difusão no município. Desta maneira, são tratados os quatro principais programas que, a partir das demandas levadas ao Conselho por seus participantes, foram buscados para que pudessem ser viabilizados no município de Petrolina. São eles: (1) PAA, (2) Garantia Safra, (3) Construção de Cisternas e (4) PRORURAL.

4.4.1 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos, executado com recursos dos antigos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), foi criado em 2003 com o objetivo de combater a fome e a pobreza no Brasil e fortalecer a agricultura familiar. Para tanto, o programa se fundamenta em modelos

de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos oriundos da agricultura familiar, estimulando a agregação de valor à produção. Deste modo, o PAA funciona da seguinte forma:

Parte dos alimentos é adquirida pelo governo diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Os produtos destinados à doação são oferecidos para entidades da rede socioassistencial, nos restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal. Outra parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios. Desta forma é possível comercializá-los no momento mais propício, em mercados públicos ou privados, permitindo maior agregação de valor aos produtos (SAF, 2021).

A compra dos produtos pode ser realizada sem a necessidade de licitação e o valor dos produtos não deve ultrapassar o valor estabelecido pelos mercados locais. O programa pode ser acessado por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Esta última – a DAP – é uma exigência feita a todos os participantes, os quais têm um recurso limite para acesso anual.

Em Petrolina, o programa é acessado desde 2009 em consequência dos debates no CMDRS. Inicialmente, sabendo do programa, técnicos do IPA fizeram uma rápida exposição do mesmo em uma das reuniões. Tendo como resultado uma grande aceitação por parte dos presentes, foram passadas listas, solicitada a divulgação do programa nas comunidades e marcadas outras reuniões para a organização dos agricultores e acesso aos benefícios. Atualmente, Petrolina é um dos municípios que recebe recursos do PAA no estado de Pernambuco, sendo contemplada, somente em 2021 com aproximadamente R\$ 1 milhão de reais (*um milhão de reais*) para compra direta junto a 208 produtores, com limite individual de venda do agricultor familiar no valor de R\$ 6.500,00 (*seis mil e quinhentos reais*) por DAP por ano e beneficiamento, por meio de doação, aproximadamente 80 entidades socioassistenciais (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA PREFEITURA. MUNICIPAL DE PETROLINA, 2021).

Uma das principais comunidades beneficiadas no município de Petrolina é o Assentamento da Reforma Agrária Mandacaru. Com aproximadamente 60 famílias, cada morador recebeu um lote de 7,6 ha no total, sendo 3,8 ha irrigáveis e 3,8 ha de sequeiro. Desta maneira, as famílias organizam-se a partir da produção agrícola de ciclo curto, nas áreas de sequeiro, tais como feijão, milho e macaxeira; e ainda lutam para ter uma infraestrutura consolidada que lhes possibilitem investir na fruticultura irrigada.

No ano de 2009, fruto de uma sobra de recursos do PRORURAL no valor de R\$ 50.000,00 (*cinquenta mil reais*), foi elaborado um projeto, a partir de debate no CMDRS, para a construção de uma horta comunitária no Assentamento Mandacaru, local escolhido e priorizado por meio de votação em plenária. Após construída e implementada a horta comunitária, 16 famílias plantam verduras, com certificação orgânica, e vendem para o PAA, e também em duas das feiras de bairros de Petrolina. Vale salientar que a entrada da comunidade nas feiras se deu por meio da conquista do Conselho em espaços para a participação dos agricultores no mercado local, conforme explicitado anteriormente neste capítulo.

A iniciativa vem dando tão certo que já foram elaborados mais seis projetos de hortas comunitárias em outras localidades para a comercialização direta nas feiras livres da agricultura familiar, e/ou com o PAA. No Assentamento Mandacaru, os agricultores informaram que a horta vem lhes proporcionando um melhoramento considerável de vida, pois tem lhes proporcionado uma renda média mensal no valor de R\$1.800,00, por família, e, ainda, melhorias em suas saúdes, uma vez que todos trabalham com a agricultura orgânica, possuindo certificação e demais exigências para a comercialização nessa categoria.

4.4.2 Programa Garantia Safra – GS

O Programa Garantia Safra é uma ação decorrente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e tem como objetivo assistir os agricultores que sofrem perda de safra devido à seca ou ao excesso de chuvas. O valor disponibilizado e a quantidade de agricultores beneficiados pelo Garantia Safra são definidos anualmente a partir de uma reunião do Comitê Gestor do programa. O público-alvo do programa é formado por agricultores situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

– SUDENE, e deve fazer parte de municípios onde tenha sido detectada perda de, no mínimo, 50% da produção de milho, feijão, mandioca, arroz, algodão entre outras atividades agrícolas.

Desta maneira, o Garantia Safra é

...uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) voltada para os agricultores e as agricultoras familiares localizados na região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo — área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), majoritariamente semiárida — que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas. Para participar do Garantia-Safra, é necessário que, anualmente, estados, municípios e agricultores localizados na área de atuação da SUDENE façam adesão ao GS. Os agricultores que aderirem ao GS nos municípios em que forem detectadas perdas de, pelo menos, 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o Semiárido, receberão a indenização prevista pelo Garantia-Safra diretamente do governo federal, em até seis parcelas mensais, por meio de cartões eletrônicos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (SAF, 2021).

Para acesso ao benefício, o estado tem de firmar sua adesão junto à União, os municípios devem firmar sua adesão junto ao estado e os agricultores devem aderir ao programa em seus municípios. Desta maneira, os agricultores, para acesso ao recurso, dependem da adesão, primeiramente, do estado e, em seguida, do município e devem respeitar os seguintes critérios: “(1) ser agricultor familiar, conforme a definição do Pronaf; (2) não ter renda familiar mensal superior a 1,5 (*um e meio*) salários mínimos; (3) efetuar a adesão antes do plantio e (4) não ter uma área superior a quatro módulos fiscais”.

A partir da adesão dos agricultores, é gerada uma lista na qual são verificados os critérios de participação observados acima. Esta lista deve ser analisada e homologada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual é responsável por verificar se todos os nomes presentes na lista são realmente de agricultores familiares e se as informações de renda e outros dados são reais.

Em Petrolina, o programa é acessado desde 2006 e segundo os dados da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), do Governo Federal, no período de 2021/2022, o município petrolinense teve uma significativa redução no número de agricultores beneficiados, como mostra o Quadro 02. Tal fato é consequência da numerosa redução da

quantidade de vagas disponibilizadas por parte do Governo Federal para os municípios e pelos bloqueios das DAP por não enquadramento no programa.

Quadro 02 – Número de agricultores atendidos pelo Garantia Safra em Petrolina.

Ano/Período	Número de Agricultores
2021/2022	2.124

Fonte: SAF, 2021.

Dentro do CMDRS de Petrolina, a avaliação é a de que o Garantia Safra vem sendo responsável por importantes reservas de recursos que garantem, aos agricultores, uma mínima segurança por suas safras perdidas. Em 2020/2021, será paga uma indenização no valor total de R\$ 850,00, divididos em cinco parcelas de R\$ 170,00 a cada agricultor cadastrado, contudo, durante o período de pandemia, o repasse está sendo realizado em uma única parcela. Ano após ano, o Conselho analisa e estuda a lista de agricultores, alterando nomes, caso seja necessário, para em seguida fazer a entrega da listagem à Prefeitura Municipal.

Os recursos são operacionalizados pela Caixa Econômica Federal (CEF), e são repassados por meio dos cartões de outros benefícios, tais como o Bolsa Família.

Segundo relatos dos participantes do CMDRS de Petrolina, pode-se afirmar que o Garantia Safra promove um tipo de seguro agrícola que possibilita o que Sen (2010) chama de Segurança Protetora, uma de suas liberdades instrumentais. Ao funcionar como um tipo de seguro agrícola aos produtores rurais que perdem suas safras, o Garantia Safra impede que seus beneficiários sejam reduzidos a um estado de perda total econômica que os levem a uma situação financeira crítica. Desta maneira, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), que situa o Garantia Safra entre uma bolsa e um seguro agrícola, pontua:

Sob o ângulo de programa de transferência de renda, o GS tem, basicamente, o fato de a maior parte do volume de recursos (96%) ser de origem estatal e direcionada a pagamento de benefícios de valor fixo para seu público. Sob o ponto de vista de seguro, tem-se, primeiramente, o fato de o programa estar vinculado à atividade econômica, ou seja, cobre determinadas culturas agrícolas. [Entretanto] Considerando que o valor do benefício não é proporcional ao volume de perdas e não cobre qualquer causa de frustração de safra, o GS não pode ser enquadrado como seguro agrícola de sentido estrito, uma vez que, para isso, há uma

série de normas que regulamentam tal tipo de política (IPEA, 2009, p. 292).

De fato, a decisão por acessar o Garantia Safra em Petrolina é oriunda de uma das reuniões realizadas pelo Conselho (em 2005), ocasião em que esteve presente um representante da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária (SARA) do Governo do Estado de Pernambuco. Nesta, o programa foi apresentado e seus critérios foram rapidamente discutidos e aceitos. Ao final da reunião, formou-se uma comissão, com representantes dos agricultores, do STR, da prefeitura e do IPA, para articular a adesão do município ao benefício. Desde então, o Garantia Safra vem sendo um dos principais programas discutidos no CMDRS.

4.4.3 Programa Construção de Cisternas de Placa

As cisternas têm sido uma das tecnologias símbolo das ações de Convivência com o Semiárido. Em Petrolina, as cisternas são construídas a partir de dois meios: (1) ações da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), por meio do Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC), e (2) ações do PRORURAL, que tem destinado recursos para a construção de cisternas de consumo humano (16.000 mil litros) e de produção (52.000 mil litros) nas comunidades rurais do município.

Desde que surgiu em 2003, o P1MC já construiu milhares de cisternas, muitas destas em Petrolina. As ações, que são financiadas em sua maioria pelo Governo Federal, contam com o apoio de empresas privadas, pessoas físicas, agências de cooperação e, ainda, das próprias comunidades, as quais são responsáveis pela mão de obra – tida como uma contrapartida – para a construção das cisternas de placa. Para aderir ao programa, às famílias não devem ter renda superior a meio salário mínimo por membro, precisam residir permanentemente na área rural, não ter acesso ao sistema público de abastecimento de água e ter o Número de Identificação Social (NIS) (ASA, 2021). A construção de cisternas pelo PRORURAL se dá de forma semelhante à da ASA. Para financiamento da construção, as famílias têm de estar adequadas aos mesmos critérios.

Entretanto, a principal diferença é que o PRORURAL seleciona as famílias que serão beneficiadas por meio das reuniões do Conselho. Para tanto, o representante do PRORURAL fala dos recursos disponíveis e da quantidade de cisternas a serem construídas. Em seguida, as

comunidades interessadas se manifestam e, por meio de votação, são priorizadas as construções. Nos últimos dez anos, aproximadamente 900 cisternas foram construídas, segundo informações do técnico do PRORURAL na região de Petrolina.

As cisternas de placa para o consumo humano têm representado um importante avanço das políticas de Convivência com o Semiárido. Mesmo com o rompimento de parte da parceria entre a ASA e o Governo Federal – o qual decidiu pela distribuição de cisternas de polietileno em detrimento da metodologia adotada e difundida pela Articulação –, o CMDRS de Petrolina julga a construção das cisternas no município como um dos principais fatores que têm amenizado as consequências da seca. Esta construção, por sua vez, é mais uma das ações buscadas em virtude das demandas levadas até ao Conselho.

4.4.4 Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PRORURAL

O Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRORURAL) é um dos principais apoiadores do CMDRS de Petrolina e de suas ações. Tendo como principal objetivo o apoio a ações de desenvolvimento local integrado, o PRORURAL desenvolve projetos fundamentados no processo democrático para assegurar a ampla participação social. Desta forma, se utiliza dos CMDRS's para discutir, implementar e avaliar seus programas e projetos.

O PRORURAL é, então,

um Programa de apoio ao desenvolvimento rural sustentável de Pernambuco, vinculado à Secretaria Executiva de Tecnologia Rural e Programas Especiais da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária. O PRORURAL tem como missão coordenar, implementar e apoiar políticas de desenvolvimento rural sustentável, voltadas para a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais de Pernambuco. De maneira articulada, o PRORURAL atua em 180 municípios das 12 Regiões de Desenvolvimento do Estado, prestando assessoria, capacitando e implementando projetos produtivos e de infraestrutura que possam reverter situações de pobreza e de exclusão social (PRORURAL, 2021).

O público-alvo do programa é formado por produtores rurais familiares, incluindo os grupos específicos quilombolas, indígenas, jovens e mulheres. Para acessar os recursos do programa, os produtores precisam estar organizados em associações e cooperativas de agricultores familiares e fazer parte dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's).

Mesmo sendo um programa, o PRORURAL atua em Petrolina como uma instituição, atendendo o público-alvo acima descrito em seu escritório ou nas próprias reuniões do Conselho, assessorando estratégias e ações e desenvolvendo projetos que resultem na melhoria da qualidade de vida e na geração de renda para as famílias residentes nas comunidades rurais. Desta forma, o Programa atua a partir de suas onze Unidades de Gestão Territorial (UGT's), distribuídas no estado pernambucano. A UGT de Petrolina, além do município petrolinense, atende, ainda, os municípios de Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó e Santa Maria da Boa Vista.

O PRORURAL, sendo o responsável por provocar a constituição do CMDRS de Petrolina, é, até os dias atuais, um dos principais programas buscados pelos conselheiros e demais participantes para apoiar iniciativas. Alguns dos projetos assessorados pelo PRORURAL em Petrolina são: a construção de cisternas para consumo humano (16 mil litros) e produção (52 mil litros), a construção de barragens subterrâneas, a articulação para a criação de hortas comunitárias, o melhoramento da infraestrutura, o fortalecimento das estratégias de agroindústria baseadas no beneficiamento de frutas e demais ações de fortalecimento da agricultura familiar.

O PRORURAL, por meio de seus representantes, tem sido responsável, ainda, por diversas atividades internas do Conselho, nas quais objetiva-se a reflexão do funcionamento e organização do espaço para que o mesmo possa estar em constante melhoramento. Nesta perspectiva, são feitas dinâmicas e atividades em grupo para que todos possam expressar suas impressões e, conjuntamente, possam ser tomados encaminhamentos em direção a um melhor funcionamento.

4.5 AÇÕES DISCUTIDAS NO CONSELHO, MAS QUE DELE SE AFASTAM EM SUA EXECUÇÃO A COMPRA DE TERRAS E A DESCARACTERIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

Além das ações elaboradas a partir das discussões nas reuniões do CMDRS, e dos programas e projetos buscados em outros níveis também por conta da demanda levada às reuniões, existem ações que, após serem elaborados projetos e/ou buscados programas, se afastam do Conselho em sua execução, não havendo debate posterior, acompanhamento e

fiscalização das ações. Tal fato ocorre devido à discordância na forma de execução da ação ou pela descaracterização dos temas debatidos, restando ao Conselho o afastamento das mesmas.

Uma destas ações, que será debatida aqui, é o crédito fundiário destinado à compra e doação de terras para a Reforma Agrária, executada pelo Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (ITERPE) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

As áreas oriundas da compra direta de terras em Petrolina representam um espaço significativo dentro do território rural do município. Só no que se refere aos assentamentos, frutos das lutas da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE) e do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), Petrolina possui 16 unidades. As áreas dos assentamentos são em geral definidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de acordo com o projeto proposto às famílias. Desta maneira, no município são encontrados assentamentos com lotes para a prática de agricultura e/ou criação de animais em sequeiro; lotes com infraestrutura para irrigação; lotes que possuem um potencial para a irrigação, conhecido como "irrigáveis"; e, ainda, assentamentos que possuem lotes com as duas características, sequeiro e irrigado.

O assentamento Nossa Senhora de Fatima, em Petrolina, por exemplo, resultado da luta da FETAPE, teve como projeto para as famílias assentadas, a criação, de forma semiextensiva de animais. Desta maneira, cada uma das 80 famílias recebeu uma área equivalente a 33 ha. O assentamento, que conta com programas do Governo Federal como o Bolsa Família, Luz para Todos, Água para Todos, Caminhos da Escola e programas do governo estadual como "Chapéu de Palha", Terra Pronta, entre outros, possui uma grande história de lutas e conquistas.

Recentemente, o assentamento, em virtude do assento que possui no Conselho, por meio de sua associação, conseguiu apoio para a construção de barreiros em cada um dos lotes. Mesmo com todas as obras concluídas, ainda sobrou parte do recurso. As famílias, então, decidiram dividir o dinheiro para que todos construíssem em suas casas um reservatório de água, visto que enfrentam problemas no recebimento da mesma. Os assentados afirmaram que passavam, muitas vezes, entre 10 e 30 dias sem receber água. Desta maneira, as famílias podem guardar a água quando lhes está disponível.

Outro assentamento é o Água Viva. A conquista da área foi resultado da luta do MST. Os assentados, que possuem água encanada não tratada em suas casas, não têm a mesma disponibilidade hídrica em seus lotes. Em períodos de estiagem, sobra-lhes o trabalho em grandes fazendas das redondezas. Segundo o presidente da associação, muitos moradores ainda conseguem produzir algumas frutas em seus quintais, as quais são vendidas para intermediários que buscam diretamente no assentamento para vender às empresas da região, uma vez que o assentamento não possui um espaço para negociação direta com os consumidores.

Mesmo com o sucesso no que se refere ao assentamento de inúmeras famílias, o CMDRS discorda da forma com que o processo é desenvolvido. Para muitos membros, esse tipo de ação é uma descaracterização do processo de reforma agrária, chamando a atenção para o favorecimento dos grandes donos de terra da região e para a necessidade de um projeto produtivo, pois reforma agrária não se faz somente com a doação da terra.

Isso que chamam aqui de crédito fundiário é complicado. Nós do Conselho que somos responsáveis por encaminhar as propostas de compra de uma determinada área ao ITERPE ou ao INCRA, mas não consideramos essa uma ação eficaz. Primeiro que não se trata de um modelo de reforma agrária que é o que nós queremos, pois dão a área e dificilmente apoiam um projeto produtivo ou um financiamento para o agricultor pelo menos começar algo. Segundo que não incorpora muitas pessoas que precisam da terra; isso é restrito a um número reduzido (ENTREVISTADO 8).

A afirmação de que a compra de terras beneficia diretamente os latifundiários da região ocorre devido ao fato de que grande parte das compras é resultado da negociação entre os demandantes de terra e o INCRA e, por outro lado, dessa instituição com os antigos proprietários, que recebem a indenização pecuniária decorrente da transação para desapropriação das suas terras. Ao final, o INCRA realiza o parcelamento da terra e a alocação das famílias.

Nesses assentamentos há histórias bem e malsucedidas. Algumas dessas parcelas foram vendidas por falta de estrutura para a irrigação, segundo alegam os assentados atuais, por falência ou, ainda, por pouca capacidade produtiva. Entretanto, observam-se entre os pontos positivos dos assentamentos a importância de ter a propriedade com condições residenciais e áreas com possibilidade de cultivo. Pelos motivos apontados no depoimento acima, os Conselheiros decidiram continuar fazendo o encaminhamento das propostas, mas debatendo as questões ou

fazendo reflexões mais aprofundadas sobre todo o processo. Nessa perspectiva, são realizadas constantes negociações com o INCRA na tentativa de alterar o processo de compra das terras, mas sem sucesso. A justificativa é a de que em todo o país o processo é feito da forma mencionada acima, e não há possibilidade de mudar somente em Petrolina. Desta maneira, os próprios conselheiros afirmam a necessidade de uma ação conjunta, na qual esteja integrada toda a sociedade brasileira.

Não há como alterarmos somente o processo de compra da terra aqui em Petrolina. A luta tem que ser geral. Como é que vamos mudar aqui em Petrolina se em todo o Brasil é feito de uma forma, e nós não lutamos todos juntos. É preciso, antes de tudo, refortalecermos a luta por uma reforma agrária eficaz, que faça a distribuição da terra sem beneficiar os ricos, mas dando o que é preciso a quem de fato precisa (ENTREVISTADO 43).

O debate sobre a compra de terras em Petrolina aparece como mais um fator que nos possibilita afirmarmos a democratização do acesso ao debate. Uma vez que os participantes debatem o processo de execução de uma determinada política, refletindo sua execução e sugerindo melhorias e reformulações, ou até formulando propostas, tais como a inserção dos agricultores nas feiras livres, a fiscalização direta do serviço de carros-pipa ou ainda a busca por programas e projetos para o município, é possível concluir que a participação social, por meio do CMDRS, tem resultado em um importante avanço para a inserção da população na discussão de políticas que lhes tem como alvo.

4.6 O CMDRS COMO UMA VIA DE MELHORAMENTO DOS SERVIÇOS

Embora o Conselho atue especificamente no que se refere a ações de desenvolvimento voltadas para a área rural de Petrolina, é certo que várias dessas ações têm de estar diretamente ligadas a outras temáticas, tais como, saúde, educação, transporte, saneamento, moradia entre outros. Nesta perspectiva, o Conselho tem estabelecido importantes parcerias com instituições, secretarias e outros Conselhos do município para que sejam pensadas estratégias integradas para melhoramento dos serviços.

Uma destas parcerias é realizada com o Conselho Municipal de Saúde, que envia um representante às reuniões do CMDRS e recebe, em suas reuniões, um representante do mesmo. Além da participação nas reuniões, são feitas conversas com os agentes municipais de saúde, cuja

área de atuação é a zona rural, no intuito de diagnosticar eventuais demandas e agir conjuntamente sobre as mesmas, pois os agentes de saúde, geralmente, são da própria comunidade, tendo maior conhecimento de suas demandas e servindo como uma via direta de acesso às localidades.

A partir da identificação das demandas, são pensadas estratégias para o melhoramento dos serviços das Unidades de Saúde da Família, ou, ainda, meios de difusão de informações sobre prevenção à saúde. Algumas ações, em consequência de tais parcerias, podem ser citadas, tais como, a realização de palestras sobre doenças, nas reuniões do CMDRS, realizada por profissionais participantes do Conselho de Saúde, ou a ida de profissionais às comunidades, os quais fazem atendimentos nas associações comunitárias de moradores.

Olha, aqui [no Conselho] já tiveram várias palestras. Teve uma vez, por exemplo, em que veio um médico para falar sobre o exame de próstata. Você pode imaginar o alvoroço que foi. No início estavam todos resistentes, fazendo piadas e ridicularizando a palestra. No final você precisava ver. Todos eles falando sobre a importância de se fazer o exame para se prevenir a doença. Claro que as piadas continuaram, mas saíram todos conscientes e, alguns que já tinham feito, falaram da experiência. Depois estava todo mundo dizendo que ia fazer (ENTREVISTADO 16).

Outras parcerias de grande importância realizadas pelo CMDRS foram feitas com os Conselhos Municipais de Assistência Social e Segurança Alimentar. No que se refere à assistência social, vários serviços têm ficado mais acessíveis aos agricultores, tais como os oferecidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelo Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF). Ambos facilitam o acesso dos agricultores ao desenvolvimento de atividades culturais, a benefícios sociais, tais como o Bolsa Família e a aposentadoria, e à discussão de temas como a valorização do papel social da mulher, formas de enfrentamento a problemas como o alcoolismo entre outros. Nas reuniões do CMDRS, são passados informes sobre os encontros e as atividades desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social de Petrolina, em parceria com as instituições citadas acima.

Com relação à parceria firmada com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar, muitos resultados podem ser citados. Um deles é a difusão da agricultura orgânica, defendida por grande parte dos produtores em virtude da não utilização de agrotóxicos. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, é um programa que tem sido discutido

constantemente nas reuniões, pois há a tentativa de fazer a compra de produtos oriundos somente deste tipo de prática agrícola. Como consequência, já estão sendo pensadas estratégias para a certificação dos produtos, visto que as empresas que fazem esse serviço cobram caro e exigem uma série de comprovações, pode-se citar como exemplo o assentamento da reforma agrária mandacaru que já dispõe da certificação de produtos orgânicos.

São resultantes de parcerias, ainda, o melhoramento da infraestrutura de transportes, a partir da construção e reforma das já citadas passagens molhadas, ou, ainda, o estabelecimento de novas rotas para o tráfego de carros de lotação; e a ampliação do sistema de delegacia móvel da Polícia Militar do estado de Pernambuco, que passou a estar presente em algumas comunidades após solicitações do CMDRS. A única tentativa de parceria que não tem obtido sucesso é com a Secretaria de Educação, pois, segundo relatos, é de difícil acesso e diálogo.

O Conselho melhorou muita coisa sim. Melhorou nossa saúde, pois agora sabemos várias coisas por causa das palestras e por que sabemos quem são os agentes de saúde. É responsável por uma melhora na nossa comida, pois hoje comemos menos coisas com veneno, com o agrotóxico. Melhorou nosso entendimento sobre o que temos direito, por exemplo, como acessar o benefício do Bolsa Família, como resolver algo para conseguir uma aposentadoria (ENTREVISTADO 04).

A partir de tais dados, é possível afirmarmos que o CMDRS tem promovido o que Sen (2010) chama de oportunidades sociais, pois tem melhorado o acesso de parte da população rural aos serviços básicos de saúde, transporte, segurança, alimentação, educação entre outros. Muitas vezes, o Conselho promove ações para o melhoramento do próprio serviço em si, aumentando a probabilidade de os indivíduos viverem bem e possibilitando a estes maior poder de participação nas discussões e debates públicos, visto que passarão a se preocupar menos com problemas de saúde, transporte, entre outros.

4.7 CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO DO CMDRS E SUA RELAÇÃO COM A APRENDIZAGEM SOCIAL

São inegáveis as ações do CMDRS que impulsionam o desenvolvimento do meio rural de Petrolina. Promovendo desde ações de fortalecimento da participação social, até estratégias de melhoramento dos serviços básicos de transporte, saúde, segurança entre outros, o Conselho tem promovido, desde a sua criação, uma série de fatores que resultam no desenvolvimento

rural. Entretanto, quais são as estratégias que marcam esse modelo de desenvolvimento e, sobretudo, qual modelo de desenvolvimento é proposto para a parcela rural do município? Diante de todas as observações e entrevistas realizadas, pode-se afirmar que o Conselho tem promovido ações pautadas no ideal de desenvolvimento local integrado.

Primeiramente, observa-se um alto número de atividades desenvolvidas de forma contextualizada com as especificidades do município. Mesmo que a fruticultura irrigada seja a “menina dos olhos” dos petrolinenses, o Conselho tem centralizado suas ações em um modelo de agricultura que é comum à grande maioria da população rural, a agricultura de sequeiro.

Em segundo lugar, as ações, em sua grande maioria, são desenvolvidas de forma conjunta, integrando os segmentos e dividindo, na medida do possível, a responsabilidade em partes. Como mostramos ao longo deste capítulo, inúmeros segmentos sociais e instituições públicas participam do Conselho, cada um com um papel importantíssimo na organização e difusão das estratégias. Se os segmentos são responsáveis pelo diagnóstico, organização e apresentação da demanda, o IPA se responsabiliza pela elaboração de um projeto, o PRORURAL identifica possíveis fontes de financiamento, a Prefeitura Municipal verifica a possibilidade de canalizar recursos, e todos os participantes do Conselho têm a possibilidade de acompanhar e opinar sobre os processos de elaboração e execução das ações.

Em terceiro lugar, grande parte das ações é pensada a nível local. Uma vez que o modelo de desenvolvimento adotado nacionalmente tem deixado parte da população à margem do processo, tem sido papel do Conselho garantir a inserção desta parcela – seja por meio da ampliação dos programas sociais ou, ainda, na constituição de projetos e ações – no processo de desenvolvimento.

Por fim, em quarto lugar, tem sido papel do CMDRS tornar dinâmico o que, durante muito tempo, foi visto somente como um potencial. O fortalecimento da criação de caprinos e ovinos é um exemplo de tal fato. Se o déficit hídrico da região tem se mostrado um fator decisivo para a inviabilidade da criação de bovinos, porque não adotar a criação de animais historicamente resistentes à climatologia local? Foi a partir de tal questionamento que, atualmente, segundo dados da Embrapa (SILVA *et al.*, 2010), Petrolina se tornou um dos principais produtores de carne caprina do semiárido brasileiro. Todos esses fatores têm possibilitado, ao Conselho, em certa medida, o enfrentamento ao modelo clássico de se fazer

política da região, historicamente marcado pelo mandonismo político. Uma vez que todos esses fatores reunidos dizem respeito diretamente ao conceito de desenvolvimento local integrado defendido por Abramovay (2001) e Franco (2000), nos é possível afirmar que o CMDRS de Petrolina tem trabalhado a partir de um modelo de desenvolvimento pautado na inserção dos atores sociais, historicamente excluídos, no debate sobre, e no próprio processo de desenvolvimento.

O rural que é discutido dentro do Conselho é aquele que diariamente sofre com a falta de recursos consideráveis, pois grande parte destes – dos recursos – é direcionada aos grandes produtores. É verdade que em muito se tem avançado, mas é inegável o direcionamento do modelo de desenvolvimento global às produções oriundas das grandes fazendas, mesmo que estas estejam concentradas nas mãos de pouquíssimas pessoas. Nossas afirmações podem ser confirmadas a partir da própria participação dos agricultores mais carentes no Conselho, os quais prevalecem em números, e a partir da constituição de ações que estão, em sua grande maioria, direcionadas a esse segmento social. Como consequência de todos esses fatores, na concepção dos próprios entrevistados, o desenvolvimento rural local e integrado, defendido e difundido pelo CMDRS de Petrolina, está voltado para a permanência, com qualidade de vida, do homem no campo. Ou seja, o Conselho, ao fundamentar suas ações de desenvolvimento local e integrado, tem como objetivo a elaboração de ações que possibilitem o homem do campo não só produzir em suas propriedades, mas morar com dignidade, possibilitando uma satisfatória qualidade de vida. O relato abaixo ilustra tais afirmações.

Desenvolvimento rural para a gente é a possibilidade de vivermos na nossa propriedade com o mínimo de qualidade. Na verdade, queremos um tipo de desenvolvimento que nos dê a oportunidade de morarmos na nossa terra com todos os direitos que as pessoas da cidade têm. Queremos um desenvolvimento que possibilite ao homem do campo plantar bem, produzir bem, morar bem, criar sua família bem, isso aí, viver bem (ENTREVISTADO 60).

Como resultado das concepções acima citadas, tem sido fortalecido o processo de participação social no Conselho, pois aqueles que não tinham um meio de expor suas demandas e cobrar soluções, agora veem o CMDRS como o espaço adequado para tal. Desta forma, a participação social está sendo fortalecida, a democratização do acesso ao debate e aos benefícios

estã sendo difundida e outro fator tem aparecido como de suma importância para a análise do espaço: a aprendizagem social dos conselheiros e demais participantes.

Um dos fatores de maior relevância oriundo das ações do CMDRS é, certamente, a aprendizagem social. Resultante da própria participação dos atores nos debates e na elaboração e melhoramento das estratégias, a aprendizagem social tem possibilitado aos conselheiros e demais participantes o acesso direto a programas e outros benefícios que lhes garantem melhores condições de vida.

O conhecimento dos caminhos e traquejos burocráticos, muitas vezes, é apreendido em consequência da interação entre os diversos atores presentes nas reuniões do Conselho. Na medida em que determinado participante expõe seu ponto de vista sobre uma determinada questão a partir de seus conhecimentos, outros participantes, ao ouvi-lo atentamente, aprendem como lidar em situações semelhantes. Desta forma, é correto afirmar que o CMDRS tem servido como um verdadeiro espaço de aprendizagem, a qual possibilita aos participantes a absorção de conhecimentos que lhes são de inegável importância.

Segundo um dos participantes, atualmente, em virtude do Conselho, diversas pessoas sabem como buscar benefícios, fazer e resolver questões referentes a financiamentos e empréstimos, sabem acessar programas, conhecem vários de seus direitos e, ainda, buscam um poder de representação comunitária em outros espaços que, anteriormente ao CMDRS, não tinham sequer conhecimento da existência.

O Conselho nos proporcionou sim muito conhecimento. Graças às reuniões, eu hoje sei os programas que existem, sei como acessá-los, sei sobre meus direitos e deveres, sei como pegar um financiamento, sei até quando é necessário ou não pegar um financiamento, porque antes chegava lá, pegava e depois Deus sabe como era para pagar. A convivência com o Conselho me dá hoje até a oportunidade de discutir com um técnico da CODEVASF, EMBRAPA (ENTREVISTADO 28).

Fica evidente, a partir da fala acima, a aprendizagem social decorrente da participação no CMDRS de Petrolina. Tal aprendizagem tem servido como um dos principais fatores responsáveis pelo aumento da participação social, ao passo que a participação dos sujeitos no Conselho tem resultado numa oportuna aprendizagem social dos mesmos. Essa relação dialética é encarada, aqui, como um dos principais motivos de sucesso do Conselho petrolinense no que se refere à difusão de um modelo de desenvolvimento local e integrado promotor das liberdades

instrumentais, fortalecedor do capital social, difusor da participação social dos sujeitos enquanto agentes e facilitadores da aprendizagem social.

A partir deste ponto de vista, inclusive, nos é possível enxergar o CMDRS enquanto um espaço que, talvez de forma não proposital, tem invertido a lógica desenvolvimentista capitalista, priorizando o desenvolvimento social, cultural e político para, como consequência, chegar ao desenvolvimento econômico. Ou seja, mesmo que a maioria dos estudos demonstre a dificuldade do Conselho enquanto um instrumento de desenvolvimento econômico, este não pode ser taxado de ineficaz. É necessário que se tenha um olhar sobre esse espaço de constante aprendizagem social – fator que coloca o CMDRS em uma posição de mutação contínua – a partir de um outro ponto de vista. Talvez desta maneira, consigamos ver no horizonte das políticas democráticas de participação social a riqueza proporcionada pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Consideramos que, a partir dos dados apresentados por meio dos depoimentos, das observações documentais e da participação nas reuniões, o CMDRS de Petrolina é um importante instrumento de ampliação da liberdade política de seus participantes, uma vez que reforça a participação social efetiva dos atores sociais que o frequentam. Na mesma medida, o Conselho tem promovido o papel de agentes dos sujeitos e fortalecido o capital social. Tais ações têm resultado no fortalecimento do próprio Conselho, uma vez que o papel de agentes e o capital social possibilitam participações mais conscientes e fundamentadas.

Reforçamos o papel do CMDRS de Petrolina enquanto um promotor do acesso ao debate e à elaboração de políticas públicas, possibilitando, por meio da democracia participativa, a transparência das ações, facilidades econômicas e, de alguma forma, um modelo de segurança protetora. Afirmamos, ainda, o Conselho como uma importante via de melhoramento dos serviços básicos de saúde, educação, alimentação, transporte, segurança entre outros, promovendo as chamadas oportunidades sociais.

Por fim, acreditamos que o Conselho tem promovido ações fundamentadas no ideal de desenvolvimento local integrado e, como consequência de todas as suas ações, tem possibilitado aos seus integrantes, conselheiros ou somente participantes, uma aprendizagem social de inegável importância para o seu bom funcionamento e para a participação social efetiva da população.

Na medida em que, de forma integrada, o Conselho promove todas as ações listadas acima, tem sido consequência de suas ações, ainda, a luta por um modelo de gestão municipal democrática, na qual possam ter participação direta. Desta maneira, por meio de suas próprias estratégias e debates, uma vez que a gestão municipal participa das reuniões e atividades, o CMDRS de Petrolina tem buscado promover – ou tem lutado por – uma gestão pautada na abrangência necessária para que os atores sociais também sejam parte do processo; fortalecer características de coerência interna e confiabilidade, pois não basta somente participar, é necessário que todos cumpram os acordos; e assegurar a correspondência estabelecida pelos protagonistas sociais e membros institucionais, visto que seus anseios precisam ser atendidos.

4.8 DOS LIMITES, DESAFIOS E DIFICULDADES A ENFRENTAR

Para realizar a análise do contexto interno e externo do CMDRS de Petrolina, utilizou-se a dinâmica de trabalho em grupos, para identificar o que existe no município que ajuda ou pode ajudar o desenvolvimento (pontos fortes) e o que dificulta (problemas), bem como o que existe fora da governança do Conselho, que poderia atrapalhar o desenvolvimento (ameaças), e o que poderia ajudar na resolução dos entraves e/ou desenvolver uma potencialidade (oportunidades), com o intuito de fornecer uma visão sistêmica. Essa análise é baseada na matriz SWOT (*Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats*) que significa uma análise das potencialidades (Forças), das oportunidades, das fraquezas (problemas) e das ameaças.

O Quadro 03 apresenta a referida análise na dimensão sociocultural e educacional do município de Petrolina.

Quadro 03: Dimensão Sociocultural e Educacional.

POTENCIALIDADES	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Escolas construídas; ✓ Aquisição de computadores; ✓ Ampliação do contingente de jovens da área rural para ingresso em cursos de nível superior; ✓ Existência de diversas instituições de ensino no município; ✓ Bens culturais existentes; ✓ Bens naturais; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de propostas de educação contextualizada voltada para o semiárido; ✓ Falta de comprometimento por parte de alguns educadores; ✓ Falta proposta pedagógica que de continuidade a política desenvolvida pelo EJA (Educação de Jovens e Adultos);

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diversidade cultural; ✓ Construção de escolas no meio rural do ensino fundamental (até o 9º ano) nos assentamentos/aglomerados. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dificuldade de manutenção de jovens que ingressam no ensino superior; ✓ Perda de identidade cultural e êxodo rural;
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliação das escolas integrais para a área rural/educação do campo; ✓ Criação da casa do estudante, com estrutura adequada para acolher jovens que ingressam no ensino superior; ✓ Implantação na grade curricular de disciplinas técnicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de aproveitamento do potencial intelectual jovem da região; ✓ Processo atual de avaliação usado pelo ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio); ✓ Interferência política não reconhecendo as lideranças locais; ✓ Pouca divulgação e apoio a diversidade cultural existente; ✓ Violência e insegurança no campo.

Fonte: elaboração do autor, 2021.

O Quadro 04 apresenta a análise baseada na matriz SWOT na dimensão ambiental.

Quadro 04: Dimensão Ambiental.

POTENCIALIDADES	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rio São Francisco; ✓ Atuação de ONGs e Ministério Público em relação ao meio ambiente; ✓ Presença de órgãos de pesquisa e extensão no Território (EMBRAPA, IPA); ✓ Programa de revitalização do Rio São Francisco presente no município; ✓ Presença de programas de beneficiamento de frutas nativas de maneira sustentável; ✓ Disponibilidade de material para reciclagem em abundância; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de trabalho de separação do lixo e destino final de embalagens; ✓ Precariedade na fiscalização ambiental pelos órgãos de governo; ✓ Deficiência de informação sobre a reciclagem do lixo e consciência da população; ✓ Educação deficitária na área ambiental; ✓ Inexistência de projetos de financiamento voltados para transição agroecológica; ✓ Desmatamento; ✓ Uso inadequado de tecnologias nos projetos de irrigação;
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conscientização ambiental por parte de alguns meios de comunicação; ✓ Projetos de revitalização do Rio São Francisco a serem executados; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Efeito Estufa; ✓ Transposição do Rio São Francisco (Impactos Ambientais); ✓ Processo de revitalização do São

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disponibilidade de recursos para projetos ambientais; ✓ Capacitação na área ambiental promovida por diversas instituições; ✓ Disponibilidade de recursos para cursos de reciclagem; ✓ Existência de um fundo para a AMA; ✓ Política estadual e municipal de aproveitamento do lixo. 	<p>Francisco não é simultâneo ao de destruição;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Avanço da desertificação; ✓ Uso indiscriminado de agrotóxicos; ✓ Inexistência de políticas de recursos hídricos voltadas para o semiárido; ✓ Licenças para agroindústrias (SIE, SIF, SIM); ✓ Outorga d' água e licenças ambientais para construção de casas.
---	--

Fonte: elaboração do autor, 2021.

O Quadro 05 apresenta a análise baseada na matriz SWOT do município de Petrolina a partir da dimensão econômica.

Quadro 05: Dimensão Econômica.

POTENCIALIDADES	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Irrigação; ✓ Mão-de-obra qualificada; ✓ Cadeias produtivas priorizadas (Bacia Leiteira, Caprinovinocultura); ✓ Existência de órgão de pesquisa e extensão; ✓ Existência e forte atuação dos movimentos sociais; ✓ Número de faculdades existentes hoje na região; ✓ Localização geográfica e infraestrutura; ✓ Setor terciário atuante para o município (sistema S). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de conhecimento para apresentar projetos; ✓ Burocracia/morosidade; ✓ Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) deficitária (falta de apoio técnico); ✓ Falta de regularização fundiária; ✓ Acesso viário (vicinais) deficitário, prejudicando o escoamento da produção de campo; ✓ Aumento do plantio de drogas; ✓ Organizações associativas/cooperativas desorganizadas, desarticuladas no município (fragilidades);
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apoio às cadeias produtivas; ✓ Criação dos Territórios da Cidadania; ✓ O relacionamento entre sociedade civil e poder público; ✓ Compra direta – PAA (Programa de Aquisição de Alimentos); ✓ Exploração racional do Bioma Caatinga; ✓ Geração de emprego temporário pela 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Excesso de chuvas na área irrigada e estiagem na área de sequeiro; ✓ Legislação e exigência não diferenciam a agricultura familiar da agricultura empresarial; ✓ Burocracia institucional na liberação de recursos – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – por parte dos agentes

<ul style="list-style-type: none"> ✓ fruticultura irrigada; ✓ Possibilidade de exportação dos produtos da agricultura familiar; ✓ Dinamismo econômico da região; ✓ Estrutura e composição do nosso solo (relevo plano); ✓ Políticas Públicas dos governos Estadual e Federal; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ financeiros; ✓ Programa ATER/ATES – Assistência Técnica e Extensão Rural/Assessoria Técnica Social e Ambiental a Reforma Agrária – ineficiente/insuficiente para o número de famílias rurais existentes (relação no número de técnicos X número de famílias);
--	--

Fonte: elaboração do autor, 2021.

O Quadro 06 apresenta a análise SWOT do município de Petrolina na dimensão político-institucional.

Quadro 06: Dimensão Político-Institucional.

POTENCIALIDADES	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ O Conselho vem facilitando a socialização das informações; ✓ Boa relação entre poder público e a sociedade civil dentro do Conselho; ✓ Liberação de alguns projetos do município (PROINF/PRONAF – Infraestrutura); ✓ O PRORURAL, como proponente dos projetos do PROINF, está sendo positivo; ✓ Os movimentos sociais atuantes no município; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dificuldade de avançar nas discussões e liberações de recursos; ✓ Baixa participação das instituições governamentais (Municipal e Federal) no Conselho; ✓ Inexistência de alguns representantes com poder de decisão; ✓ Membros do Conselho não tem assiduidade nos encontros; ✓ Projetos propostos pelo Conselho não estão atendendo a sociedade civil (associações, cooperativas);
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar – com 30% da merenda escolar provenientes da agricultura familiar; ✓ O Colegiado Territorial/Coordenação; ✓ PAA/CONAB (Programa de Aquisição de Alimentos/Companhia Nacional de Abastecimento). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Burocracia para aprovação dos projetos (Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Cooperativismo, antigo MDA); ✓ Morosidade na liberação dos projetos /SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse; ✓ Divergências políticas; ✓ Descontinuidade administrativa nas instituições públicas, acarretando a interrupção de projetos e programas;

Fonte: elaboração do autor, 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) do município de Petrolina, mostrou-se de grande valia para a promoção de ações municipais pautadas na efetiva participação social. Durante seus vinte e três anos de existência, o CMDRS tem possibilitado aos diversos segmentos sociais da área rural do município, debaterem, constituírem e acessarem políticas públicas que lhes sirvam para o melhoramento de suas próprias vidas. Tal forma de participação tem promovido o respeito e a consideração entre os diversos segmentos integrantes do Conselho, que têm trabalhado conjuntamente num esforço de levar os benefícios sociais a quem de fato necessita.

Para atender o objetivo supracitado, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a participação social no Brasil, que demonstrou a evolução da participação da sociedade civil nas políticas públicas, como a queda do regime militar e, também, apresentou a formação dos conselhos. Essa participação social levou ao debate como o desenvolvimento local pode contribuir para o avanço econômico e uma maior representatividade das comunidades locais nas políticas públicas do município, levando a aprendizagem social e a conquistas sociais e econômicas por parte das comunidades.

Em seguida, foi abordado o CMDRS, com base em uma pesquisa orientada por meio da observação participante, pesquisa qualitativa e análise documental para compreender o contexto em que o Conselho está inserido e sua evolução e atuação nas políticas públicas do município, o que levou a conclusões específicas sobre o tema.

Observou-se que o referido CMDRS promove ações integradas que priorizam a gestão democrática do município, a partir da participação direta das comunidades locais. Essa participação social ocorre por meio de reuniões e atividades realizadas pelos membros do Conselho, integrando os agricultores e outros atores locais como parte do processo decisório, o que implica em maior coerência das decisões em prol das demandas locais, promovendo a tomada de decisão conjunta e aumentando a confiabilidade das comunidades locais em relação às ações municipais.

Considerando que o capital social é base de todo o processo de envolvimento para a qualificação da participação social, e somente estabelecidas as relações de confiança e

cooperação, é que podemos avançar no processo de participação cívica e no processo democrático, o CMDRS em suas ações conseguiu gerar acúmulos de capital social, como podem ser demonstradas nos depoimentos dos entrevistados no decorrer do trabalho e em especificamente nas atividades que envolvem um maior número de pessoas em seus processos de condução e organização.

Em resposta ao problema de pesquisa realizado na introdução deste estudo “como os agricultores/as familiares operam a sua participação social no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) visando à promoção do desenvolvimento rural em suas comunidades?”, concluiu-se, a partir da pesquisa realizada junto ao CMDRS de Petrolina, que o Conselho é um instrumento relevante para a aprendizagem social e para o desenvolvimento local, a partir da ampliação da liberdade política dos integrantes do Conselho, que atuam efetivamente em prol dos interesses das comunidades rurais, contribuindo para a implementação de políticas públicas que atendam as demandas dos agricultores locais. Desse modo, pode-se afirmar que o Conselho promove o fortalecimento do capital social e a participação dos diversos atores sociais (agricultores, poder público, entre outros). Essa dinâmica participativa fortalece as políticas públicas do município e o próprio Conselho a partir de uma participação social abrangente e fundamentada nas necessidades locais.

Portanto, a participação social contribui para uma associação entre o poder público e as comunidades locais, com o intuito de melhorar a eficiência, legitimidade e transparência de suas ações/decisões. Isso ocorre devido ao encorajamento da participação social, por intermédio do Conselho, que possibilita aos formuladores de políticas públicas a tomada de decisões, a partir do envolvimento e contribuição dos atores locais, contribuindo para o mapeamento cuidadoso das demandas, opiniões e visões das comunidades sobre as questões importantes para elas.

A pesquisa realizada junto ao Conselho foi importante para a compreensão das políticas públicas realizada no município e do papel dos agricultores e o poder público representam nas ações e decisões locais. Desde sua fundação em 1998, o Conselho contribuiu significativamente para o debate entre os agricultores e o poder público do município, ampliando o acesso às políticas públicas que podem contribuir para melhoria de vida nas comunidades locais. Assim, a participação social tem sido efetiva para a promoção de ações estratégicas e para a tomada de decisões que promovem o desenvolvimento local e a aprendizagem social.

Nesse contexto, o Conselho de Petrolina pode ser compreendido como um promotor do acesso da comunidade de modo a contribuir para o diálogo e, também, para a elaboração das políticas públicas, promovendo a democracia participativa, o desenvolvimento econômico e social, além da transparência nas ações do município e do próprio Conselho. Assim, o Conselho de Petrolina é uma importante ferramenta para a melhoria dos serviços públicos, promovendo o acesso aos serviços básicos (educação, segurança, saúde, transporte, segurança alimentar e nutricional, entre outros), em conjunto com as comunidades locais.

À luz da teoria adotada na presente pesquisa, em diálogo com os achados da pesquisa de campo realizada junto ao Conselho de Petrolina, observou-se que as ações realizadas pelo mesmo e por seus membros são fundamentadas no princípio da cidadania, a partir de um desenvolvimento local, possibilitando a participação de todos os atores municipais, a partir de uma efetiva participação social.

O Conselho deu voz e poder de decisão, a partir de uma colaboração entre o poder público, os agricultores/as e outros atores sociais, que passaram a integrar o debate sobre as ações políticas e incluir as demandas da população rural menos favorecida, formada por pequenos agricultores/as locais, que foram historicamente excluídos até então. Portanto, o Conselho deu voz aos excluídos e promoveu a participação social, num contexto onde todos são beneficiados em um processo de democracia participativa.

Concluimos, que a partir do modelo de desenvolvimento no qual preconiza o desenvolvimento das liberdades instrumentais, o fortalecimento do capital social, a promoção de ações locais integradas, bem como a difusão da aprendizagem social, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Petrolina tem proporcionado o desenvolvimento rural das comunidades rurais do município. Entretanto, esse desenvolvimento tem resultado em ações que invertem a lógica capital-economicista contemporânea, colocando no centro do palco estratégias de promoção do desenvolvimento social, político e cultural para, posteriormente, chegar ao desenvolvimento econômico.

Este estudo abordou o Conselho de Petrolina e, apesar da pesquisa junto ao mesmo ter sido ampla e criteriosa possibilitando a identificação da importância do CMDRS para o desenvolvimento local e aprendizagem social, a análise se restringiu a um único conselho. Desse modo, ela pode não representar a realidade de todos os Conselhos Municipais de

Desenvolvimento Rural Sustentável existentes no país, considerando que nem todos eles conseguiram levar suas propostas adiante e atingir seus objetivos.

A extinção da participação popular, através do decreto presidencial nº 9.759 de 11/04/2019, desmontando uma estrutura de 35 conselhos, fóruns, comissões, comitês, colegiados, entre outros, subordinados a administração federal, afronta à Constituição, que é bastante clara ao prever o engajamento da sociedade civil no planejamento, gestão e fiscalização de políticas públicas.

Entre os conselhos extintos está o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), no qual, tinha como objetivo propor diretrizes para a implementação e formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar. Com o fim da participação oficial da sociedade civil nas deliberações do Estado brasileiro, extingue-se a essência da participação política, restando cada vez mais uma democracia formal, pálida, limitada a processos eleitorais que servem tão somente para legitimar atos autoritários sustentados pelo manto da legalidade ou eleger governantes pouco comprometidos com a própria democracia.

Portanto, os resultados e conclusões deste trabalho reforçam a tese da pesquisa, na qual a criação dos Conselhos para a gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural, com a participação dos agricultores familiares nessa esfera pública, constitui uma inovação na ação pública municipal, com potencial para intensificar a cultura democrática.

Para trabalhos futuros, recomenda-se a expansão da pesquisa para abranger outros Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e, com base nessas informações, realizar uma comparação entre as ações/atividades realizadas no CMDRS do município de Petrolina, as conquistas em termos de desenvolvimento local, participação social e aprendizagem social por parte de seus membros, com os achados em outros conselhos e discutir os avanços e as possibilidades de melhorias nos conselhos analisados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, [S. l.], v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9827>. Acesso em: 01/jun/2021.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos Além dos Limites**. In: **Seminário de Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural**, 1, 2001, Anais..., Porto Alegre: Brasil, 2001.
- ALMEIDA NETA, M.N. et al. **Atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Jacanaúba/MG no ano de 2014**. **Cadernos de Agroecologia**. 2014; 9(3). Disponível em: www.abaagroecologia.org.br/revistas/index.php/caq/article/view/15985/10246. Acesso em 10/ago/2021.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **PIMC**. Recife, 2021. Disponível em: http://www.asabrasil.org.br/portal/informacoes.asp?cod_menu=1150. Acesso em: 17/jun/ 2021.
- ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PETROLINA. **Recursos do Programa de Aquisição de Alimentos são Ampliados em Petrolina**. Petrolina, 2021. Disponível em: www.petrolina.pe.gov.br/paa/. Acesso em: 25/nov/2021.
- BASTOS, C.R. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BEDUSCHI FILHO, L.C. **Participação, Aprendizagem Social e o Desenvolvimento de Regiões Rurais**. 2006. 169 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BERNARD, H.R. **Research methods in cultural anthropology**. 1st Edition. ThriftBooks-Atlanta, 1988.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 15ª edição. São Paulo: Paz & Terra, 2009.
- BOURDIEU, P. **O capital social – notas provisórias**. In: CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, (1988) 1998.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. São Paulo: Difel, 1989.
- _____. **O senso prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- _____. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo**. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1992.

BOWEN, G.A. **Document analysis as a qualitative research method**. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40, 2009.

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02/jun/2021.

BRASILIANO, A.C.R. **Gestão de riscos corporativos**. São Paulo, Editora Sicurezza, 2015.

BROSE, M. **Desenvolvimento local**: uma conceituação empírica. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

CAPORAL, F. R. **Extensão Rural e Agroecologia**: para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. 1ª edição. Recife, Editora UFRPE. 2015.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CEDRO, R.R. **Desenvolvimento rural e a OMC**: a experiência do Brasil. Curitiba: Juruá, 2011.

CICONELLO, A. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. *From Poverty to Power*, Editora Oxfan. 1-12, 2008.

COLEMAN, J. S. **Social Capital in the Creation of Human Capital**. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120, 1988. doi:10.1086/228943.

COSTA, F.S. **Estado, direito e sociedade: perspectivas para uma teoria republicana brasileira**. Curitiba: Juruá, 2010.

COUTO, B.R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 4ª Edição. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, A.R.B.A. **"No nosso conselho tem desenvolvimento"**: um estudo sobre o conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável de Petrolina/PE. Dissertação. 2013. 117 f (Mestrado Ciências Sociais) Universidade Federal de Campina Grande, 2013.

ESTATUTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE PETROLINA. Petrolina, 2009.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o Capital Social e o Bloqueio Institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio.; SILVA, M. K.; MARQUES, P.

E. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FOOTE-WHYTE, William. Treinando a observação participante. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar. (org.). **Desvendando Máscaras Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves. p.77-86, 1980.

FRANCO, A. **Por que precisamos do desenvolvimento local integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 2000.

GAROFOLI, G. **Local Economic Development**. *International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition)*; Elsevier, 2020:188-206.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas; 1996.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, M.G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole** n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

GOHN, M.G. Gestão pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.10, n. 3, p. 1-15, 2016.

GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HELD, D. **Modelos de democracia**. São Paulo: Paideia, 1987.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo de 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22/abr/2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estimativa Populacional 2021**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18/dez/2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Local Economic Development (LED)**. 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm>. Acesso em 22/ago/2021.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

MACHADO, L.M.O. **Sociedade civil e esfera pública: a participação social em debate**; 2013. 238 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MATTEI, L. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agroindústria Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados**. Texto apresentado no IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, realizado em Belém (PA), em 19 a 23/03/2001.

MCGRATH, C.; RUDMAN, D.R. Using Participant Observation to Enable Critical Understandings of Disability in Later Life: An Illustration Conducted With Older Adults With Low Vision. **International Journal of Qualitative Methods**. January 2019.

O'LEARY, Z. **The essential guide to doing your research project (2nd ed.)**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc, 2014.

OLIVEIRA, V. L. Mais do Mesmo?: Uma leitura crítica de Amartya Sen. In: CARNEIRO, M. J.; COSTA, L. F. C. **Leituras e Interpretações: teorias e práticas sociais**. Rio de Janeiro: Trasso Comunicação e Assessoria, 2007. (coleção CPDA textos; v. 2).

PAGER, D.; WESTERN, B.; BONIKOWSKI, B. **Discrimination in a Low-Wage Labor Market: A Field Experiment**. *American Sociological Review*., v. 74, p. 777-799, 2009.

PASOLD, C.L. (coord.). **Primeiros ensaios de Teoria do Estado e da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2010.

PEREIRA, L.P. **Agronegócio: questões jurídicas relevantes**. Curitiba: Juruá, 2019.

PRESOTO, L.H.; WESTPHAL, M.F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP. **Saúde e Sociedade** v.14, n.1, p.68-77, jan-abr/2005.

PRORURAL. **Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural**. Recife, 2021. Disponível em: <http://www.prorural.pe.gov.br/>. Acesso em 18/ago/ 2021.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, (1995) 2006.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RAJASEKAR, S.; PHILOMINATHAN, P.; CHINNATHAMBI, V. **Research methodology**. Physics, 2013. Disponível em: <http://arxiv.org/pdf/physics/0601009.pdf>. Acesso em 05/set/2021.

RAMOS, B.S. **Participação dos agricultores familiares no Conselho de Desenvolvimento Rural do município de Cabrobó/PE**. 2016.170 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO. **RIDE: PETROLINA – JUAZEIRO**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em: 22/abr/2021.

REIS, M.C. **Ampliação dos espaços sociais & desenvolvimento local**: estratégias e processos com pessoas e grupos sociais. Curitiba: Juruá, 2015.

SANTOS, B.S. **Crítica à razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Brasília, 2021.

SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO. **Programa Garantia Safra–GS**. Brasília, 2021.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta, revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural. In: SCHNEIDER, Sergio.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SILVA, P. C. G. *et al.* Caracterização do Semiárido Brasileiro: fatores naturais e humanos. SÁ, Iêdo Bezerra; SILVA, Pedro Carlos Gama. (editores técnicos). **Semiárido Brasileiro**: pesquisa, desenvolvimento e inovação. Petrolina: EMBRAPA Semiárido, 2010.

SPADOTTO, A.J. **Método científico aplicado e discutido**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2015.

Esta publicação tem o objetivo de apresentar a iniciativa popular de Participação Social do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Petrolina-PE, que vem desde 1998, realizando mobilizações, articulações, parcerias, campanhas, capacitações e discussões sobre questões que envolve o desenvolvimento local e territorial.

O tema é extremamente relevante, pois o CMDRS de Petrolina é um caso raro de verdadeira participação social, ação coletiva e desprendimento dos participantes, considerando os interesses coletivos acima de seus objetivos particulares. Como isso foi possível? A História da criação e do itinerário do conselho explica parcialmente esse fato, em particular a composição majoritária das classes geralmente subordinadas.

Além disso, esse E-BOOK é o produto final do Doutorado em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

E que essa iniciativa que vem sendo muito positiva no Território da Cidadania Sertão do São Francisco Pernambucano, seja seguida por outros municípios da região, estado ou país.

Boa leitura!!!!

Saudações Agrocológicas!

Franklin Vieira Costa

ISBN: 978-65-00-33712-9

