



**CONSELHO MUNICIPAL DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE  
JAGUARARI-BA: qual a sua efetividade  
no desenvolvimento local?**



Juazeiro (BA)  
2024

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**Universidade Federal do Vale do São Francisco**

**Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento  
Territorial**

Autoria: Dr<sup>o</sup> Samuel Cronemberger Caffé

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Lúcia Marisy Souza Ribeiro

Coorientadora: Dr<sup>a</sup> Márcia Bento Moreira

ISBN: 978-85-5322-267-4

Copyright © 2024

Editora: UNIVASF

Diagramação e Capa: Samuel Cronemberger Caffé

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

Caffé, Samuel Cronemberger

C129c Conselho municipal de desenvolvimento sustentável de Jaguarari-BA: qual a sua efetividade no desenvolvimento local? / Samuel Cronemberger Caffé – Juazeiro - BA, 2024.

v, 154 f.: il. 29 cm.

Livro digital (PDF)

ISBN: 978-85-5322-267-4

1. Desenvolvimento rural. 2. Sustentabilidade. 3. Participação democrática. I. Título. II. Oliveira, Lúcia Marisy Souza Ribeiro de. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.

CDD 361.6105

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF

Bibliotecário: Márcio Pataro. CRB - 5 / 1369.

## **APRESENTAÇÃO**

A elaboração deste E-BOOK tem por finalidade apresentar a relevância e os resultados alcançados com o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) no município de Jaguarari, Estado da Bahia.

Em 2023, completou uma década de existência do CMDS de Jaguarari, em cuja trajetória realizou-se e continua se realizando ações/atividades de interesse da coletividade dentro de um processo de deliberação coletiva e paritária, decorrentes da implementação de políticas públicas, a partir das demandas que envolvem o desenvolvimento local e territorial.

O referido CMDS ganhou notoriedade com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), pois, a partir dele, foi ampliada a participação das comunidades organizadas locais, e também houve um aperfeiçoamento das deliberações colegiadas em prol da agricultura familiar no município. De tal modo, que essa temática abordada pelo E-BOOK dialoga diretamente com a linha de pesquisa IV (Convivência com o Semiárido, Inovações Sociotécnicas e Desenvolvimento, do Programa de Pós-graduação Agroecologia e Desenvolvimento Territorial (PPGDAT) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

Não bastasse isso, essa temática é considerada necessária a ser debatida pela grande relevância sociopolítica que ela abre ao processo de exercício democrático da sociedades civil organizada frente ao Estado, sobretudo no micro espaço de um município do semiárido baiano.

O CMDS de Jaguarari é, portanto, um espaço institucionalizado de cooperação social e ação coletiva que precisa, de maneira contínua e permanentemente, se capacitar para facilitar o exercício da trama política da democracia no

colegiado. Como isso tem sido possível ao longo dos anos? Talvez a resposta para essa questão esteja impressa na trajetória história desse CMDS, que, desde a sua criação, mantém uma composição majoritária de representantes de grupos produtivos de agricultores familiares que vivenciam em seu cotidiano vulnerabilidades sociais e econômicas que procuram superá-las com muita dedicação e empenho de luta.

Por fim, afirma-se que esse trabalho do CMDS vem sendo reconhecido em todo Território de Identidade do Piemonte Norte do Itapicuru, ao qual vincula-se o Município de Jaguarari, ensejando que outros municípios do Território encarem a luta por maior participação nos destinos das comunidades rurais e urbanas, e, em particular, o segmento dos agricultores familiares.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	7
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	18
2.1 AS TEORIAS PARTICIPATIVAS E DEMOCRÁTICAS.....	18
<b>2.1.1 Instituições Participativas: Conselhos Populares e Conselhos de Desenvolvimento Sustentável.....</b>	36
2.1.1.1 Conselhos Populares no Mundo.....	37
2.1.1.2 Conselhos Populares no Brasil.....	39
2.1.1.3 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.....	41
2.1.1.4 Conselhos Municipais e Percurso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.....	42
2.1.1.5 Conselhos Municipais, Inter-relações e Transversalidades.....	46
2.1.1.6 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável e os Princípios Integradores em Agroecologia.....	48
2.1.1.7 Trilogia para Alcance do Desenvolvimento Municipal Sustentável: Conselho Municipal, Desenvolvimento Local e Agroecologia.....	54
2.1.1.8 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável: Evidências na Bahia.....	55
2.1.1.9 Instituições Participativas Municipais de Desenvolvimento Sustentável na Bahia.....	59
<b>2.1.2 Educação Popular, Conselhos Municipais e Desenvolvimento Territorial.....</b>	64
<b>2.1.3 Efetividade dos Conselhos.....</b>	70
<b>3 MATERIAL E MÉTODOS.....</b>	80
3.1 LÓCUS DA PESQUISA.....	83
3.2 RECORTE TEMPORAL DA PESQUISA.....	84
3.3 DELIMITAÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	85
<b>4 VIABILIDADE DE EXECUÇÃO DA PESQUISA E ASPECTOS FACILITADORES E/OU DIFICULTADORES.....</b>	92
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	93
5.1 COMPOSIÇÃO, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO CMDS DE JAGUARARI.....	95
5.2 ANÁLISE DO PERFIL E DA OPINIÃO DOS CONSELHEIROS NOMEADOS E REPRESENTADOS PELO CMDS.....	102
5.3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO CMDS DE JAGUARARI: CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE.....	126
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	138
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	144

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo propõe analisar a efetividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CDMS) enquanto instância colegiada autônoma, normativa, consultiva e deliberativa, com atribuições de planejar, monitorar e gerenciar a implantação de ações e políticas públicas e seus impactos no desenvolvimento local. Com esse intuito, o referido estudo estabelece diálogo e tem acolhimento teórico e metodológico no domínio da linha de pesquisa IV: Convivência com o Semiárido, Inovações Sociotécnicas e Desenvolvimento, Programa de Pós-graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial (PPGADT).

Em 2013 foi constituído o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) do Município de Jaguarari-BA, com base na lei municipal nº 849/2013, de 23 de setembro de 2013. De acordo com essa lei, integram o CMDS de Jaguarari-BA os representantes de entidades da sociedade civil organizada, que defendem, assessorem, estudem e/ou promovam ações voltadas para o apoio e desenvolvimento sustentável, cidadania e promoção de direitos; os representantes de organizações e movimentos da agricultura familiar; os representantes de órgãos do poder público municipal e os representantes de organizações paragovernamentais, conforme composição determinada pela referida lei.

É relevante destacar, que a instalação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Município de Jaguarari-BA, e a consequente participação das organizações comunitárias em seu funcionamento, teve sua origem por meio de iniciativas exógenas decorrentes da implantação da estrutura e modelagem das políticas públicas do governo federal e estadual, com reatamento no município, que mobilizaram os produtores e trabalhadores rurais, inclusive àqueles com relativa tradição de organização e luta, para participarem da dinâmica de colegiados municipais. Constituindo-se, portanto, em um processo que se originou de fatores externos ao município e que impuseram a princípio uma tutela político-institucional, mas com convergência de interesses entre as partes envolvidas, cabendo

destacar um papel fundamental ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que nasceu e se instalou como uma política pública para tentar superar as dificuldades materiais e financeiras que o agricultor familiar se depara e integrá-lo ao mercado interno de alimentos, visando criar a um só tempo as condições de subsistência para permanência na unidade produtiva e a comercialização do excedente de sua produção.

Por oportuno e necessário, cabe registrar nesse panorama as informações gerais sobre o Município de Jaguarari, onde está localizado o CMDS objeto do presente estudo. A história de Jaguarari enquanto município começa com o seu desmembrado territorial e administrativo do Município de Senhor do Bonfim-BA, conquistando sua emancipação política por meio da Lei Estadual 1.905, de 06 de agosto de 1926. Jaguarari está inserido no Território de Identidade Piemonte Norte do Itapicuru, na macrorregião do Semiárido Baiano. Segundo o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado da Bahia (2010, p. 73), compreende áreas sob influência predominante de Clima Árido e Semiárido, com precipitações médias anuais variando ao tipo de clima, respectivamente, de 400 a 650 mm e 500 a 800 mm.. Em termos demográficos, Jaguarari apresenta uma população total de 32.703 habitantes e uma densidade de 13,26 hab./km<sup>2</sup>, segundo o Censo Demográfico de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Município de Jaguarari possui uma economia de base agropecuária, predominando a agricultura familiar de alimentos básicos e pastoril de rebanhos caprinos, ovinos e bovinos. Também contém em seu território um enclave minero-industrial de cobre, com expectativa de vida útil até 2037, conduzido pela empresa Caraíbas Metais no distrito de Pilar, além de apresentar um agregado urbano, na sede do município, de serviços e comércio varejista de alcance local, pois o vizinho Município de Senhor do Bonfim exerce forte influência sobre Jaguarari na condição de Centro Sub-regional de serviços e comércio (IBGE, 2018).



**Figura 1** - Município de Jaguarari - BA

Fonte: Google Maps, (2023).

Na esfera da economia agrícola familiar, no Território Piemonte Norte de Itapicuru predominam comunidades rurais que exploram pequenas propriedades com cultivos alimentares e criação de animais, secundadas em termos de relevância socioeconômica pela exploração de fundo e fecho de pasto<sup>1</sup> e também pela exploração da flora da caatinga, cuja maioria das famílias agropastoris da região encontra-se fixadas no Município de Jaguarari e nos municípios limítrofes de Andorinha e Campo Formoso, que conformam territórios agropastoris com fronteiras próprias, pois extrapolam e diferem dos limites político-administrativos dos municípios.

Essas comunidades pastoris e extrativistas vegetais da caatinga historicamente enfrentaram dificuldades para agilizar os processos de reconhecimento de seus territórios, objetivando-se o título formal das terras que ocupam, já que, na maior parte dos casos, se constituem em terras devolutas do estado<sup>2</sup>. Apresentam formas ou modos de vida

---

<sup>1</sup> O termo "fundo" caracteriza os povos que criam animais em áreas fixas. Já no "fecho", por falta de espaço em seus territórios, as famílias levam o rebanho para pastos distantes.

<sup>2</sup> São áreas remanescentes de sesmarias não colonizadas e transferidas ao domínio do Estado. Também são definidas como terras públicas sem destinação pelo poder público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular. (Art. 64 da Constituição Federal de 24/02/1891).

singulares, destacando a relação da sociobiodiversidade e as alternativas para viver de forma mais sustentável, orientada pela subjetividade, cultura e saberes tradicionais que contribuem para a manutenção da biodiversidade dos ecossistemas locais.

Pelo menos duas forças antagônicas se apresentam para conjurarem contra a economia ancestral de fundo e fecho de pasto, em particular, e também contra à agricultura familiar extrativista de frutos nativos da caatinga, a exemplo do umbu, maracujá da caatinga, licuri, entre outros, conduzidas nas "posses comunitárias". São elas: 1ª) a "grilagem", que sempre se afigura violenta sobre a vida e o patrimônio da comunidade rural; 2ª) a exploração mineral do subsolo, onde há presença, sobretudo, do cobre e outros minerais não metálicos (granitos e assemelhados). Há perspectivas futuras de implantação de parque eólico, mas é ainda uma mera conjectura com base em notícias feitas nas redes sociais locais do município.

Por ora, essas duas frentes de conflito estão passivamente contidas pela imposição das lutas cotidianas das associações pastoris existentes e pelo apoio de seus aliados, seja no âmbito da igreja católica, seja dos sindicatos e eventualmente no poder local em face do seu alinhamento político e econômico do momento. Assim, algumas comunidades de determinados distritos e povoados que conformam o Município de Jaguarari-BA trazerem histórias com registro de sangue e lutas cotidianas de manutenção da posse de terras.

No entanto, em relação a maioria das comunidades do Município de Jaguarari, distribuídas em cinco (5) distritos e 44 povoados, diferentemente das comunidades agropastoris, não há registro histórico de conflito agrário pelo domínio da terra, sendo caracterizadas como pequenos aglomerados rurais com predomínio de agricultores familiares, que detém pequena posse de terra pacificamente, geralmente abaixo de quatro (4) módulos rurais, utilizam mão de obra familiar e têm sua produção destinada à própria subsistência da Unidade Produtiva (UP) e ao mercado interno de alimentos.

A expedita abordagem territorial até aqui exposta sobre o Município de Jaguarari tem se mostrado como um suporte histórico, cultural, social, econômico, ambiental visando apoiar a formulação de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento municipal sustentável, porque isso possibilita a construção de um elo de articulação entre a sociedade civil e poder público que pode em muito facilitar uma parceria na busca desse tipo de desenvolvimento local, já que essas duas esferas de poder internalizam em si uma lógica própria de atuar que geralmente precisam ser pacificadas.

A pesquisa incluiu a análise sobre as formas de interações e a dinâmica entre as instituições públicas, não governamentais e organizações privadas, além dos movimentos sociais e dos sindicatos de trabalhadores, cuja escuta subsidiará a construção de estratégias e ações concretas de promoção da participação da sociedade civil organizada nas decisões de cunho social, político, ambiental e econômico do município em foco, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida e de apoio irrestrito à conquista do exercício consciente de cidadania das populações geralmente excluídas ou invisíveis.

Portanto, diante desse contexto de relativa complexidade socioeconômica e igualmente com o propósito acadêmico e profissional que o presente estudo pretende alcançar, lançou-se mão do potencial da pesquisa bibliográfica apoiada na fundamentação teórica de autores adiante nominados, bem como da pesquisa empírica enquanto uma base para correlacionar conceitos e práticas com vistas à construção do estado da arte.

Retomando a atenção para o objeto de estudo da pesquisa, é relevante assinalar que no decorrer de mais de 10 anos de funcionamento do CMDS de Jaguarari, ações e políticas públicas vêm sendo planejadas e implantadas, e a partir dessa trajetória de existência e de realizações tem origem a problemática da presente pesquisa, enunciada por meio das duas (2) seguintes perguntas centrais:

I) O CMDS do Município de Jaguarari-BA funciona dentro de uma perspectiva dos conceitos de participação social, democracia, autonomia, liberdade e efetividade para deliberar e executar ações e políticas públicas visando o desenvolvimento local?

II) Quais as prováveis interferências e contribuições provocadas pelo CMDS do Município de Jaguarari-BA nos processos de formulação e implementação de ações e políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local?

Deste modo, são complexas as indagações que a pesquisa procurou responder nesse estudo, cuja matriz está fundamentada na seguinte hipótese:

- O desenvolvimento local no Município de Jaguarari-BA ganhou efetividade com o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS).

Esta hipótese é imperativa para respaldar a pesquisa, pois ela, além de relacionar as variáveis (dependente e independente), congrega elementos que poderão ser verificados na pesquisa e confirmar as expectativas do pesquisador durante a investigação de campo.

Entretanto, esse é um desafio de face difusa que pode ser aclarado pela relativa experiência adquirida e pela convergência de interesses propiciados pela trajetória pessoal e profissional de trabalho cotidiano do doutorando ao lado das comunidades rurais e de grupos de agricultores familiares, quilombolas, assentados da reforma agrária, estudantes, professores e dirigentes de escolas da rede estadual de ensino, extensionistas e agentes de assistência técnica e extensão rural (ATER), além de pequenos comerciantes locais, sindicalistas e cooperados, inserindo-se, portanto, no rol dos motivos que conduziram o doutorando a delimitar o tema da pesquisa. Ademais, projeta-se um trabalho que será relevante no emprego da pesquisa empírica e da investigação de singularidades.

Assim, há mais de uma década o pesquisador reside com sua família na sede do Município de Jaguarari, Estado da Bahia - constituída de um filho e da companheira (esposa), filha de pequenos agricultores

residentes no povoado de Flamengo - e trabalha no Instituto de Desenvolvimento Social e Agrário (IDESA), cujas atividades estão circunscritas à formulação, execução, acompanhamento, avaliação de projetos de inclusão socioprodutiva, direcionados ao desenvolvimento rural sustentável, com foco na promoção da Agroecologia e o Desenvolvimento Territorial, no que tange a valorização da diversidade socioambiental local e aos desafios diários para a transição da agricultura familiar para a agricultura agroecológica.

A partir do corrente parágrafo introdutório, busca-se esclarecer a estruturação completa do documento, que está dividido em seis capítulos mais as referências, para a formulação da Tese.

Nesta introdução são apresentados os aspectos prefaciais 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 central e as motivações pessoais, acadêmicas e profissionais.

Compondo o conjunto introdutório da Tese, sua justificativa aqui exposta confirma as condições para a realização de pesquisa científica na esfera do Programa de Pós-graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial (PPGADT) em razão de sua crível originalidade, pois não havia informações até então de registros de estudos análogos, pela criação ativa de um banco de dados simplificado (Excel) sustentado com os dados que foram levantados e sistematizados na pesquisa de campo, pela oferta ao acervo acadêmico e, sobretudo, ao exercício de aprendizagem sobre como participar de etapas preparatórias do desenvolvimento local sustentável do Município de Jaguarari-BA, cuja finalidade última foi o de assegurar a concreta e legítima participação de representações dos diversos segmentos e organizações sociais na discussão de ações e de políticas públicas dirigidas para a formulação, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental em bases multidimensionais do referido município que integra o Território de Identidade do Piemonte Norte do Itapicuru, região do Semiárido da Bahia.

A estratégia metodológica adotada na realização da pesquisa se deu também pelo interesse do doutorando de provocar ou promover a participação social em pesquisas acadêmicas similares e de ampliar os espaços de participação, sejam eles formalizados e institucionalizados ou não institucionalizados, autônomos e abertos à participação dos cidadãos, caracterizados como espaços informais. Estes espaços ampliados, por sua vez, se estruturariam com base em um processo pedagógico-educativo que possibilitaria o exercício da cidadania e potencialização da transformação qualitativa dos padrões de gestão das políticas de desenvolvimento territorial. É possível afirmar, por ora, que são espaços potencializadores da cidadania interativa, pró-sociedade civil e pró-movimentos sociais.

Ademais, a pesquisa auxiliou na atualização e ampliação de alcance do conhecimento sobre a convivência e o desenvolvimento sustentável multidimensional em territórios no semiárido baiano, inclusive analisou a abrangência de prováveis interferências e contribuições provocadas por um órgão de domínio municipal, colegiado, autônomo e paritário nos processos de formulação e implementação de ações e políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local e à convivência com os biomas.

Variados diagnósticos levados a efeito por instituições estatais e privadas, há longa data, constataram que historicamente a concentração da estrutura social, política, econômica e ambiental é quem modela e organiza a vida social e comunitária das populações do campo do Seminário Nordestino, especificamente as do Município de Jaguarari, e por isso limita o enfrentamento dos choques da seca que, por consequência, fragilizam ainda mais a estrutura social precarizada e desigual predominante.

Neste contexto, identificou-se em análises de documentos oficiais sobre o funcionamento do Conselho, que a lei municipal que instituiu o CMDS de Jaguarari garante ampla participação de representantes dos diversos segmentos, em especial a do segmento da agricultura familiar, e isso se deu em razão das suas características primordialmente rurais e agrícolas, além de facultar a indicação dos representantes de

entidades que congregam as variadas ocupações/povos tradicionais dentro da agricultura familiar do município, havendo, portanto, uma potencial correlação de forças favoráveis à formação de consenso para contemplar efetivamente o segmento da agricultura familiar e pelas próprias finalidades do conselho em questão.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 5 da lei que instituiu o CMDS de Jaguarari, a seguir apresentados, garantem isso:

§1º Em virtude da predominância de características rurais do município e da representatividade da Agricultura Familiar, será garantido ampla participação de membros representantes dos agricultores (as) familiares, trabalhadores (as) assalariados(as) rurais, agroextrativistas, pescadores, indígenas, assentados de reforma agrária e outras populações e comunidades, associações, sindicatos e demais entidades representativas. (Jaguarari, 2013, grifo nosso).

§2º Todos os/as Conselheiros/as Titulares e Suplentes devem ser indicados formalmente, em documento escrito, pelas instituições/entidades que representam. (JAGUARARI, 2013, grifo nosso).

Portanto, pode-se constatar a importância da análise da pesquisa, que conduz pesquisadores e profissionais da área temática para uma reflexão mais ampliada sobre os problemas do desenvolvimento sustentável, distinguindo que esse modelo de desenvolvimento é amparado pelo desenvolvimento dos territórios de feição e escala rural, constituindo-se em uma estratégia processual de médio prazo, visando lograr êxito no desenvolvimento territorial ampliado para escalas maiores e urbanas no Estado da Bahia.

A estratégia proposta para as escalas de território local e rural, a exemplo do Município de Jaguarari-BA, que reúne pré-requisitos para se integrar aos princípios da sustentabilidade, da agroecologia e na atenção ao cumprimento das metas dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. De tal modo, que a pesquisa pode compreender as confirmações empíricas do desenvolvimento local e a

convivência no Semiárido Nordeste de acordo com o preconizado nas teorias e na atuação de fato do CMDS de Jaguarari.

Os objetivos geral e específicos definem as respostas que serão buscadas por meio da pesquisa. Assim sendo, o objetivo geral está voltado para:

Analisar a efetividade do CMDS de Jaguarari na discussão e implantação de ações e políticas públicas promotoras do desenvolvimento local, com base nos dados da pesquisa obtidos dos conselheiros e de seus representados.

Por sua vez, os objetivos específicos estão direcionados para:

- Analisar se a institucionalização do CMDS de Jaguarari garante uma escolha democrática dos seus membros, se os grupos sociais representados legitimam os conselheiros eleitos, se eles estão cientes da atuação dos mesmos e se eles possuem participação social.

- Averiguar se as ações sugeridas e as políticas públicas deliberadas pelo CMDS foram implementadas ou não, e o seu impacto nas condições de vida da população no município.

- Diagnosticar a necessidade de territorialização das vocações, em função de novas perspectivas da Agenda 2030 da ONU e na adesão à agroecologia.

- Elaborar este produto sob a forma de livro, um livro digital (E-Book) incluindo os achados da pesquisa, e o outro, um livro impresso, com propostas sugeridas pelo Conselho para compor novo PMDS.

No capítulo material e métodos é detalhada a metodologia que afiança-se que a presente pesquisa possui cunho qualitativo, do tipo Estudo de Caso (EC), e delinea a utilização de instrumentos e procedimentos dos tipos análise documental e entrevistas semiestruturadas, além de informar de que maneira se deu o tratamento e análise das informações coletadas em campo e extraídas da aplicação dos questionários, como também foram considerados os aspectos éticos e legais da pesquisa (incluídos no TCLE).



Na sequência do sumário, são enumerados e exibidos os demais capítulos constitutivos desta tese, a saber: o capítulo referente à viabilidade de execução da pesquisa e os aspectos facilitadores e/ou dificultadores; o produto final; os resultados e a discussão com respaldo teórico da literatura adotada e dos achados da pesquisa de campo; as considerações finais e as referências.

No tópico dos resultados e discussão se abordou diversos elementos teóricos que dialogam com o cerne da temática da pesquisa, que é a questão da efetividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Jaguarari (delimitação do tema), verificando-se que os resultados obtidos no trabalho de campo deram sustentação argumentativa juntamente com toda fundamentação teórica, ao mesmo tempo em que se detalhou o escopo da estruturação do capítulo (resultados e discussão), cujo tópico, por sua vez, dialoga também com os objetivos da pesquisa, com a descrição do objeto, do problema e da hipótese, formando uma totalidade articulada e coerente.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 AS TEORIAS PARTICIPATIVAS E DEMOCRÁTICAS

Nesta parte do trabalho são averiguados conceitualmente aspectos relevantes, sobretudo, das teorias participativa e democrática, bem como da produção teórica sobre as denominadas Instituições Participativas (IP), a partir da leitura sistemática e revisão bibliográfica de respeitáveis autores referenciados nas aludidas temáticas. Essas categorias são consultadas, apreendidas e refletidas porque estão articuladas com o objeto desta pesquisa, que diz respeito a problematização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Jaguarari no seu ponto central de arguição, ou seja, qual a efetividade do CMDS em estudo no desenvolvimento local?

As variadas perspectivas teóricas sobre a participação podem ser resumidas, de modo geral, como a prática política de atores sociais ligada a teoria da democracia, que apresenta procedimentos institucionalizados com funções estabelecidas por determinações legais. No entanto, reconhece-se que é igualmente relevante desvendar e compreender os papéis de participação dos representantes do Estado e da Sociedade Civil na dinâmica sociopolítica, tanto no âmbito geral como particularizadamente no território onde se materializou a pesquisa de campo.

Para tanto, as fontes consultadas para embasar teoricamente o estudo foram os trabalhos e traduções reconhecidos na esfera das ciências sociais que tratam teoricamente da participação e democracia dentro de determinados contextos históricos e sociais.

Em primeiro lugar, foi aqui considerado o *approach* da pesquisadora e professora Gohn (2011, p. 22) que afirma que “o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à protagonista de destaque”. Tal declaração impulsiona o pesquisador a imaginar discorrer justamente sobre as diversas e distintas competências que cada instituição participativa poderia exercer, bem como o papel que cada uma poderia alcançar no desenho

institucionalizado com a definição das atribuições dos atores sociais ou das ações e políticas públicas as quais fizeram com que existisse sua criação. Isto leva-se a pensar, de forma assessória, que tal constatação se reflete na atuação e no papel dos participantes dessas instituições, que, por vezes, podem apresentar tipos de situação de participação distintos.

Por esta razão, a autora Pateman (1992, p. 97) esquematiza em sua obra, "Participação e Teoria Democrática, três tipos de situação de participação:

[...] a pseudoparticipação (quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades); a participação parcial (muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato); e a participação total, situação em que grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final (grifo nosso).

**Quadro 1** - Esquematização dos Três Tipos de Situação de Participação para a Análise dos Dados (Pateman, 1992)

<b>Nível de Participação</b>	<b>Situação</b>
1) <i>Pseudoparticipação</i>	i) Somente consulta a um assunto por parte das autoridades.
2) <i>Participação parcial</i>	ii) Muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato.
3) <i>Participação total</i>	iii) Grupos têm igual influência na decisão final.

**Fonte:** Elaborado e adaptado pelo próprio autor, (2024).

Por sua vez, a autora Arnstein (2002) assevera que a participação sem distribuição de poder é um processo vazio e frustrante. Para exemplificar tal situação negativa, ela desenvolve uma tipologia com oito níveis de participação, figurativamente como uma escada, onde cada um dos degraus corresponde ao nível de poder do cidadão (Quadro 2).

**Quadro 2** - Escada da Participação de Sherry Arnstein

<b>Degraus</b>	<b>Características</b>	<b>Níveis</b>
8	<b>Controle Cidadão</b>	<b>Níveis de Poder do Cidadão</b>
7	<b>Delegação de Poder</b>	
6	<b>Parceria</b>	
5	<b>Pacificação</b>	<b>Níveis de Concessão Mínima de Poder</b>
4	<b>Consulta</b>	
3	<b>Informação</b>	
2	<b>Terapia</b>	<b>Não-Participação</b>
1	<b>Manipulação</b>	

**Fonte:** Adaptado pelo autor de Arnstein, 2002.

Considerando a manipulação e a terapia (em cor vermelha adaptado pelo próprio autor, 2024) como níveis de não-participação, a citada autora mostra uma escala que gradativamente se eleva até o ápice, quando então aí estaria o controle por parte do cidadão. Quanto a não-participação, os níveis e as respectivas características aparecem de maneira dissimulada, e que tem sido as vezes manipulada no lugar da genuína participação, com o objetivo de "polir" os participantes para um fim antecipadamente determinado.

Já os degraus da informação e da consulta (em cor amarela, idem), eles se aproximam da classificação da pseudoparticipação de Pateman (1992), pois concedem poderes limitados aos participantes, como o de ouvir e serem ouvidos, ainda que sem garantia de aceitação de suas ideias por parte das pessoas que detêm poder. Sobre a pacificação (também em cor amarela, idem) consiste em um aconselhamento aos poderosos, mas sem garantia de influência na decisão final.

Ao final da subida na escada, os três últimos degraus (em cor verde, idem) demonstram níveis crescentes de poder delegado aos participantes. O degrau da parceria consiste na negociação de poder de igual para igual, já os da delegação de poder e do controle cidadão, os participantes possuem igual e completo poder na tomada de decisão (Arnstein, 2002).

Diante das várias vertentes teóricas que se dedicam a analisar as diferentes formas de participação, como que se estabelecessem sobre uma base epistêmica alargada a temática em análise, o autor Lavallo (2011) ressalta que "[...] a multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito impermanente [...]", cujas as tentativas de definir seus efeitos se revelam traiçoeiros, pois a aferição dos efeitos é condição complexa, além de haver o fato de não possuir consensos quanto aos efeitos almejados da participação ou quanto ao aspecto da relevância de avaliá-la por seus efeitos.

Portanto, "ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la marginal em relação ao efeito esperado". Lavallo (2011) ainda sugere alguns possíveis efeitos da

participação, separando-os em três categorias exibidas no Quadro 3.

**Quadro 3 - Esquematização das Três Categorias de Participação para Análise dos Dados Efeitos da Participação (Lavalle, 2011)**

TIPOS DE EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO	VISÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO
<b>1) Efeitos de socialização e psicológicos.</b>	1) Participação como o cultivo ao civismo, valorização do bem público, autoconfiança e senso de pertencimento.
<b>2) Efeitos distributivos.</b>	2) Participação incumbida de orientar políticas e prioridades de gastos públicos; ideia de racionalização e eficiência de um controle social
<b>3) Efeitos indiretos, cooperação e respostas a problemas comuns.</b>	3) Viabilização de esquemas de cooperação e de criação de respostas coletivas a problemas comuns.

**Fonte:** Elaborado e adaptado pelo próprio autor, (2024).

Com vistas no Quadro 3 acima, verifica-se que o primeiro tipo de participação está relacionado aos efeitos de socialização e psicológicos, entendendo a participação como o culto ao civismo, a valorização do bem público, a autoconfiança e ao senso de pertencimento, em que o engajamento participativo amplia o senso de pertencimento do cidadão a sua sociedade.

A segunda categoria diz respeito aos efeitos distributivos, quando encarregada de orientar políticas e prioridades de gastos públicos, reforçando a ideia de racionalização e eficiência de um controle social, que comumente a esses fatores estão associados à racionalização e à eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social.

Por fim, o autor relata sobre os efeitos indiretos, assim como a viabilização de esquemas de cooperação e de criação de respostas coletivas para problemas comuns, que, na verdade, são consideradas externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferentes, portanto, dos efeitos de socialização e psicológicos de índole individual.

Fazendo um balanço entre os estratos das teorias expostas até aqui, e pondo em evidência o entendimento teórico de Bourdieu (2009), os sistemas de práticas e de representação tencionam a justificar a hegemonia das classes dominantes, enquanto os sistemas de práticas de representação estão inclinados a impor aos dominados um reconhecimento da legitimidade da dominação fundada no desconhecimento do arbitrário da dominação e dos modos de expressão

simbólicos da dominação.

No rol de argumentos trazidos até aqui, cabe mencionar a abordagem teórica sobre capital de Bourdieu<sup>3</sup>, que identifica e categoriza quatro formas diferentes deles, que permitem estruturar e organizar o espaço social (Quadro 4).

**Quadro 4** – Quatro Tipos Principais de Abordagem sobre Capital em Bourdieu

TIPO	IDENTIFICAÇÃO
1.Econômico	O capital econômico é o tipo de capital mais simples, está associado ao poder (dinheiro e riqueza).
2.Social	O capital social advém de redes de relacionamentos, especialmente relações institucionalizadas, como a família e a escola.
3.Cultural	O capital cultural está relacionado à educação que o indivíduo recebe na família, escola e no ambiente social em que vive (este será abordado em maior profundidade na sequência deste tópico, pois é parte essencial desta pesquisa).
4.Simbólico	O capital simbólico é a forma que os outros tipos de capital assumem quando a arbitrariedade de sua natureza é mal reconhecida.

**Fonte:** Elaborado e adaptado pelo próprio autor, (2024).

Por seu turno, no campo da teoria participativa surge uma formulação contemporânea mais hodierna, que conceitua os efeitos da participação em termos de capital social percebido como um bem coletivo e subproduto da participação orientada para determinados propósitos coletivos. Adotando essa concepção de participação, Lavallo (2011) declara que:

A gama de características a serem equacionadas no plano da teoria só pode aumentar se contemplada a variedade de atos normalmente agrupados sob o rótulo participação: [...]representar grupos na tomada de decisões institucionalmente investidas - conselheiros e delegados dos conselhos gestores de políticas, dos Orçamentos Participativos (OP) ou das conferências -, incidir na formação dos fluxos da opinião pública etc. Indagar a efetividade das Instituições Participativas (IP) não apenas é um problema imposto à análise pelas transformações ocorridas no Brasil no terreno da inovação democrática, mas, é claro, delimita o escopo dos atos definidos como participação. Ainda assim, carecemos, salvo engano, de formulações teóricas sobre os trade-off que

<sup>3</sup> Em sua teoria, Bourdieu extrapola o conceito de capital econômico em Mark, que, por sua vez, afirma que a relação social entre as classes se estabelece a partir da propriedade privada dos meios de produção (o capitalista e o trabalhador assalariado).

elas tendem a gerar dadas suas feições institucionais. (Lavallo, 2011, p.36).

Por sua vez, Gohn (2011) analisa o sentido da participação social dentro de uma ordem de desigualdade social a partir de três planos, conforme o exposto no Quadro 5.

**Quadro 5** - Sentido da Participação Social Segundo Três Níveis - Contribuições de Gohn (2011).

NÍVEIS	DESCRIÇÃO DA ANÁLISE
1. O conceitual.	O conceitual apresenta variações conforme o paradigma teórico adotado em que se fundamenta.
2. O político.	O político, usualmente é associado a processos de democratização, também utilizado como um discurso que busca a integração social dos indivíduos isolados em processos que objetivam retirar os mecanismos de regulação da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social.
3. O da prática social.	O das práticas sociais, que trata das ações, das lutas dos movimentos e das organizações para a realização de algo.

**Fonte:** Elaborado e adaptado pelo próprio autor, (2024).

Portanto, Gohn (2011) tem abordado o tema participação da social nos processos de luta pela inclusão, contra discriminações e pela igualdade social. Outras concepções da participação são apresentadas por essa autora, e dentre essa temática, sete delas se definem, como: 1. liberal, 2. corporativa, 3. comunitária, 4. autoritária, 5. democrática, 6. revolucionária, 7. democrática-radical.

A primeira delas, a concepção liberal de participação, é o fortalecimento da sociedade civil no sentido de evitar ingerências do Estado (poder público). "A participação liberal se baseia em um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais, a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades" (Gohn, 2011, p.18).

A concepção corporativa, por sua vez, é procedente da liberal; ela acentua interesses espontâneos dos indivíduos onde coexiste um sentimento de identidade e concordância de uma certa ordem social para o bem comum. "A concepção corporativa busca articular o processo participativo a existência de organizações na sociedade. O suposto é que as organizações existem apenas quando as pessoas participam" (Gohn, 2011, p.18).

A concepção comunitária advém igualmente da concepção liberal,

nela são priorizados o fortalecimento e a integração entre sociedade civil e órgãos deliberativos e administrativos do poder público. Aqui, o entendimento é que os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos do poder do estado para que os atores, do público e do privado, possam se conectar em uma única unidade.

Com relação a concepção autoritária, ela é orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política. Essa forma de participação pode ocorrer em duas situações em que as políticas públicas são estimuladas verticalmente de cima para baixo (Gohn, 2011): a primeira é observada nos regimes políticos autoritários e a segunda, em regimes democráticos representativos como resultante de uma política de cooptação.

Já a concepção democrática tem como princípio regulador a soberania popular, em que a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil como nas instituições políticas formais. Entretanto, Gohn (2011) adverte que a concepção democrática apresenta, como na concepção liberal, algumas corruções, a exemplo da composição de redes clientelísticas causadas pelo poder econômico ou de prestígio político, pois o princípio básico dessas concepções está assentado na delegação de um poder de representação, não importando, contudo, a forma como foi constituída essa representação.

Quanto a concepção revolucionária, a participação é estruturada nos coletivos organizados, onde se combate contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Para tanto, são utilizados os canais políticos existentes para reconstruí-los, em que a luta tem diferentes lados, tanto na esfera do sistema político como no domínio dos aparelhos burocráticos do Estado.

Ao final, tem-se a concepção democrática-radical, cuja participação tem como finalidade fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, ausente de injustiças, exclusões, desigualdades e discriminações. Esta concepção se baseia no pluralismo, por não abordar indivíduos isolados e nem de indivíduos membros de uma classe social. Há o



indispensável envolvimento da participação popular. O ato de participar é visto em si mesmo como uma ação de praticar uma cultura de dividir responsabilidades para a construção coletiva de um processo de exercício da cidadania.

Por sua vez, o pensador de enfoque interdisciplinar Habermas<sup>4</sup> alerta para a importância dos entes - Estado e Sociedade - agirem com independência, e, portanto, não serem influenciados por poderes econômicos e políticos, condição essa que asseguraria a pluralidade necessária a um regime democrático. Segundo esse autor, os cidadãos se comportam como corpo público quando se comunicam de maneira irrestrita sobre assuntos de interesse geral, cujo fortalecimento decorre de um processo de mudança sociocultural.

O referido autor ainda ressalta a importância de atuação das associações voluntárias e da própria vida associativa na formação das bases sociais para o estabelecimento dos compromissos públicos. Nas palavras do próprio Habermas (1995, p. 39-40), a diferença entre estas concepções opostas no processo democrático são as seguintes:

Segundo a *concepção liberal*, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entende-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos.

Segundo a *concepção republicana*, a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo ético (no sentido de Hegel<sup>5</sup>). Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais.

---

4 Jürgen Habermas é um pensador interdisciplinar, cujos trabalhos transcendem as rígidas fronteiras entre as disciplinas acadêmicas. É tido como um dos mais importantes e influentes pensadores da atualidade.

5 Para que a ideia ética se efetive concretamente se requer que se constitua uma unidade lógica de contrários.

A partir desta análise comparativa entre a concepção liberal e a concepção republicana, Habermas (1995, p. 48) irá apresentar sua proposta de democracia procedimental.

As implicações normativas saltam à vista: a força da integração que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio de Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes - o dinheiro e o poder administrativo.

O modelo de democracia deliberativa habermasiana almeja equalizar as duas concepções acima referidas (liberal versus republicana) e estabelece que o processo de tomada de decisão deve se dar por meio da teoria da ação comunicativa, que, por sua vez, é um procedimento de comunicação livre e racional para a consolidação da democracia que leva em conta a interação de processos éticos e de socialização. Na teoria democrática deliberativa os conceitos de autonomia privada e autonomia pública tem a mesma ascendência, isto é, um discurso livre de coerções. Com esse paradigma, Habermas conjectura um modelo de democracia que seja globalmente aplicável, independente dos contextos sociais, culturais e históricos.

Agregando-se as variadas concepções dos autores até aqui revelados, Nobre (2004) expõe sinteticamente o modelo de política deliberativa denominado por Habermas de democracia procedimental e aborda a participação e a deliberação no campo da teoria democrática, apresentando cinco modelos teóricos da democracia presentes no debate contemporâneo. Com base neste autor, apresentam-se em seguida, de forma resumida, os referidos modelos:

- I. O modelo competitivo elitista considera a democracia como um arranjo institucional em condições de gerar decisões imperativas à reprodução social e econômica. Pretende ser um modelo realista, ainda que mantenha premissas normativas.
- II. O modelo pluralista origina-se do modelo elitista, portanto tem também a pretensão de ser realista, aliás, pretende

ser mais realista que o modelo anterior. De acordo Dahl (1989 apud Nobre, 2004) a concepção de poder, isto é, "a capacidade de impor objetivos em face da oposição de outrem, é central a esse modelo, da mesma forma que a competição entre os grupos de interesses da sociedade".

III. O modelo legal se assume como essencialmente normativo, trazendo fortes elementos do liberalismo. É conhecido como a "nova direita", representada paradigmaticamente por Hayek e Nozick, que têm o Estado mínimo e o laissez faire como valores fundamentais da vida em sociedade.

IV. O modelo participativo: contrapondo-se ao modelo legal, este, que tem em Rousseau sua maior inspiração, é proposto pelo grupo conhecido como "nova esquerda", que dele integravam, entre outros, Pateman; Poulantzas; Macpherson.

V. O modelo deliberativo tem seu centro na justificação política. Representa "a idealização de um procedimento deliberativo, construído para capturar a noção de igualdade, liberdade e razão que figuram no ideal deliberativo" (Grifo nosso).

Introduzindo-o ao debate, Cohen (1989) argumenta que para esse derradeiro modelo acima relacionado, a democracia possui características de procedimento deliberativo para a tomada de decisão política.

Por último, a pesquisadora Lüchmann (2002) resgata diversas contribuições de diferentes autores que desenvolvem a concepção de democracia deliberativa, ampliando, segundo ela, a perspectiva procedimentalista habermasiana. Desse conjunto de estudos, a autora resgata cinco importantes questões descritas no Quadro 6.

Quadro 6 - Concepção de Democracia Deliberativa - Lüchmann, 2002

QUESTÕES	CONTRIBUIÇÕES
1. O resgate da ideia de <u>soberania popular</u> .	Cabe aos cidadãos não apenas influenciar, mas decidir acerca das questões de interesse público.
2. A ênfase no <u>caráter dialógico</u> dos espaços públicos.	Enquanto formadores de opinião e da vontade.
3. O reconhecimento do <u>pluralismo cultural</u> , das desigualdades sociais e da complexidade social.	A importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sociocultural.
4. O papel do <u>Estado e dos atores políticos</u> (em especial os Partidos Políticos).	Para criar esferas públicas deliberativas e implementar as medidas decorrentes dos processos deliberativos.
5. Da <u>dinâmica institucional</u> .	A importância do seu formato.

**Fonte:** Elaborado e adaptado pelo próprio autor, (2024).

Dado o conjunto das diversificadas concepções da participação, pode-se pronunciar que a democracia participativa realça a presença dos cidadãos em geral nos processos de tomada de decisões, criando oportunidade para o exercício de poder aos setores sociais não representados ou sub-representados pelas instituições políticas existentes. Trata-se, portanto, de abrir instâncias de poder ao diálogo, tanto político como social.

Agregam-se ao lado de autores que estão referenciados nesta seção, as importantes contribuições de Avritzer, extraídas de diversas pesquisas sobre Instituições Participativas (as denominadas IP), incluindo as experiências da pesquisa comparativa sobre Conselhos Municipais e Orçamentos Participativos realizada no país.

Também é importante registrar, inicialmente, nessa seção, o conceito de Instituições Participativas com as próprias palavras do Avritzer (2008, p. 45): "Por Instituições Participativas (IP) entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas". Abrangem os espaços onde existem as possibilidades de se constituir a partilha do poder, no qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente.

No Brasil há uma multiplicidade de formas institucionais que podem ser enquadradas como Instituições Participativas (IP), muito em função dos avanços alcançados nas duas últimas constituições

democráticas promulgadas no país (1946<sup>6</sup> e 1988<sup>7</sup>), demonstrando nesse contexto a desenvolvimento do municipalismo brasileiro, entendido como um sistema de ideias políticas que tem como centro a autonomia.

Por outro ângulo, o autor Scott Mainwaring et al (2006), compreende que o aumento das Instituições Participativas (IP) e de novas formas de intervenção na política podem estar relacionadas com a crise de representação, decorrente dos fracassos observados nas políticas públicas implementadas pelos governos que surgiram a partir das eleições há algumas décadas passadas no país.

Este acréscimo de IP pode ter se dado, também, pelo fato de haver um reconhecimento da sociedade civil organizada sobre a incapacidade do Estado de prover bens públicos, o que conduz, por sua vez, à aceitação da necessidade de trabalhar em conjunto para cumprir com esta tarefa. Em alguns casos, as instituições de participação direta dos cidadãos são promovidas pelo Estado, como foi o caso dos Orçamentos Participativos (OP) no Brasil, que teve apoio de representantes eleitos, de uma base social composta por votantes da classe média, associações, sindicatos e da igreja. (Abers, 2000; Fung, 2011).

As IP mais comumente analisadas pela literatura voltada à participação social são fundamentalmente três: 1. Conselhos Gestores de Políticas Públicas, 2. Orçamentos Participativos e 3. Conferências Setoriais de Políticas Públicas. Igualmente se integram ao conjunto das IP outras instituições que aproximam a sociedade civil da esfera política formal, como as ouvidorias e as recentes experiências de participação *on-line*, mediadas pelas tecnologias digitais.

Dentro desse contexto, ao considerar a evolução do municipalismo brasileiro ou o chamado federalismo à brasileira<sup>8</sup>, fica evidente a

---

6 A Constituição de 1946 decorreu da derrubada do Estado Novo, fato que se concretizou em outubro de 1945, com a deposição do ditador Getúlio Vargas.

7 A Constituição Cidadã foi promulgada em 5 de outubro de 1988 após 21 anos de regime de ditadura militar.

<sup>8</sup>As críticas ao modelo de federalismo adotado pelo Brasil apontam falhas, sobretudo nas questões políticas; isto porque os estados e municípios são reféns das decisões da União, que, muitas vezes, estão distantes das reais necessidades locais e, por isso, mudanças se fazem necessárias. Há que se repensar igualmente nas questões

descentralização das políticas públicas, em torno das quais os conselhos têm o papel de discutir as questões relativas ao domínio de política pública (saúde, meio ambiente, assistência social, educação, habitação, cultura etc.) ao qual eles estão vinculados. Além de divisões por setor e por nível da federação, os conselhos podem ter caráter consultivos, deliberativos, normativos e/ou fiscalizadores.

A maior parte deles têm caráter múltiplo, sendo quase sempre deliberativos. Na contemporaneidade, os conselhos mais comum no Brasil são do tipo Instituições Participativas (IP), estando presentes na maioria dos municípios brasileiros.

No entanto, os resultados produzidos por Instituições Participativas (IP) variam muito e é por isso que diferentes pesquisadores têm identificado mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, a exemplo de mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, melhorias no bem-estar social, bem como o aprofundamento da democracia local (Avritzer, 2009).

Dentre os estudos que abraçam a comprovação estatística da dinâmica das IP, assinala-se o trabalho de pesquisa de Lavalle; Barone (2015), que revelou que o número de conselhos cresceu em todos os quartis de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal, decorridas duas décadas de 1990 até 2010. O referido estudo foi capaz de evidenciar não somente os momentos de maior ampliação dos conselhos, por setor de política pública, como também os novos padrões de desenvolvimento. Portanto, conselhos como os de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e de educação tiveram forte expansão municipal nos primeiros anos da década de 1990 e alcançam quase a totalidade deles em 2009.

Não obstante o alcance de novos padrões de desenvolvimento das IP, pesquisas outras mostram que "muitas Instituições Participativas

---

locais e regionais, focar na consolidação de conselhos e consórcios criados para o fortalecimento de municípios que fazem parte de uma determinada região ou território em que já existe um espírito de cooperação na resolução dos problemas comuns, quer sejam econômicos quer sejam sociais.

(IP) tendem a produzir mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança” (Wampler, 2011, p.44). Essas aparentes contradições na percepção desses autores sobre as IP são relevantes porque, entre outros aspectos, resgatam o debate em torno da efetividade da participação social sob variadas abordagens teóricas e metodológicas até aqui apresentadas.

No entanto, uma questão importante a se ponderar, é que, não obstante o ápice da instituição de conselhos nacionais tenha ocorrido nos governos anteriores ao atual (2023/2027), vale destacar que o padrão contínuo de expansão e o compromisso da maioria dos governantes com o tema, no percurso do período formalmente democrático, acusou uma inflexão no País a partir de meados de 2016. “O padrão de expansão contínua também era observado para o nível subnacional, onde existe uma verdadeira arquitetura federativa de conselhos” (Lavalle, 2011).

O novo ciclo em que as IP se tornaram contenciosas é iniciado no final do primeiro governo de Dilma Rousseff, que encontrava-se em conflito com o Congresso Nacional Brasileiro em face da proposta de instituir um "Sistema Nacional de Participação", que ganhou expressão nítida no poder executivo já durante o impeachment (Avritzer et al., prelo). O decreto, editado no fim de maio de 2014, consolida a participação social como método de governo e fortalece instâncias como os conselhos e as conferências. Para grande parte dos parlamentares, inclusive de partidos da base do governo, entendem que a iniciativa usurpa atribuições do Legislativo e nesse sentido o legislativo já apresentou a derrubada do decreto presidencial.

Assim, antes mesmo de finalizado o impeachment da presidenta em questão, importantes ministérios foram extintos, seus orçamentos reduzidos e composições e despesas orçamentárias de conselhos foram revistas (Avelino et al., 2017 p. 57).

Prova desse cenário de retrocessos na participação social da democracia brasileira foi publicada na edição do Decreto 9.076 de 11 de abril de 2019, que destituiu o ConCidades da atribuição de convocar a conferência nacional do setor, cuja realização foi adiada por três anos. A composição de outros conselhos também foi alterada por meio

da intervenção presidencial, como foi o caso do Conselho Nacional da Juventude e do Fórum Nacional de Educação. Houve também redução abrupta das conferências nacionais, em que apenas sete (7) foram realizadas entre 2016 e 2018, comparando com as 72 realizadas nos governos de Lula e as 42 concretizadas nos da Dilma (Lima, 2020, p. 58 e 51).

Tal situação, por outro lado, elevou a quantidade dos eventos em que a sociedade civil promoveu por sua conta própria as conferências, e elas se tornaram espaços de oposição ao governo pós-impeachment (Pogrebinschi e Tanscheit, 2017).

A chegada de J. M. Bolsonaro ao poder, primeiro presidente popular de extrema-direita no país, representou não apenas uma intensificação na mudança de rota, mas consubstanciou a inflexão política mais importante do país desde a promulgação da Constituição”

O pacto político consagrado na Carta Magna, especialmente os compromissos do Estado com a política social, ambiental, de direitos humanos, com a inclusão socioeconômica e com o fortalecimento da ordem democrática, inclusive o papel da participação, perdeu consenso na classe política e se tornou, ele próprio, contencioso

Além da ampla mudança na estrutura do Estado, extinção, mudança ou fusão de ministérios e órgãos (Lei 13.844/2019), a participação ou, de modo mais preciso, as IP, também entraram na mira. No primeiro dia de governo, por meio da citada MP 870, Bolsonaro alterou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2006, paralisando o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e suspendeu, provisoriamente, as atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que foi posteriormente reativado (Nicolau 2020, p.6).

Essas situações que requereram a necessidade de resiliência e luta para o reativamento dos conselhos extintos (pois o impacto em âmbito federal se desdobrou em problemas na execução de políticas públicas em todas as esferas da federação), adquiriram um tom de denúncia, consoante com o propósito de alertar para a "desconstrução" em curso (Fontes, 2019; Soyer e Barbosa Jr, 2020; Quadros e Mussoi, 2021; Koupak et al. 2021, Bravo e Pelaez, 2020).

Esse fato registrado na história recente do Brasil leva a entender, no campo prático, como é que se apresenta o risco da possível expansão das IP e o que e como líderes autocráticos podem se utilizar destas instituições não somente para fortalecer o desenvolvimento local, mas para favorecer seus próprios interesses



de poder sobre seus oponentes ideológicos.

Neste sentido, Lavallo (2011) sugere algumas formas de ampliação para a participação aprofundada nas IP, em seguida enumeradas:

I) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; II) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; III) contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; IV) direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e V) contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades. No entanto, essa aparente multidimensionalidade dos resultados das IP coloca desafios importantes para a operacionalização de avaliações de efetividade (Lavallo, 2011, p.50).

Por sua vez, Cameron; Hersberg; Sharpe (2012) alertam que há que se ter cuidado com isso, pois, o apoio à sociedade civil e às IP locais pode ser conivente com uma política neoliberal em que as instituições do Estado abandonam responsabilidades essenciais e deixam esta carga para a sociedade civil.

Isto posto, cabe proferir que alguns tipos de conselhos de desenvolvimento criados e suas competências influenciam uma outra instituição participativa que ficou bem conhecida em todo país, o chamado Orçamento Participativo (OP). Este combina a participação direta e indireta de indivíduos para discutir a alocação de uma parcela do orçamento municipal, cujas normas constitucionais ou a lei de responsabilidade fiscal não as comprometam. Essa IP se disseminou rapidamente pelo território nacional e também para outros países (Porto de Oliveira, 2014).

Por esta razão é possível pensar na integração de todas as instituições participativas. No campo analítico, um caminho foi considerar essa rede de diferentes instituições participativas como experiências de controle democrático não-eleitoral institucionais mistos (Lavallo et al., 2013).

Uma possibilidade de análise é vista por meio da noção de arquiteturas de controle em que se avalia a pluralidade de

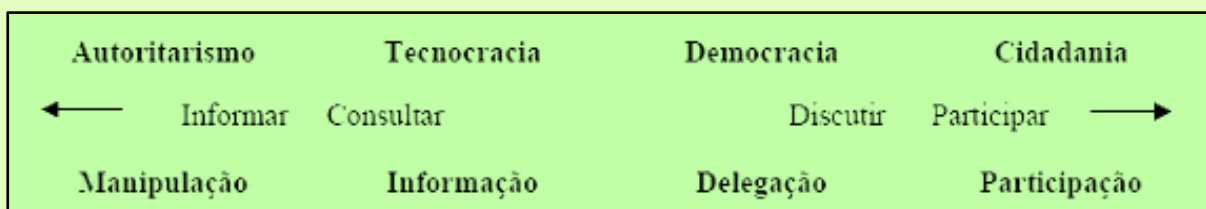
instituições e suas características no sistema político em termos de *accountability*<sup>9</sup> (Lavalle; Isunza Vera, 2011).

No campo prático, houve a preocupação em construir-se uma base comum para conectar algumas dessas Instituições Participantes. De tal modo, que em 2014 o governo federal tentou instituir por meio de decreto a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social que fomentava e definia as diretrizes de cada uma das IP já existentes. Entretanto, o decreto foi derrubado pela maioria do Congresso Nacional.

Esses fatos trazem evidências dos riscos ainda inevitáveis da participação direta, pois executivos poderosos e seus partidos de orientação neoliberal aproveitam mecanismos clientelistas para mobilizar certos grupos contra ao fortalecimento das instituições participativas brasileiras, impedindo de se colocar um contrapeso em sua autoridade e privam a "oposição" de oportunidades para influenciar na distribuição de recursos importantes, e a participação passa a adotar um caráter profundamente antidemocrático neste sentido.

De tal modo que se em um processo de gestão autocrático e ditatorial a participação popular é quase nula, já em um processo democrático ampliam-se os canais de discussão e participação (Figura 2). "O contato, que poderia ser apenas de caráter informativo, pode, em um governo participativo, permitir a partilha de decisões" (Magagnin, 2008, p. 20).

**Figura 2** - Regra da Participação Popular no Planejamento Urbano Associado à Organização Política



**Fonte:** (Nobre, 1999, apud Magagnin, 2008).

Por sua vez, Magagnin (2008, p. 20) profere que o processo de participação popular pode ser passivo ou ativo, dependendo "do

<sup>9</sup>A *accountability social* é composta pelos cidadãos, seja individualmente, em grupos populares ou na participação de conselhos. É o constante contato, fiscalização, exposição e a denúncia de atos ilegais que o cidadão faz aos agentes públicos que é chamado de *accountability social*.

processo adotado pelos planejadores para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão” e demonstra que as formas de participação popular “partem de níveis de participação mais passiva ou manipulada (representada pelo nível 1) para uma participação mais ativa ou com alto nível de mobilização (nível 7)”, de acordo com a Figura 3.

**Figura 3** - Grau de Envolvimento Popular no Processo de Tomada de Decisão

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	DESCRIÇÃO
1. Participação Simulada	Neste tipo de participação, embora a comunidade tenha representantes junto aos órgãos oficiais, elas não possuem o direito a voto.
2. Participação Passiva	Neste caso, o processo de decisão é unilateral. Todas as decisões são tomadas pela administração (decisores) e a comunidade apenas é informada do que está sendo discutido ou planejado pelos técnicos.
3. Participação por Consulta	A participação neste caso é realizada através de consultas realizadas junto à população ou por questionários. A definição dos problemas, o controle de informações e a análise ficam a cargo dos decisores – técnicos. Neste processo não há participação popular direta no processo de tomada de decisão.
4. Participação através de Incentivos Materiais	O processo participativo é estimulado através do recebimento de algum bem (dinheiro ou alimento) pela contribuição à pesquisa. Entretanto no caso do término do benefício o processo de participação também sofre perdas.
5. Participação Funcional	O envolvimento popular, neste caso, é realizado com técnicos. Os problemas são discutidos através de grupos que definirão os objetivos do projeto. Entretanto, a decisão final é realizada apenas pelos técnicos.
6. Participação Interativa	Este é o processo participativo mais ativo, ou seja, a população interage em todo o processo de tomada de decisão, desde a fase de análise, desenvolvimento dos planos de ação até a definição final do projeto.
7. Participação através da Mobilização da Comunidade	Através da iniciativa da comunidade o processo de discussão sobre os problemas urbanos pode ser realizado com a parceria de ONGs e órgãos governamentais; mas a característica deste processo é a iniciativa da comunidade em resolver seus problemas.

**Fonte:** (Nobre, 1999, apud Magagnin, 2008, p. 20).

Nesse conjunto de análises teóricas e de fatos históricos nem sempre fica claro para a literatura qual era e/ou qual é o diagnóstico de função e de efeito de uma Instituição Participativa (IP). De tal modo, que a busca pelos efeitos e pela efetividade das IP vem se aperfeiçoando face ao dinamismo do funcionamento desses espaços. Portanto, é nesse universo de instituições participativas no mundo e, particularmente, no Brasil, que os conselhos municipais, chamados também de conselhos gestores de políticas, tornaram-se as IP mais pesquisadas, talvez em razão de serem vistas como as mais presentes diretamente no cotidiano dos(as) cidadãos(ãs).

Tal evidência coloca essas instituições participantes como questão fundamental – seja para o campo teórico ou mesmo prático – visando-se saber qual a efetividade dessas jovens instituições pós

Constituição de 1988. Na realidade, a "Constituição Cidadã" ou a Carta Magna do Brasil traz em especial nos seus artigos 198, 204 e 206 os elementos que procederam a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação, nos três níveis de governo e tais experiências, provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas por meio do processo de territorialização. Igualmente, no artigo 29, inciso XII da Constituição Federal, estão dispostas as atribuições dos municípios, em que está prevista a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

Conhecer tais constatações e experiências, todavia, podem nos trazer as mais diversas interpretações. Podem existir efeitos sobre a democracia, sobre a relação entre os grupos sociais ou sobre a execução das políticas públicas de desenvolvimento, entre outras ações que se concretizam a partir da interferência da participação social. Conhecê-los todos ao mesmo tempo sabemos que é uma missão impossível. Esse cenário fez com que pesquisas acadêmicas seguissem os atores sociais e avaliaram esses colegiados institucionalizados, relatando esses objetos e trazendo alguns ganhos analíticos sobre esse campo da participação política. Apesar disso, muitas questões ainda persistem, e entre elas se destaca a agenda de pesquisas que busca compreender a efetividade das Instituições Participativas (IP) na política pública na esfera municipal.

### **2.1.1 Instituições Participativas: Conselhos Populares e Conselhos de Desenvolvimento Sustentável**

Em seguida são analisados os conselhos populares no mundo enquanto formas de organização dos movimentos populares a partir da evolução das forças produtivas do capitalismo. Os conselhos com participação popular no Brasil apareceram também muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, enquanto país periférico do capitalismo internacional, que segue um caminho de conquistas precedidas por muitas lutas, sacrifícios e atrasos sociopolíticos.

### 2.1.1.1 Conselhos Populares no Mundo

Durante o processo de revisão bibliográfica, realizada sobre o surgimento dos conselhos com participação popular, identificou-se que eles tiveram sua gênese perpassando por diferentes conjunturas no mundo, com especial destaque no levantamento da realidade histórica de países da Europa, a partir do advento de movimentos de revolta violenta, como estruturação da organização revolucionária que conjugava dentro desses espaços aparatos de poder e sistema alternativo de repressão.

Segundo Vieira (2017), pode-se citar épocas emblemáticas de estruturação de organizações de lutas populares entre os séculos XVIII e XX, tais como: a primeira fase da Revolução Francesa (1789), os Conselhos da Comuna de Paris (1871); a Revolução Russa de 1917 e os soviets de Petrogrado (1905), de ação ampla, que se colocavam como organização alternativa de poder.

Outro fato da história que revela também a origem de conselhos na Europa é a formação de instâncias coletivas de poder nos locais de trabalho, que se organizavam em assembleias operárias em sistemas de representação por meio de delegados de seção de fábrica, superando a exigência de filiação sindical e expressando um poder efetivo dos operários enquanto produtores com ação econômica e política. Dessa corrente surgiram os chamados "conselhos populares". Assim, a Europa torna-se um manancial dos movimentos operários com a evolução das forças produtivas do capitalismo.

De tal modo, que na Itália, já no século XX, os conselhos constituíram-se a partir de comissões de fábrica de caráter espontâneo e reivindicatório de direitos, transformados mais tarde em Conselhos de Fábrica, como instrumento de defesa dos interesses operários e como semente de um novo tipo de Estado. Em 1920, na greve geral em Turim, houve a derrocada pelo isolamento dos conselhos em relação ao resto do País e a falta de articulação com outras organizações, inclusive do Partido Comunista Italiano (PSI).

Em referência à Espanha, surgiram formas embrionárias de comissões no final do século XIX; e durante a Guerra Civil (1936/1939) elas se aliaram ao anarco-sindicalismo até serem reprimidas e

dizimadas pela ditadura Franquista. As Comissões Obraras da Catalunha (CCOO) ressurgem em 1955, com sede em Barcelona, como movimento espontâneo de trabalhadores espanhóis.

Fora da ordem capitalista europeia, surge o sistema de conselhos operários durante o regime comunista em Berlim (1953), na Hungria e na Polônia (1956) sob a forma de levante de operários dissidentes ao regime soviético. Na Iugoslávia (1950), após rompimento com a URSS (1948), os conselhos de autogestão surgiram dos comitês de libertação que faziam a mediação entre a fábrica, o governo e outras unidades sociais; os quais funcionavam com maior poder no Conselho Popular da Comuna.

Assim, os meios de produção deixavam de ser formalmente propriedade do Estado, passando a ser propriedade social. Na Polônia, os "Conselhos de Fábrica" surgem nas greves de 1956, evoluindo em 1980 para o sindicato "Solidariedade", importante e contraditório para as mudanças políticas que o país sofreu. Já em 1981, por meio de uma violenta intervenção dos militares, a democracia, que começava a surgir na Polônia, foi achatada.

Carvalho (2017) explana sobre a profusão de conselhos criados na Europa após a Primeira Guerra Mundial:

O final da Primeira Guerra Mundial foi marcado por uma comoção internacional pelos conselhos operários, a partir da consigna "todo poder aos soviets". Na Rússia, os conselhos eram os verdadeiros órgãos de poder do Estado. Na Alemanha de 1918 havia cerca de 10 mil conselhos, a Hungria vivia a "República Húngara dos Conselhos". No entanto, tais processos logo foram abortados. A Itália, entre 1919-1920, contava com cerca de 150 mil conselhos. (CARVALHO, 2017, p. 56).

Bonato (2001, p. 35) argumenta que observando sobre outra ótica, pode-se constatar, também, que "os conselhos surgiram nos países de capitalismo avançado como arranjos neocorporativistas voltados para negociar demandas de trabalhadores e outros grupos de interesse e reduzir conflitos distributivos, e ainda como grupos de pressão em demandas ligadas ao consumo e uso de bens coletivos".

Dando sequência aos acontecimentos dos meados do século XX, no Brasil, com o fim da ditadura do Estado Novo de Vargas, as agitações populares começam a ganhar relevo por meio dos movimentos de camponeses, de trabalhadores urbanos da indústria, negros,

feministas. A fermentação popular perde seu ímpeto com a instalação do regime militar, em 1964, e a partir daí o exercício da violência, repressão e a censura são promovidos pelo estado sobre os movimentos sociais e a sociedade brasileira como um todo.

Emerge desse contexto de crise econômica e política as lutas do ABCD paulista no final dos anos de 1970. Esta experiência revela ao país, segundo Nascimento; Barreto (2010, p.15), a "[...] emergência de novas sociabilidades constituídas fora da ordem estatal, instituídas por subjetividades sufocadas que lançaram-se na cena pública reivindicando o direito de ter direitos". Na década de 1970, a sociedade brasileira passa a se organizar na luta por seus direitos políticos e de organização civil e pela descentralização do poder, culminando em 1984 com o movimento "Diretas Já!", extraordinário marco da participação popular brasileira.

Em 1988 é promulgada uma nova Constituição Brasileira, que assegura, como princípio orientador que "todo poder emana do povo, e que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição" (art. 1º, Parágrafo Único). Assim, a participação popular no Brasil, enquanto país periférico do capitalismo internacional, segue um caminho de conquistas precedidas por muitas lutas, sacrifícios e retrocessos democráticos.

É importante destacar que em contexto local, nos anos 2000, registra-se como exemplo a Lei Orgânica do Município de Jaguarari-BA<sup>10</sup> que também promoveu avanços, sobretudo no que diz respeito à descentralização, fortalecimento do poder legislativo e ampliação da participação popular.

#### 2.1.1.2 Conselhos Populares no Brasil

A concepção da idealização dos conselhos com participação popular no Brasil surgiu mais fortemente antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, e se concretizou enquanto fruto da ebulição de

---

<sup>10</sup>Art. 9º - Além das diversas formas de participação popular previstos nesta Lei orgânica, fica assegurada a existência de Conselhos populares, cuja composição, competência, organização, objetivos e funcionamento serão definidos em Lei, por este legislativo. (Jaguarari, Lei Orgânica do Município de Jaguarari-BA, em 02/12/2009. D.O.M. em 09/02/2010), grifo nosso.

constantes discussões e mobilizações sociais populares para reivindicar a institucionalização da participação da sociedade civil organizada nos espaços de decisões tomadas antes exclusivamente no âmbito do Poder Público. Esse cenário certamente influenciou o processo constituinte que aprofundou a questão colocada pelos movimentos sociais ao final da década de 1970 e início dos anos 1980 sobre a democratização do Estado e os mecanismos necessários para torná-lo público.

A esse respeito, Moroni (2005), na condição de membro do Colegiado de Gestão do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC), em seu artigo: *Participamos, e daí?* publicado pelo Observatório da Cidadania, em dezembro de 2005, identifica cinco dimensões trazidas pelo movimento popular para a assembleia constituinte:

O movimento traz para o processo constituinte, além da democratização e publicização do Estado, a necessidade de controle social, em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação, financiamento das políticas públicas. (Moroni, 2005, p. 1).

É relevante observar que "o aparecimento dos conselhos municipais no cenário político brasileiro é uma novidade em relação às formas tradicionais de gestão das políticas públicas. Esses conselhos se institucionalizaram na década de 1990, mas são resultados de lutas populares pela democratização da gestão pública". (Tótora; Chaia, 2002).

Totoras e Chaia (2002) ainda afirmam que:

No Brasil, o debate sobre conselhos e federalismo ganhou importância nos anos 1990 como resultado da Constituição de 1988, que inovou ao adotar mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Os conselhos constituem um novo espaço de participação política. Porém, cabe uma problematização sobre o avanço e/ou limites dessas experiências na sua efetivação.

Recuperar a história e o debate teórico sobre federalismo e conselhos nos permite avaliar a experiência brasileira dos anos 1990. Considerando a larga tradição autoritária brasileira, não se pode desprezar uma cultura política baseada numa concepção de cidadãos apáticos e passivos ante o monopólio das ações políticas concentradas em elites minoritárias. (Tótora; Chaia, 2002, p. 60).

Diante desse fato registrado pela história política recente no País, Abramovay e Veiga (1999) constataam que a abundância de conselhos



gestores<sup>11</sup> pode ser entendida como a mais vultuosa renovação institucional para a construção e implementação de políticas públicas no Brasil democrático, porque encerram em si um enorme potencial de transformação sociopolítica, propiciando a entrada de temas políticos na vida de indivíduos ou grupos organizados que até então se encontravam às margens desta discussão. A emergência dos Conselhos de Políticas públicas é marcada pela descentralização dos anos 80/90 e pela redemocratização ocorrida no pós regime militar.

Verificam-se ainda que esses autores citados consideram que os conselhos gestores ocupam papel fundamental no processo de municipalização, representando a descentralização do papel do estado, inclusive possuindo importância essencial no processo de transformação da realidade rural brasileira, visto que são instâncias deliberativas, consultivas e fiscalizadoras mais próximas da população local.

#### 2.1.1.3 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável no Brasil

Os CMDS foram criados, como se detalha em seção anterior, para serem fóruns de discussões e decisões deliberadas coletivamente, visando promover o desenvolvimento sustentável do município, sobretudo com destaque aos rumos do setor rural, em decorrência das amplas reivindicações dos movimentos sociais pertencentes a cadeia produtiva da agricultura familiar e sua importância dentro do setor agrícola no país.

Para Azevedo e Pessoa (2011), a condição relevante de participação popular continua sendo de que ela seja efetiva e legítima e que, para tanto, envolva os múltiplos segmentos sociais e movimentos de comunidades rurais e urbanas por meio de suas associações, cooperativas, sindicatos, constituindo esse espaço colegiado imperativo para validar o exercício dos mecanismos de democracia direta considerando a sociedade civil organizada e o poder público.

---

<sup>11</sup>De fato, existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores e, em alguns casos, como o do orçamento participativo, a participação em alguns anos alcançou a marca de quase 180 mil pessoas (Avritzer, 2007, p. 433).

Mesmo validado o motivo da importância do setor agrícola/rural para a economia do Brasil, fica evidente que ao longo da história que a agricultura familiar, em particular, sempre foi muito carente de atenção das políticas públicas que abrangessem a realidade desse segmento. Argumentos variados são utilizados a esse respeito, inclusive àqueles que indicam que,

[...] a novidade da ruralidade brasileira consiste no reconhecimento social e político do chamado "setor de subsistência", formado por milhares de pequenos agricultores que teriam sua origem histórica como remanescentes do regime colonial e do escravismo, não tendo sido eliminados nem mesmo pela industrialização e modernização conservadora da agricultura, que, na década de 1990, foram contemplados com a universalização dos direitos previdenciários (Schneider, 2003, p. 13).

Entretanto, a importância aos novos rumos do setor rural no âmbito dos municípios brasileiros na contemporaneidade se deu pela influência da criação massiva dos chamados Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Nesse particular, na Bahia a estrutura do CMDRS está incorporada no CMDS, surgidos a partir dos anos 1990 como condição para que os municípios pudessem receber recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), principalmente na linha de Infraestrutura. Não obstante a importância do PRONAF como instrumento de política pública para o meio rural, segundo Abramovay (2001) "os conselhos foram constituídos estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos federais por parte dos municípios e não expressam uma dinâmica local significativa". Como destacado anteriormente, os conselhos municipais a partir de então assumiram um papel fundamental para a agricultura familiar no país.

#### 2.1.1.4 Conselhos Municipais e Percurso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

Inicia-se essa seção com a fixação de um conceito inovador dentro da ordem da economia de mercado, que é do modelo de desenvolvimento sustentável.<sup>12</sup>: Dentro de uma perspectiva da sustentabilidade social,

---

<sup>12</sup> O conceito de "Desenvolvimento Sustentável" teve início na década de 1980, no âmbito do Relatório Brundland, também conhecido como "Nosso futuro comum",

ecológica, econômica e político-institucional não se concebe uma gestão pública municipal participativa sem um olhar para as pautas e dilemas do mundo globalizado.

Nesse contexto, os impactos ecológicos não poderão ser abordados de forma particularizada, cartesiana e setORIZADA. Por essa lógica, necessário se faz uma consciência planetária integrando ações globais sustentáveis com o desenvolvimento de atividades político-institucionais locais.

Posta a questão nesses termos, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou a "Agenda 2030", em 2015, que estabelece 169 metas incluídas em 17 objetivos, os denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Apesar de os países membros da ONU atuarem em um conjunto de ações comuns, cada país vem utilizando, ao seu modo, estratégias diversas para tentar atingir essas metas e, tudo leva a crer, que a educação será o caminho mais eficaz na promoção dos ODS entre as pessoas" (Ramineli; Araujo, 2019, p.2).

De forma esclarecedora, a ONU (2022) estabeleceu o sentido global e a finalidade desses objetivos para um mundo melhor, a partir de ações locais:

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil. (ONU, 2022).

Na Figura 4 são anunciados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contidos na Agenda 2030 da ONU, os quais estão descritos detalhadamente na Figura 5.

Figura 4 - Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Nações Unidas Brasil, (2023).

Figura 5 - Descrição dos Enunciados dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

01 - <b>Erradicação da pobreza:</b> acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
02 - <b>Fome zero e agricultura sustentável:</b> acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
03 - <b>Saúde e bem-estar:</b> assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
04 - <b>Educação de qualidade:</b> assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
05 - <b>Igualdade de gênero:</b> alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
06 - <b>Água limpa e saneamento:</b> garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.
07 - <b>Energia limpa e acessível:</b> garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos.
08 - <b>Trabalho decente e crescimento econômico:</b> promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
09 - <b>Indústria, inovação e infraestrutura:</b> construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10 - <b>Redução das desigualdades:</b> reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles.
11 - <b>Cidades e comunidades sustentáveis:</b> tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12 - <b>Consumo e produção responsáveis:</b> assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13 - <b>Ação contra a mudança global do clima:</b> tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
14 - <b>Vida na água:</b> conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15 - <b>Vida terrestre:</b> proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade.
16 - <b>Paz, justiça e instituições eficazes:</b> promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17 - <b>Parcerias e meios de implementação:</b> fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Nações Unidas Brasil, 2024.

Com a premissa de fazer um mundo melhor, evidencia-se uma mudança de paradigma na gestão pública municipal como a aludida na agenda 2030, tendo os conselhos um papel fundamental frente a essa responsabilidade social e ambiental.

O instrumento para consecução desses objetivos é a articulação entre educação - numa visão Freireana<sup>13</sup> - e as ações do conselho integrando de cidadania e a gestão pública participativa. Nesse percorrer, observou-se que os CMDS são o elo entre a democracia representativa, a democracia direta e o desenvolvimento local integrado.

Brose (2004) traz por meio de seus estudos da temática do desenvolvimento, a concepção do desenvolvimento local, que na sua ótica abrange cinco (5) dimensões; a saber:

1) inclusão social, 2) fortalecimento da economia local, 3) inovação na gestão pública, 4) gestão ambiental e 5) mobilização social.

Para compreender as cinco dimensões do desenvolvimento local concebidas por Brose (2004), tornou-se imperativo detalhar o marco referencial por ele concebido que espelham as ações essenciais relacionadas no Quadro 7.

---

<sup>13</sup> A Educação Freireana propõe a emancipação dos educandos e a formação de coletivos preocupados em encaminhar relações sociais que sejam justas e igualitárias, em contextos que requerem ações solidárias e sustentáveis.

**Quadro 7** - Marco Referencial das cinco Dimensões do Desenvolvimento Local

1. Inclusão social	2. Fortalecimento da economia local	3. Inovação na gestão pública	4. Gestão ambiental	5. Mobilização social
Erradicação do analfabetismo	Agrícola e não agrícola	Mecanismos de controle social	Mecanismos de proteção ambiental	Estímulo para o protagonismo juvenil
Acesso à educação pública de qualidade	Garantia da segurança alimentar	Eliminação de brechas para corrupção	Recuperação de áreas degradadas	Fortalecimento da capacidade de autogestão comunitária
Acesso à saúde pública de qualidade	Marca e valor aos produtos locais	Profissionalização da gestão pública	Segurança energética e hídrica	Fortalecimento da capacidade de cogestão dos atores locais
Ações preventivas de saúde coletiva	Profissionalização dos postos de trabalho existentes	Gestão com visão estratégica	Uso racional de recursos naturais	Iniciativas a partir da sociedade civil
Acesso à habitação saudável	Fomento a novos negócios	Sinergia entre programas públicos	Desenvolvimento de novas tecnologias	Parcerias com o setor público
Acesso à informação	Captação e investimento local da poupança	Continuidade nas ações	Direcionamento das compras do setor público	Participação nas políticas públicas
Assistência a grupos excluídos	Formação de redes de negócios	Sistema de metas de desempenho com benchmark	Educação ambiental	
Formação profissional para jovens	Fortalecimento dos sistemas locais de produção		Triagem e reciclagem de resíduos	

**Fonte:** Adaptado de Brose, 2004.

A correlação do desenvolvimento local com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 no plano global da ONU, demonstra a importância que tem a comunidade no acompanhamento do processo contínuo de desenvolvimento.

Discorrendo sobre isso, o pesquisador dessa temática Ricardo Abramovay sustenta que:

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).

### 3.1.1.5 Conselhos Municipais, Inter-relações e Transversalidades

É relevante iniciar-se a construção dessa análise sobre as inter-relações e transversalidades nos conselhos municipais, posteriormente a apreciação da trajetória histórica resumida do surgimento dos

conselhos populares no mundo e no Brasil contemporâneo. Para a edificação da presente análise são demandadas informações sobre educação popular, conselhos municipais, desenvolvimento sustentável, princípios e eixos integradores em agroecologia.

Neste contexto analítico, merece destaque a articulação dos conselhos municipais com a incorporação dos princípios da Agroecologia apoiada nos seus quatro eixos integradores no espaço público, a saber: 1) Princípio da vida; 2) Princípio da diversidade; 3) Princípio da complexidade e 4) Princípio da transformação.

Por sua vez, esses quatro eixos se relacionam conceitualmente com o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), porque eles criam espaços públicos para o exercício do planejamento e orçamento participativo, monitoramento das políticas públicas, controle e gestão compartilhados, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar em articulação com a agroecologia.

Igualmente, reconhece-se a relevância da educação popular em seu papel integrador com os conselhos municipais, sendo estas instituições de efetivação da democracia direta, da participação popular na gestão pública de resultados sociais na conquista da cidadania plena.

Com relação ao processo de educação política para o fortalecimento dos Conselhos, Lavallo (2011) ressalta dois aspectos: "1) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; 2) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil [...]".

Do mesmo modo que a educação política, identifica-se e incorpora-se o imperativo de mudança de paradigma na gestão pública municipal, em razão, sobretudo, da emergência da implementação da Agenda 2030 da ONU, atribuindo-se aos conselhos municipais um papel estratégico a desempenhar, com responsabilidade social e ambiental, em uma conjuntura mundial de aprofundamento da crise climática, com proeminência nas variações de precipitação, nebulosidade e temperatura média global.

Em consideração a esses diversos aspectos pautados, como também aos levantamentos bibliográficos e documentais realizados e ao exame em sala de aula das disciplinas cursadas no PPGADT, chega-se à conclusão de que todos se somam para a concepção de uma trilogia para o alcance do desenvolvimento municipal sustentável, constituída das temáticas: 1) conselhos municipais; 2) desenvolvimento sustentável; 3) processos agroecológicos, que são analisadas nos próximos seções.

#### 2.1.1.6 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável e os Princípios Integradores em Agroecologia

O sistema da agroecológica conforma a produção de alimentos ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo, capaz de integrar o homem ao meio ambiente (COSTA, 2006). Grande parte dos agricultores familiares desenvolveram ao longo do tempo conhecimento na compreensão ecológica e cultural no manejo dos sistemas alimentares, pois quando eles os manejam tem um componente cultural implícito das tecnologias "tradicionais".

A importância da agroecologia aplicada é vista não somente como elemento de inclusão social da agricultura familiar, mas também como elemento de implementação de sistemas produtivos mais sustentáveis e produtores de alimentos saudáveis, sem a imposição de uma ideologia condenatória de práticas tidas como "antieconômicas" próprias das tradições da agricultura familiar, para em seu lugar estrategicamente implantar tecnologias estranhas e nocivas ao modo de vida comunitário.

Deste modo, argumenta Caporal (2009) em suas análises sobre a agroecologia:

[...] o atual estado do conhecimento sobre os princípios da Agroecologia permite avançar rapidamente uma transição da agricultura convencional para formas distintas de agriculturas mais sustentáveis, adotando as bases que orientam as agriculturas de baixos insumos externos e alicerçadas em práticas de Agroecologia aplicada. Com isso, poderemos caminhar não só para ampliar a inclusão social, com maior presença da agricultura familiar no campo, como para a implementação de sistemas produtivos mais sustentáveis, com menor degradação dos recursos naturais e com a produção de alimentos mais saudáveis. (Caporal, 2009, p. 47).

A formação de massa crítica dos quadros profissionais para trabalharem com os paradigmas agroecológicos é decisivo para sua sustentação. A esse respeito, Caporal (2009) assim se manifesta:

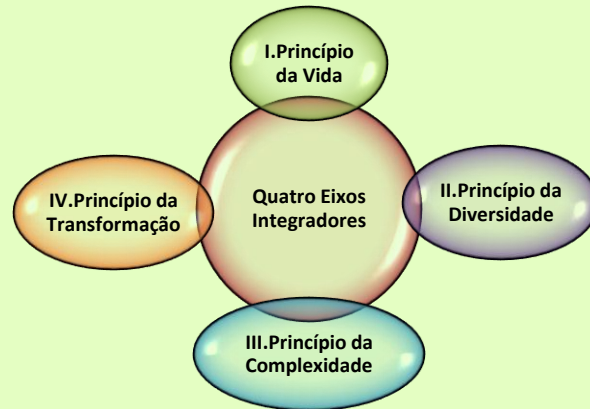


[...] em Agroecologia se buscam ensinamentos da "educação libertadora", e por isso é recomendável que "a assistência técnica e os programas de capacitação não sejam mera ação de adestramento", isto é, "a assistência técnica, que é indispensável, qualquer que seja o seu domínio, só é válida na medida em que o seu programa, nascendo da pesquisa de um 'tema gerador' do povo, vá mais além do puro treinamento técnico (Caporal, 2009, p. 93).

Há que se levar em consideração que a Agroecologia, como ressaltava Altieri (2004), se apresenta na atualidade como um dos desafios colocados "[...]defronte daqueles que pensam a agroecologia como bandeira de luta e instrumento de ação social, bem como a pensá-la como promessa de renovação do social, dos sistemas técnicos e como fonte de mudanças culturais." Assim, a Agroecologia torna-se uma importante aliada da agricultura familiar, pois ela "[...] mantém a produtividade agrícola com o mínimo possível de impactos ambientais e com retornos econômico-financeiros adequados à meta de redução da pobreza, assim atendendo às necessidades sociais das populações rurais" (, 2004).

Fazendo-se referência ao importante debate coletivo sobre Educação em Agroecologia de âmbito nacional, promovido de maneira inédita pelo I Seminário Nacional de Educação em Agroecologia (I SNEA), em Pernambuco, em 2013, o seu conteúdo se constituiu numa extraordinária síntese dos trabalhos desenvolvidos, cujos esforços foram consolidados pelo grupo de coordenação do evento, que procurou manter a coerência com a "matéria prima" das distintas contribuições dos participantes. Em decorrência disso, em seguida são oferecidos de forma resumida os resultados a partir de princípios em quatro (4) eixos integradores, com o objetivo de aprofundar a reflexão sobre o tema: 1) Princípio da Vida; 2) Princípio da Diversidade; 3) Princípio da Complexidade; 4) Princípio da Transformação (Figura 6).

**Figura 6 - Eixos Integradores em Agroecologia**



**Fonte:** I SENEIA, (2013)

Esses quatro princípios integradores em agroecologia estabelecem convergência conceitual com o papel dos CMDs, porque eles são espaços coletivos de planejamento participativo, monitoramento de atividades, controle e gestão de políticas públicas com destaque ao fortalecimento da agricultura familiar sustentável, tendo seu objetivo principal pautado na construção, priorização, adequação e aprimoramento dessas políticas.

Na realidade, são espaços coletivos voltados para o desenvolvimento sustentável e solidário a partir das demandas estabelecidas nos municípios/territórios. Para dar conta desse importante papel, esses espaços colegiados visam, antes de tudo, buscar a qualificação de sua estrutura e funcionamento, estabelecendo condições objetivas de atuar como instrumento consultivo /deliberativo (BAHIA, 2021, p.1).

Nesse contexto de mutualidade conceitual, apresenta-se a seguir, o primeiro princípio do conjunto dos quatro eixos integradores em agroecologia e seus respectivos processos educativos, extraído dos debates do I SNEA, em 2013:

### **I. Princípio da Vida**

Inicia-se com Princípio da Vida, que diz que é na natureza onde se reproduzem e se realizam todas as formas de vida, inclusive a dos seres humanos. Igualmente, devem-se aprender com as lições da natureza, a partir da observação das interrelações da diversidade dos seres vivos nos diversos ecossistemas, para superar a visão

antropocêntrica em direção a uma consciência planetária. "O acesso aos bens da natureza como terra, água, floresta, sementes, alimentos, trabalho e cultura garantem aprendizagens fundamentais, que possibilitam a sustentabilidade" (I SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM AGROECOLOGIA, 2013, p.7).

Este princípio tem sua orientação assentada em processos que podem proporcionar as ações dos conselhos municipais de desenvolvimento sustentável no que se refere aos temas como sustentabilidade, processos de governança local, valorização dos costumes e tradições locais no uso de sementes e raças crioulas, manejo de agrossistemas economia solidária.

## **II. Princípio da Diversidade**

Este princípio se contrapõe às concepções totalizadoras, homogêneas, padronizadoras, universais e excludentes presentes no campo da educação. A diversidade deve ser reconhecida nos diferentes ecossistemas, agroecossistemas e paisagens, na riqueza de bens naturais, nas distintas práticas sociais, saberes (locais e acadêmicos), valores, cultura e formas de organização social e produtiva, que determinam a relação dos seres humanos com a natureza.

O território onde se inserem os processos educativos é visto como o espaço da diversidade e da construção do conhecimento por excelência. "É também no território diverso onde se estabelecem as relações entre o campo e a cidade, que merecem ser vistas como potencializadoras de processos endógenos e de complementaridade" (I SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM AGROECOLOGIA, 2013, p.8).

É oportuno frisar o conceito de território, uma vez que essa palavra já foi eventualmente citada e é um elemento teórico e prático que compõe o objeto da pesquisa. "O território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico" - que também é sempre de alguma forma natureza (Haesbaert Limonad, 2007, p. 42).

### **III. Princípio da Complexidade**

"A realidade é complexa e requer um pensamento também complexo." Desenvolver um pensamento complexo implica fugir da simplificação, da fragmentação, da compartimentação, da hiperespecialização, do dualismo, da certeza e do reducionismo, colocando em prática a religação dos saberes, numa perspectiva transdisciplinar. Implica também reconhecer a multidimensionalidade das coisas, suas relações, associações e interações. Assim, os processos educativos e de construção do conhecimento agroecológico devem primar pelo pluralismo metodológico e epistemológico. E estes processos podem adquirir maior pertinência se consubstanciados em ações e atitudes multidisciplinares, interdisciplinares e transdisciplinares, mas fundamentalmente no diálogo dos diversos saberes e áreas do conhecimento, considerando os seus contextos sócio-históricos (I SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM AGROECOLOGIA, 2013, p.9).

Agregando informação ao princípio considerado, Edgar Morin (2003), no seu livro *A Cabeça Bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*, afirma que:

Há inadequação cada vez mais ampla, profunda e grave entre os saberes separados, fragmentados, compartimentados entre disciplinas, e, por outro lado, realidades ou problemas cada vez mais pluridisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários. (MORIN, 2003, p.11).

Ainda com relação ao princípio da Complexidade, cuja característica basilar está colada na educação e na cultura popular, Morin (2003) assevera que os processos educativos em agroecologia devem ser orientados por uma gama de processos multidimensionais.

### **IV. Princípio da Transformação**

A educação deve ser adotada como uma ferramenta de conscientização e libertação das estruturas ideológicas de dominação que sustentam a sociedade hegemônica, para formar profissionais críticos e criativos, com capacidades para compreender e atuar com autonomia para a promoção da vida e da sustentabilidade do planeta. Este princípio recomenda que os processos educativos em agroecologia devem ser orientados para a promoção de práticas emancipatórias; preparação de profissionais em

economia solidária, popular e ecológica; prática pedagógica comprometida com a mudança socioecológica; processos de aprendizagem coletivos em questões estruturais da sociedade capitalista; promoção da soberania e segurança alimentar; atuação crítica nas questões gênero; relação de ensino horizontais.

Por ser uma perspectiva científica aberta ao diálogo de saberes, a agroecologia vai ao encontro da capacidade mental criativa de agricultores familiares e de outros grupos de indivíduos com o intuito de fortalecer suas habilidades de inovação nos processos de gestão da base de recursos de que dispõem para o processo produtivo. Esse processo se compõe de ações voltadas para a promoção da sustentabilidade no âmbito municipal, dentro de uma perspectiva mais ampla, como a questão do desenvolvimento sustentável.

De forma esquemática, o processo de transição agroecológica pode ser implementado interna e externamente ao sistema. Internamente, quando agricultores familiares e instituições participativas de desenvolvimento sustentável (a exemplo dos CMDS) buscam acessar as políticas públicas de ATER com foco em: (a) reduzir e racionalizar o uso de insumos químicos, (b) substituir insumos químicos, (c) manejar adequadamente a biodiversidade e redesenhar os sistemas produtivos de maneira sustentável. Externamente ao sistema produtivo, quando: (i) expande a consciência pública, (ii) organiza os mercados e infraestruturas, (iii) provoca mudanças institucionais (pesquisa, ensino, extensão) e (iv) ajuda na formulação de políticas públicas integradas e sistêmicas sob controle social, geradas a partir de organizações sociais conscientes e propositivas.

Portanto, estabelecendo-se um paralelo entre agroecologia e agricultura familiar, conjetura-se, simplificadamente, determinadas similaridades entre ambas, em seguida relacionadas: preocupação com a preservação ambiental; utilização consciente dos recursos naturais; preservação dos costumes e de práticas agrícolas de baixo impacto e preservação do solo, tais como, consórcio de culturas, sucessão de culturas, utilização de cobertura morta, adubação orgânica, controle alternativo de pragas e doenças etc. Esse tipo de manejo sustentável

dos agrossistemas, contribui para que o meio ambiente fique em equilíbrio em relação ao ecossistema e à saúde do ser humano.

#### 2.1.1.7 Trilogia para Alcance do Desenvolvimento Municipal Sustentável: Conselho Municipal, Desenvolvimento Local e Agroecologia

Os elementos para alcançar o desenvolvimento municipal sustentável é real, porém requer um contexto de muita luta dos atores envolvidos com ela. Com esse propósito, deve-se buscar implementar propostas e estratégias sob o ponto de vista micro ou local, considerando a máxima de "pensar global, agir local." Com relação especificamente ao desenvolvimento rural sustentável, entende-se que ele deva ser implementado em base local, porque é nessa instância que se pode contrapor à capacidade de influência do capital ou do poder instituído através de alguma espécie de controle social legitimamente instituído, (por exemplo, a participação efetiva nos conselhos municipais e em reuniões abertas ao público é crucial para o alcance desse objetivo).

Os conselhos municipais já estão convencionados como instâncias que operam as políticas públicas das esferas diferentes de governo com a participação das representações da sociedade civil. "Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram". [...] "o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos" (Abromovay, 2001, p. 121).

Outro fator de grande potencial em favor do desenvolvimento rural sustentável é a agroecologia como apreendida até aqui, em razão dela proporcionar uma produção agrícola que não expõe o meio natural aos danos provocado pela agricultura convencional, além de resgatar os modos de vida e sobretudo os conhecimentos das comunidades que trabalham e vivem basicamente da agricultura e atividades extrativas vegetais e pastoris, agregando as propostas agroecológicas ao desenvolvimento da agricultura familiar. A readequação tecnológica para a transição agroecologia ocorre através da introdução de práticas que requerem basicamente a reorientação do trabalho dos agricultores familiares, portanto, de baixo esforço de investimento.

[...] A pesquisa agroecológica, juntamente com o ensino e a extensão rural agroecológica, devem articular as diversas forças sociais dos setores público e privado para consolidar a urgência de se aumentar o espaço da agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável (Moreira *et. al.* 2007, p. 513).

As atuações da pesquisa, ensino e ATER de cunho agroecológico ligados aos agricultores familiares se expressam por meio da construção do conhecimento agroecológico, conservação e o uso sustentável da biodiversidade, protagonismo das mulheres, abastecimento alimentar e construção social de mercados, soberania e segurança alimentar, reforma agrária e direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, acesso e gestão das águas, questão dos agrotóxicos e dos transgênicos, normas sanitárias para produtos da agricultura familiar, crédito para financiamento da agricultura Familiar (PRONAF), entre outros (ANA, 2018). Portanto, o desafio do desenvolvimento sustentável é, inicialmente, um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político (Frey, 2001, p.2).

#### 2.1.1.8 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável: Evidências na Bahia

No estado da Bahia, o que confirma o contexto emergente dos CMDS é que eles surgiram e têm a sua estruturação central apoiada na implantação do PRONAF, criado em meados da década 1990. Esse programa possui um amplo espectro de apoio à agricultura familiar, que possibilitou o estabelecimento de alicerces para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural, a partir das quais foi excitada uma dinâmica de participação de representantes de diferentes segmentos sociais dos municípios.

Assim, as consequências desse arranjo institucional local conduziram à formulação de programas e projetos direcionados às diversas cadeias produtivas regionais e locais com potencial de integração com o Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDS), objeto de planejamento participativo, que preza pela

multiplicidade dos diversos pontos de vista dos integrantes do conselho.

Na verdade, o que se verifica da imersão na pesquisa bibliográfica é que os conselhos, na maioria dos municípios da Bahia<sup>14</sup>, funcionam intensamente com atribuições específicas de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), isto é, se constituiu em um órgão de caráter permanente, consultivo, deliberativo e de aconselhamento, com a finalidade de estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de desenvolvimento das atividades agropecuárias do município.

O marco afirmativo dos fatos pesquisados é que o ciclo do Governo da Bahia, fruto de arranjos partidários com feição virtualmente democrática e popular, vislumbrou a relevância do protagonismo dos CMDS e entendeu que eles poderiam se constituir em espaços coletivos de participação e representação social para o planejamento, monitoramento e gestão de políticas públicas do executivo estadual orientados ao desenvolvimento municipal sustentável para mais de 400 municípios do Estado.

Deste modo, já em 2013, o poder executivo estadual promoveu, de forma articulada com suas diversas instâncias administrativas, o lançamento de uma Cartilha<sup>15</sup> com o objetivo de orientar gestores públicos e representantes de organizações, entidades e movimentos sociais sobre o processo de implantação e/ou reestruturação dos CMDS e correlatos, além de apresentar as orientações para se buscar a homologação desses mesmos conselhos junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), para que fossem reconhecidos, valorizados e fortalecidos.

No início de 2020, com o crescimento das desigualdades econômicas e sociais nos municípios da Bahia, agravadas com as crises econômica global e de saúde pública, essa última provocada pela pandemia da COVID-19, a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) da Bahia, por

---

<sup>14</sup> De acordo com o IBGE, 2021, o estado da Bahia possui 320 municípios com população abaixo de 30 mil habitantes, representando em torno de 77% do total de 417 municípios.

<sup>15</sup> Departamento de Formação de Órgãos Colegiados (DFOC) da Cia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) do Governo da Bahia.



meio do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), atualizou a referida cartilha lançada inicialmente em 2013, porém mantendo o objetivo original de orientar gestores públicos e representantes de organizações, entidades e movimentos sociais sobre o processo de instauração ou regularização dos CMDS.

Ao mesmo tempo, o executivo estadual promoveu um curso de formação de quadros para operarem os conselhos municipais, denominado "Formação CMDS 2021: Governança, Território e Educomunicação", que consistiu em um processo pedagógico envolvendo educação, comunicação, interação, tecnologias, compartilhamento de conhecimento e produção em forma de autorias coletivas, com o objetivo fundamental de massificar e difundir o processo educativo de fortalecimento os CMDS na totalidade dos 417 municípios do estado da Bahia.

Esta formação foi ofertada como uma ação do Plano Estadual de Governança da Estratégia, que mantém acordo de empréstimo firmado entre o Estado da Bahia e o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com vistas ao empoderamento das instâncias de governança municipais, com atenção central aos CMDS.

É importante observar que o referido Plano alocou recursos públicos que permitiram o desenvolvimento de quadros de conselheiros gestores dos CMDS e conselheiros não gestores, com apoio das localidades âncoras da Rede Educom (Núcleo de Informática Aplicada à Educação).

Os participantes que obtiveram aproveitamento igual ou superior a 75% tiveram direito ao certificado. Todo material didático ofertado no curso, dividido por módulo, foi disponibilizado na Plataforma Moodle<sup>16</sup>. A formação Educomunicativa também introduziu novas pautas, como: Território de Identidade, Diferenças; Redes; Subjetividade; Etnia; Gênero; Multiculturalismo (Cartilha DEFOC/EDUCOM, 2018).

No entanto, há que se fazer ressalvas com relação ao alcance e o caráter das posturas decorrentes da massificação da capacitação de conselheiros, promovida pelo governo estadual, na totalidade dos municípios baianos, como alerta Abramovay:

---

16 O Moodle é uma plataforma de aprendizagem a distância baseada em software livre.

A alocação de recursos governamentais por parte de representações que extrapolam o círculo da política profissional não tem por si só o condão de alterar o cotidiano de qualquer organização ou localidade: os conselheiros podem ser mal-informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão frequente, uma mistura de cada um destes elementos. Mas o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos. (ABRAMOVAY, 2001, p. 121), grifo nosso).

Além disso, não é incomum acontecer que as redes de capacitação de conselheiros, firmadas entre o Estado e a Sociedade Civil, assumam uma atitude de transferência de responsabilidades do primeiro à segunda.

Por outro lado, de acordo com Freitas (2011) e considerando as práticas da Rede Educom, pode-se afiançar que a formação de conselheiros, nesse caso, se mostra de suma relevância para ampliar funcionamento pragmático do CMDS, isso porque os conselheiros quando inseridos nos conselhos municipais de desenvolvimento passam a ser um agente social informado e capacitado.

É importante destacar que a formação Rede Educom de conselheiros confronta práticas tradicionais e conservadoras versus práticas educadoras em redes, conforme sistematização exposta na Quadro 8.

**Quadro 8 - Confronto Tradição Conservadora versus Educomunicação**

ELEMENTOS DA MODELAGEM	TRADIÇÃO CONSERVADORA (ELITISMO)	EDUCOMUNICAÇÃO (REDES)
Centro	<u>Programa de controle centralizado - Púlpitos:</u> - Político (palanque, mesa diretora, gabinete). - Padre, pastor (altar). - Professor (sala de aula).	<u>Programas descentralizados:</u> - Roda de conversa. - Grupos em rede. - Autorias coletivas.
Emissão - Recepção	<u>Grande mídia. Um emissor e vários receptores:</u> - Rádios (locutor). -TV (apresentador). - Jornais (repórter).	<u>Todo receptor é também um emissor potencial:</u> - Rádio comunitária - Sítio online (blogue, fanpage) - Roda de conversa
Mobilização	<u>Massas como objeto de política:</u> - Marchas. - Colunas. - Desfiles.	Indivíduos livres, com autonomia para criar e recriar e para contestar a realidade.
Especialidade	<u>Produção de agentes especializado:</u> - Especialista da ciência. - Especialista das artes. - Especialista da cultura.	<u>Autorias coletivas:</u> - Agenciamento dos saberes. - Interação dos participantes. - Produção de ecossistemas
Gestão	<u>Gerenciamento:</u> - Proprietário. - Burocrata. - "Pau mandado".	<u>Auto-organização:</u> - Direção colegiada. - Produção coletiva. - Revezamentos.

Fonte: Cartilha DEFOC - EDUCOM, 2018, p.10.

### 2.1.1.9 Instituições Participativas Municipais de Desenvolvimento Sustentável na Bahia

Segundo as pesquisas de Gohn (2016) em relação ao balanço sobre a participação social nas políticas públicas, em especial no final dos anos 1990 e meados da segunda década dos anos 2000, é destacada a participação institucional de representantes da sociedade civil em conselhos para tratar da gestão das políticas públicas.

A ampliação e a variedade das formas da participação civil cresceram vertiginosamente no último decênio no Brasil. A esse respeito, Gohn (2016) observa que:

Nos últimos dez anos, a ampliação do leque das formas de participação civil no campo das políticas públicas construiu novos formatos que podem ser listados como: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, Conferências nacionais ouvidorias públicas federais, mesa de diálogo, Fórum Inter conselhos, audiências públicas, Consulta pública, Mesa de Monitoramento das Demandas e Ambiente virtual de participação social. (Gohn, 2016, p. 10).

No Estado da Bahia, um conjunto de órgãos capitaneados pela Secretaria da Agricultura (SEAGRI), por meio do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e de forma articulada com outras instâncias do Governo do Estado, editaram e disseminaram massivamente uma Cartilha Institucional Normativa<sup>17</sup> com o objetivo de orientar os gestores públicos e representantes de organizações de base popular, entidades e movimentos sociais sobre o processo de implantação e/ou reestruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e correlatos. (BAHIA, 2013).

A partir da implementação desse arranjo institucional - voltado ao estímulo para a implantação e/ou reestruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) - até o último levantamento até o final de 2023, existiam 394 CMDS homologados no Estado da Bahia, representando 94,5% do total dos 417 municípios baianos. Já os CMDS não iniciados somam 16 (3,8%) e os não favoráveis, apenas 7 ou 1,7% (Quadro 9).

---

<sup>17</sup> Dando cumprimento às Resoluções CEDRS 07/2011, de 02 de junho de 2011, e 013/2013, de 14 de março de 2013.

**Quadro 9** - Balanço de CMDS Homologados, Não Iniciados e Não Favoráveis no Estado da Bahia

QUANTIDADE DE CMDS HOMOLOGADOS NA BAHIA	QUANTIDADE DE CMDS NÃO INICIADOS NA BAHIA	QUANTIDADE DE CMDS NÃO FAVORÁVEIS NA BAHIA	TOTAL DE MUNICÍPIO/BAHIA
394	16	7	417
94,5%	3,8%	1,7%	100,0%

Fonte: SDR/CEDRS, (2023).

À vista disso, a pesquisa bibliográfica conduz naturalmente para a seguinte pergunta: "O que são essas instituições participativas (IP) denominadas de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)?".

De acordo com as Resoluções CEDRS nº 07/2011, de 02 de junho de 2011, e nº 013/2013, de 14 de março de 2013, e da publicação da cartilha institucional normativa logo após o último ato normativo de 2013, ficam expressas as seguintes determinações:

- 1) Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) são espaços de controle e gestão social cujo objetivo principal é a construção, priorização, adequação e aprimoramento das políticas públicas a partir das demandas estabelecidas nos municípios (BAHIA, 2013).
- 2) Os CMDS são espaços de planejamento, monitoramento e gestão de políticas públicas, voltados para o desenvolvimento sustentável dos municípios. Para dar conta desse importante papel, esses espaços colegiados devem, antes de tudo, buscar a qualificação de sua estrutura e funcionamento, estabelecendo condições objetivas de atuar como instrumento consultivo/deliberativo das políticas públicas que acontecem nos municípios, relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável. (BAHIA, 2013).

Especula-se que a quantidade relevante de adesões homologadas de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável parece ser fruto da dinâmica que vem sendo estabelecida pelo Estado da Bahia para ampliação dos espaços de concertação das políticas públicas e para a construção de arranjos institucionais, com presença da gestão pública, por meio do planejamento, monitoramento e gestão de ações e políticas de desenvolvimento sustentável de forma participativa.

Os autores Pires; Gomide (2014), ao analisarem as experiências de desenvolvimento à luz de arranjos institucionais, afirmam que:

[...] As capacidades do Estado - sobretudo aquelas relativas à dimensão técnico-administrativa - são admitidas como chave para o entendimento e fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional.

[...] No entanto, argumenta-se, tal literatura dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos necessários para realização de políticas públicas.

[...] Assim entende-se que capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns (Pires; Gomide, 2014, p 22).

Deste modo, a participação da sociedade civil organizada nas decisões dessas instituições participativas municipais assume um papel central para a manutenção do processo de democratização local, pois elas são vistas como um instrumento da construção de maior igualdade, quando contribui também para a formulação e deliberação de políticas públicas orientadas para esse objetivo.

A participação é criada como um compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, diferenciando-se de uma concepção de participação que se limita à consulta à sociedade.

As formas e expressões adotadas na implementação dos princípios de participação e controle social, na direção da inovação democráticas, variam nos vários contextos nacionais: orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos cidadãos, mesas de concertação, mecanismos de prestações de contas, monitoramento etc. (Cameron; Hersberg; Sharpe, 2012, p. 21)

Após os argumentos explicitados de variados autores, questiona-se qual a real função dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)? De acordo com a mais atualizada resolução do CEDRS de nº 520, de 04 de fevereiro de 2021, os CMDS têm como função principal contribuir na elaboração e/ou atualização do Plano Municipal Desenvolvimento Sustentável (PMDS), a partir dos conhecimentos de seus membros, do apoio de colaboradores/as e de documentos auxiliares já existentes, como diagnósticos, programas e planos (BAHIA, 2021).

Assim, para cumprirem com a sua função principal, os CMDS devem assumir as seguintes tarefas:

- I.Promover ações de estímulo ao desenvolvimento sustentável do município, buscando a efetiva e legítima participação de representações dos diversos segmentos e movimentos sociais.
- II.Formular e propor políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, com a apresentação de sugestões de programas e projetos para integrar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município.
- III.Articular as políticas públicas de caráter municipal, territorial, estadual e federal voltadas para o desenvolvimento sustentável e solidário.
- IV.Estimular a implantação e reestruturação de organizações representativas de segmentos sociais, tanto no meio urbano, quanto rural, estimulando-as também para a participação no CMDS.
- V.Articular com os CMDS dos demais municípios que compõem o Território de Identidade ao qual pertence, integrado com o Colegiado de Desenvolvimento Territorial CODETER, visando à elaboração, qualificação e implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS).
- VI.Identificar, encaminhar e monitorar as demandas relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar e outros segmentos sociais fragilizados.
- VII.Manter diálogo permanente com outros CMDS e com o CODETER do Território de Identidade ao qual pertence.
- VIII.Buscar o melhor funcionamento e representatividade do CMDS através do estímulo à participação de diferentes atores/as sociais do município: organizações representativas de mulheres, jovens, indígenas, descendentes de quilombolas e comunidade tradicionais.

Em complementação, outras funções/atribuições mais específicas devem, também, ser realizadas de acordo com a Resolução nº 52/2021, tais como:

- Planejar e monitorar a aplicação dos recursos do Crédito Rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar (PRONAF), estabelecendo negociações com os agentes financeiros para equacionar a oferta em relação à demanda local, bem como o acompanhamento da emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e o seu substituto - o Cadastramento Nacional da Agricultura Familiar (CAF) - ambos realizados pelos órgãos autorizados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA):

- a. Analisar e aprovar a lista de beneficiários do Programa Garantia Safra, contribuindo para o seu efetivo funcionamento.
- b. Elaborar e exercer a gestão do Plano Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural (PLATER-M), em consonância com o CODETER e o Plano Territorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (PLATER).
- c. Divulgar, articular, acompanhar e apresentar demandas junto aos Programas e Projetos operacionalizados pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).
- d. Exercer o controle social de outras políticas executadas por instituições governamentais cujos interesses sejam mútuos e que antes sejam submetidas à aprovação, observando o papel e a capacidade do CMDS e/ou instituições partícipes, tais como: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Selo da Agricultura Familiar (SIPAF), distribuição de sementes, mudas e animais, dentre outros.

Quanto aos integrantes dos CMDS, as Resoluções CEDRS de 013/2013, de 14 de março de 2013 e a de nº 52/2021, de 04 de fevereiro de 2021, proferem que em seu processo de instauração ou regularização, que se "deverão buscar a ampliação e qualificação da composição dos conselhos municipais, indicando-se a participação de representantes dos seguintes segmentos": Instituições públicas de caráter municipal, estadual e federal; Organizações da sociedade civil, igrejas, entidades e movimentos sociais; Entidades ligadas a segmentos sociais de juventude, mulheres e populações tradicionais; Entidades da sociedade civil organizada que representem, assessorem, estudem e/ou

promovam ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, a cidadania e garantia de direitos; Organizações e movimentos da agricultura familiar e reforma agrária; Associações, sindicatos, organizações comerciais, entidades representativas de classe, cooperativas, dentre outras; Universidades e centros de pesquisa e ensino; Bancos; Agências de fomento; Organizações paraestatal.

Nota-se nesse quesito da representação - em virtude da predominância de características rurais na maioria dos municípios baianos e do protagonismo socioeconômico e produtivo da agricultura familiar na Bahia -, que os normativos alargam o acesso às políticas públicas específicas de desenvolvimento para esse segmento socioprodutivo, garantindo-lhe a ampla participação como membros de conselhos municipais, representados por agricultores(as) familiares, trabalhadores(as) assalariados(as) rurais, agroextrativistas, assentados(as) de reforma agrária e outras populações e comunidades tradicionais do campo, indicados e selecionados por suas respectivas comunidades, associações, sindicatos e demais grupos associativos.

Entende-se que existe nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) uma experiência voltada para o estabelecimento de estratégias convergentes de interesse de desenvolvimento local integrado do Estado da Bahia e seus municípios, em que se deve suplantar os interesses difusos pelo interesse objetivo da coletividade de melhoria de vida.

No entanto, é desconhecida a efetividade do CMDS de Jaguarari, e em razão disso chancela-se com a presente pesquisa o esforço empenhado do pesquisador para conhecer, sem meandros, as práticas participativas empregadas pelo referido CMDS através do Estudo de Caso aqui proposto.

### **2.1.2 Educação Popular, Conselhos Municipais e Desenvolvimento Territorial**

Considerando a literatura consultada, a democracia representativa descobriu na instituição dos conselhos municipais um instrumento de efetivação da cidadania plena, dotando tais órgãos de mecanismos para efetivação de uma gestão pública participativa. É importante registrar, que as bases ideológicas para efetivação desse sistema na



Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) foram as diversas lutas sindicais, movimentos sociais e a formação crítica de enfrentamento ao modelo de educação formal e dominante nas décadas de 1960 e 1970.

De forma análoga, cita-se a perspectiva de Cruz et al (2012) que, abordando os conselhos municipais de saúde, insere no debate o enfoque problematizador, transformador e democrático da educação popular como espaço para intensificar o campo democrático nos conselhos municipais: “Devido à sua tradição no trabalho pedagógico problematizador, a Educação Popular emerge, portanto, como espaço cultural e formativo capaz de intensificar o potencial humanizador e democrático dos conselhos de saúde”(Cruz et al(2012, p. 1090).

Nesse sentido, resta claro as conexões, diálogos e possibilidades entre a educação popular e a atuação dos conselhos municipais como instrumentos de efetivação da democracia direta, da participação popular na gestão pública de resultados sociais na conquista da cidadania plena.

Os CMDS como são espaços de planejamento, monitoramento e gestão de políticas públicas, voltados para o desenvolvimento sustentável dos municípios, precisam, conforme suas resoluções normativas vigentes, dar conta desse importante papel, e para isso, esses espaços colegiados devem, antes de tudo, buscar a qualificação de sua estrutura e funcionamento, estabelecendo condições objetivas de atuar como instrumento consultivo/deliberativo das ações e políticas públicas que acontecem nos municípios, relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável (CARTILHA CMDS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2021).

Nesse contexto, a educação popular pode ser aplicada em qualquer ambiente social, inclusive em instituições socioeducativas ou por meio delas, e neste sentido os CMDS possuem uma relação institucional que está dentro de uma governança territorial, com formações ofertadas pela Rede Educom, que confirma os processos formativos de forma interligada, que se retroalimentam por meio de práticas de formação online em conexão com a formação presencial.

Posto isso, cabe descrever o que propõem a Educomunicação por meio de uma educação educ comunicativa (Educom) (CARTILHA CMDS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2021).

A Educomunicação é o processo educativo envolvendo educação, comunicação, interação, tecnologias, compartilhamento de conhecimento produção em forma de autorias coletivas. Produzir educação educ comunicativa (Educom) é organizar formas de aprender vivendo, criando, questionando de maneira interativa, tendo na autoria seu "motor" de produção de conhecimentos (SDR/CAR,2024).

Como pode-se constatar, o processo educativo proposto pela Educomunicação ocorre dentro e com os grupos populares participantes dos conselhos, como uma práxis social determinada pela realidade dos territórios e suas perspectivas históricas, que se junta com a proposta da educação popular para se contrapor ao projeto educacional dominante.

A pesquisadora Gonh (2015) afiança que existe uma relação entre educação popular e os movimentos sociais na construção de sujeitos coletivos:

A educação popular no Brasil e demais regiões da América Latina, nos anos de resistência aos regimes militares e no período da transição à democracia, teve uma natureza essencialmente sociopolítica porque ela era um instrumento de mobilização e organização popular. Este período gerou, além de inúmeros movimentos sociais populares na sociedade civil, que tiveram um papel decisivo para a mudança do regime político vigente, uma série de técnicas e metodologias de trabalho de campo, de natureza ativa e participativa (Gonh, 2015, p.6).

Segundo Gohn (2016), os conselhos podem e devem promover os processos educativos de formação sociopolítico e educação popular se tiverem sido acolhidos na agenda de compromissos para bloquear tentativas de manipulação populista de representantes no conselho que desejem assumir o papel "organizadores da comunidade".

Ainda Gohn (2016), citando os teóricos da democracia participativa, sem nominá-los, afirma que "a participação tem uma função educativa e os indivíduos são afetados psicologicamente ao participarem do processo".

Nessa atmosfera de discussão sobre a participação social, Beduschi Filho (2006) mostrou por meio de seus estudos a relevância da aprendizagem social para fortalecer a participação nas instâncias colegiadas:

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).

Do exposto, nota-se, portanto, que existe uma proposta estratégica de governança territorial que integra a Educomunicação e o fortalecimento da agenda da atuação dos CMDS como forma de buscar um desenvolvimento que integre as dimensões sociocultural, econômica, ambiental e político-institucional.

Evidenciou-se no trânsito das leituras realizadas para elaboração desse trabalho uma contribuição recente para a discussão do desenvolvimento territorial que advém dos estudos de Brose (2022), com destaque para o desenvolvimento regional que envolve intelectuais que interpretam e explicam mudanças nos territórios que estão sujeitas as estruturas dominantes.

Assim, Brose (2022, apud GRAMISC, 1987) extrai desse autor clássico fortes e contemporâneas evidências sobre os conceitos que tratam do desenvolvimento regional e dos territórios na ordem capitalista de sempre.

Para interpretar o "Mezzogiorno", Gramsci rejeitou as explicações pseudoculturais ou o Positivismo então dominantes no debate político. Examinou, a partir das estruturas agrárias, os problemas econômicos, políticos e culturais resultantes das diferenças no modelo de desenvolvimento entre a metade norte e a metade sul da Itália (Brose, 2022, p. 42 ).

Além da discussão acerca da Questão Meridional, Gramsci se utiliza de elementos oriundos da geografia - lugar, espaço e escala - para a formulação de sua teoria. As diferenças regionais exprimem a forma como o capital organiza os diferentes modos de produção dentro de uma mesma formação econômico-social, no caso específico, o contexto histórico da Itália na década de 1920.

No que se refere ao desenvolvimento territorial no Brasil contemporâneo, a decana economista da antiga Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Tânia Bacelar<sup>18</sup>, entende também

---

<sup>18</sup> Apostilha do Curso Brasil: territorialidade e políticas públicas, promovido pela ENAP, 2013.

que a desigualdade territorial é um conceito que se insere na discussão sobre desigualdades regionais na atualidade.

Portanto, os modelos de desenvolvimento adotados pelo Governo Federal no Brasil até meados dos anos 2000 privilegiavam determinadas regiões brasileiras, com destaque para as regiões Sul e Sudeste, em detrimento à outras regiões, sobretudo o Norte e o Nordeste.

Diante disso, é possível observar que até aquele período acima referido evidenciou-se uma conjuntura de contínua expansão das disparidades regionais, consolidando diferenças acentuadas entre as diversas regiões do território nacional.

Deste modo, no caso brasileiro, a divisão territorial se apresenta sob o controle hegemônico da produção capitalista por meio de suas esferas de produção mais avançadas.

A exemplo do que observou Gramsci na Itália no início do século XX, o fenômeno da regionalização torna-se produto do desenvolvimento do capitalismo desigual interno, do caráter e ritmo dos conflitos sociais nas diversas regiões brasileiras. Apesar disso, é preciso ressaltar que as determinações de mudança dessa ordem econômica estão condicionadas a fatores e contextos históricos específicos, sendo que na Questão Meridional a presumida superação dessa realidade de desigualdade se encaminhava para o campo da radicalização revolucionária da época.

Ainda com relação as contribuições teóricas da professora Tânia Bacelar, com sua larga experiência no desenvolvimento regional, ela advoga que as mudanças na gestão pública devem ocorrer para que o papel dos colegiados territoriais se estabeleça com vistas ao compartilhamento, a exemplo do que já ocorreu com a atuação recente do Consórcio Nordeste<sup>19</sup>.

Confia a professora Bacelar (2023) que para que o compartilhamento se concretize e se fortaleça terá que entrar em operação um "Modelo

---

<sup>19</sup> O Consórcio foi criado em 2019 para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove Estados da região Nordeste do Brasil, um território de desenvolvimento sustentável e solidário. O Consórcio é uma iniciativa que pretende atrair investimentos e alavancar projetos de forma integrada, constituindo-se, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de gestão criada e à disposição dos seus entes consorciados, e como um articulador de pactos de governança (<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/>).

de Coordenação Descentralizado” que dialogue com as experiências dos territórios rurais, respeitando-se a diversidade existente entre os níveis e as escalas territoriais diferentes, mas com pontos comuns entre eles, pois ela concebe o “território como um rico e diverso mosaico de realidades, ampliando o protagonismo dos poderes locais o que inclui a sociedade civil”.

Neste sentido, Bacelar (2013) ressalta a relevância dos atores territoriais (sociais) na discussão e implementação das políticas públicas, listando os seguintes aspectos:

- são os melhores conhecedores das realidades (dados e informações são importantes, mas não substituem);
- no caso dos prefeitos e outras lideranças se constituem nos legítimos interlocutores, pois integram o processo democrático;
- no caso da sociedade civil, podem apresentar demandas qualificadas, contribuindo, inclusive, para o aperfeiçoamento das políticas públicas, a partir de suas particularidades;
- são parceiros e responsáveis também pela implementação das políticas públicas;
- contribuem para fortalecer agendas transversais - vertical e horizontalmente;
- ampliam (e qualificam) a democracia na medida que se colocam abertos ao debate sobre as políticas públicas.

Desse modo, a dimensão territorial continua relevante na atualidade, sinalizando que ainda é básico procurar reduzir as desigualdades inter-territórios e intra-territórios. O tamanho das desigualdades herdadas estabelece um olhar espacial na territorialidade das políticas públicas. O Governo Federal, nesse sentido, tem grande responsabilidade, haja vista a sua expressiva participação na receita pública e sua importância na formulação das políticas públicas de âmbito nacional.

### **2.1.3 Efetividade dos Conselhos**

Nesta abordagem serão apresentados os fundamentos teóricos sobre o elemento da efetividade, e que também serão utilizados de forma acessória na análise dos resultados esperados e no capítulo da

discussão, com o intuito de contextualizar mais especificamente algumas reflexões objeto desse estudo. Além disso, vale lembrar que, os estudos sobre a efetividade dos conselhos municipais e de outras instituições participativas (IP), são alvo de pesquisas atuais e inclusive desta.

Avritzer (2011) afirma que há dois motivos pelos quais as pesquisas com essa temática estão sendo desenvolvidas. São eles:

I.O primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específicas do caso brasileiro. As formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas. Neste sentido, a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas e adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação.

II.Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação. A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e aí também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação. Assim, passou-se a trabalhar cada vez mais no Brasil e no exterior com o tema da efetividade (Avritzer, 2011, p.13).

No desenrolar da presente análise, se evidenciarão quatro perspectivas ou eixos centrais da literatura especializada na temática, que vão evoluindo com algumas oposições no tempo até poder sustentar e dialogar com questões relacionadas com a busca de efeitos das instituições participativas (IP) comprometidas com o desenvolvimento local por meio de ações colegiadas concretas e o acesso às políticas públicas.

Tendo em vista esse contexto, vislumbrou-se acolher, em primeiro lugar, uma fundamentação teórica que dialogasse com as possibilidades dos efeitos da democratização - uma vez que os conselhos são espaços de participação -, não obstante deparar-se com escassos dados empíricos sobre a temática tenha dado oportunidade à formulação de diagnósticos negativos sobre a efetividade dos conselhos que precisam ser confrontados teoricamente pelos resultados das pesquisas.

Um segundo eixo de abordagem prosseguiu com uma visão generalista negativa dos efeitos da atuação dos conselhos, em razão de se

diagnosticar, com relativa recorrência, tão somente dois fatores negativos, quais sejam: 1) a suposta perda da autonomia dos grupos representados nessas arenas colegiadas e 2) a hipotética baixa capacidade de influenciar os rumos da implementação de ações e políticas públicas de desenvolvimento municipal.

Vale ressaltar que tais considerações negativas muitas vezes se baseiam exclusivamente em análises restritas ao regramento normativo e aos simples colóquios nos conselhos. Contudo, a direção dos julgamentos negativos converteu-se em relevantes contribuições para reflexão dos arranjos institucionais e para o entendimento de como esses espaços funcionam de forma articulada, social e politicamente.

Por seu turno, um terceiro eixo de abordagem é de constatação que os conselhos produzem efeitos e, portanto, não são instâncias inertes e passivas.

O quarto e último eixo traz a literatura crítica sobre a democracia deliberativa como uma nova entrada no debate democrático pensado a partir da associação entre qualidade da democracia e instituições políticas, e a partir disso, arquitetar considerações quanto as suas funções no ciclo de ações e políticas públicas de desenvolvimento, bem como ampliar a agenda de pesquisa sobre a efetividade das Instituições Participativas.

A literatura consultada pelo pesquisador focaliza de forma sistematizada a categorização de quatro (4) eixos de abordagem quanto à ótica dos efeitos e da efetividade das instituições participativas, a saber:

#### I. Efeitos democráticos da participação

Os efeitos democráticos da participação, de forma mais geral, residem na avaliação normativa, verificando os efeitos das instituições - ou seus limites - pela sua existência, sem verificar aquilo que eles produziam em termos de decisões (Costa, 1997; Cymbalista, 2000; Paz, 2003; Lüchmann, 2007). Estes autores abordam, além da avaliação normativa, as questões que indagam sobre uma participação popular autônoma e deliberativa nos conselhos e a concretude de um suposto potencial democratizante que essas inovações deveriam e devem ter.

Há abordagens que atribuem aos conselhos um conjunto de elementos como a falta de transparência; a baixa participação da comunidade ou domínio dos membros do poder executivo na deliberação; a fraca capacidade dos conselheiros em compreender a gestão pública; além do risco de se elevar a burocratização. Esses dados negativos levantados e os respectivos diagnósticos realizados aparecem tanto no plano nacional (Abramovay, 2001; Pinto, 2004a), quanto no local (Cymbalista, 2000; Paz, 2003).

O exame da literatura temática encaminha-se para a autora Tatagiba (2002), que esboça um panorama histórico dos conselhos existentes antes e após a Constituição de 1988, identificando que os conselhos mais antigos, como os comunitários, teriam uma relação clientelística entre Estado e sociedade; mas havia também os administrativos, não intervindo no desenho da política; e os populares, emergidos de demandas dos movimentos sociais reivindicando maior autonomia.

Já os conselhos gestores, criados a partir da Constituição Federal de 1988, seriam caracterizados como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, buscando a democratização da gestão, podendo redefinir prioridades e recursos orçamentários públicos, indicando a partilha de poder, perdendo dessa forma a caracterização de espaços meramente consultivos.

Ainda para essa autora em tela, a importância de saber qual a capacidade deliberativa de cada conselho tem o intuito de ter a noção implícita de efetividade, relacionando-a com a capacidade de haver deliberações e decisões que incluem os atores excluídos historicamente no país e se considera suas reivindicações, avaliando a partir disso os impactos no setor de política e melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral (Tatagiba, 2002, p.11, grifo nosso).

Outrossim, para outros autores existe a predominância da participação do poder público nesses espaços (Souza; Vasconcelos, 2006). Por conseguinte, as discussões se tornam mais burocráticas e técnicas (Cymbalista; Moreira, 2002; Cymbalista, 2000), o tempo



para discussões substantivas sobre a política se torna também menor, daí o alerta para o "risco de esvaziamento dos conselhos" (Côrtes, 2002), pois não seria mais uma arena de deliberação da política.

A esse respeito, cumpre referenciar-se na literatura Abromovay (2001) que declara que os conselhos gestores são importantes instrumentos das políticas públicas pós-redemocratização no Brasil, não obstante os abusos nas tramas políticas dos poderes locais de plantão:

A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram. (Abromovay, 2001, p. 121).

## II. Efeitos da relação entre sociedade civil e conselhos

Muitos estudos voltados para avaliar as práticas internas nos conselhos permitiram analisar quem eram os representantes e quem eles representavam, além de trazer uma análise importante sobre o próprio trabalho dos conselheiros nessas instituições, envolvendo suas rotinas e as principais pautas de discussões e decisões. Dessa rotina surge a vertente da ênfase ao caráter quase cartorial dos conselhos (Côrtes, 2002), isto é, muitos conselhos ficam restritos a produzir decisões de tipo operacional de rotina, como o credenciamento de associações.

Em outro patamar de atuação, a autorregulação e autogestão dos conselhos se destacam como uma atribuição constante nessas arenas (Tatagiba, 2004). Em alguns trabalhos (Da Silva, 2002; Maranhão, 2003a, 2003b), fatores antes pouco mencionados sobre as atribuições dos conselhos serviram de subsídio para os outros estudos. Um deles, diz respeito a sua relação com os "Fundos" que financiam a política setorial:

[...] o Conselho tem enfrentado dificuldades quando se trata de sua capacidade de influenciar na destinação dos recursos públicos. Pode-se dizer que a interferência da sociedade civil no desenho das políticas públicas voltadas a essa população

permanece como um grande desafio do CMDCA, mesmo em um contexto de uma administração municipal diferenciada em relação aos oito anos de administrações conservadoras nas quais não existiu o compromisso com os espaços de cogestão de políticas. (Maranhão, 2003, p. 55-56).

Diante do exposto, os autores citados revelam características do arranjo institucional que envolvem os conselhos, determinando possibilidades e limitações quanto a sua operação na prática, bem como o direcionamento às questões internas de gestão e autorregulação.

### III. Efeitos dos conselhos nas Políticas Públicas

Nesse eixo de abordagem pode-se dizer que a literatura produziu uma gama de pesquisas que versam sobre a relação entre conselhos, conferências, programas de políticas e políticas, mostrando, inclusive, a ideia de arquitetura da participação (Gurza Lavalle, 2012), tematizando questões como a articulação entre as instituições e a representação. As visões de controles não eleitorais (Vera, 2013) também são inclusas nesse conjunto da literatura.

Esse conjunto da literatura em questão, considera a institucionalização dos conselhos na política pública, o que reflete o maior amadurecimento e permanência dos conselhos com propósito de avaliar determinadas políticas públicas em que eles estavam atuando ativamente, bem como considerando o grau de institucionalização e de capilaridade territorial dos arranjos participativos.

A propósito, autora Lavalle (2011a), coloca as instituições participativas como foco dos estudos de participação, distanciando-se de consensos normativos sobre o valor da participação e ela afirma a partir disso o seguinte:

Se atores sociais encontram-se plenamente inseridos em instâncias de controle sobre políticas públicas com trajetórias que já contam com pelo menos uma década de existência, não mais parece oportuno postular conexões normativas eventualmente plausíveis em vez de pesquisar os processos de participação em curso e de lhes extrair suas implicações mais gerais no plano da teoria (Lavalle, 2011a).

Deste modo, verifica-se que é importante compreender e interpretar o desenho das experiências participativas para avaliar a efetividade da participação na decisão de políticas.

#### IV. A Democracia deliberativa

Interpreta-se que a qualidade dos processos deliberativos realizados nos conselhos pode ser verificada a partir da ideia de efetividade deliberativa, que corresponde a sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. A esse respeito, Avritzer (2008) elaborou uma tipologia para avaliar a variação das instituições participativas (IP) no contexto da efetividade da deliberação, chamada de "experiências de participação", dividida em duas vertentes, a saber:

- a) Capacidade democratizante, considerando as propostas vindas da sociedade civil para o poder público (Estado).
- b) Efetividade, entendida como sinônimo de independência do sistema político.

Com relação as duas vertentes acima, o referido autor esclarece que as Instituições Participativas podem ser democratizantes; porém se houver a dependência do sistema político para a existência delas isso pode diminuir o seu grau de efetividade, mesmo daquelas com desenhos "de baixo para cima" (Avritzer, 2008, p. 60).

Na verdade, essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes (Vaz, 2011, p.98).

A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, que apresentem o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos. A qualidade do processo deliberativo, portanto, revela-se como uma dimensão de análise que pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais. (Almeida; Cunha; p,110,2011).

Além disso, para que os espaços deliberativos exerçam com efetividade suas ações, entende-se que a sua criação, organização e funcionamento devem ser orientadas por onze princípios relacionados no Quadro 10 (Almeida; Cunha 2011, p.109).

Quadro 10 - Princípios para a Efetividade Deliberativa

PRINCÍPIOS PARA A EFETIVIDADE DELIBERATIVA	DESCRIÇÃO DO PRINCÍPIO	PESQUISADORES/AUTORES
1. IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO	Todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o prática na igualdade de participação.	MANIN, 1987; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2003.
2. INCLUSÃO DELIBERATIVA	A inclusão deliberativa implica em incluir todos que estão sujeitos ao poder político, seus interesses considerados no processo de discussão.	BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007.
3. IGUALDADE DELIBERATIVA	No que se refere a igualdade deliberativa assinalam que todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva); as regras que regulam a deliberação valem para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras.	BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007.
4. PUBLICIDADE	Entende-se que, as deliberações e os meios do debate e decisão e a natureza das razões oferecidas devem ser públicos e coletivos	BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 2000, 2004; PETTIT, 2003
5. RAZOABILIDADE E RECEPTEIVIDADE	A reciprocidade e razoabilidade nos espaços participativos é distinguida quando os participantes se reconhecem e respeitam-se mutuamente como agentes morais, as razões a serem expostas ao debate devem ser compreendidas, consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais.	BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2000, 2003, 2004; BENHABIB, 2007.
6. LIBERDADE	Deve ser assegurada as liberdades fundamentais (de consciência, de opinião, de expressão, de associação) e as propostas não devem ser constrangidas pela autoridade de normas e requerimentos dados a priori.	MANIN, 1987; COHEN, 1997.
7. PROVISORIEDADE	As regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser contestados.	GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007.
8. CONCLUSIVIDADE	A deliberação deve gerar decisão racionalmente motivada, ou seja, decorrente de razões que são persuasivas para todos, dessa forma terão compulsividade.	COHEN, 1997; ARAUJO, 2004.
9. NÃO TIRANIA	Para que não exista tirania, a decisão deve decorrer das razões apresentadas e testadas e não de influências extra políticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social.	BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2000.
10. AUTONOMIA	Está presente em um espaço participativo quando a existência de condições possibilite a participação igualitária e encorajem a formação deliberativa de preferências e o exercício das capacidades deliberativas. A autonomia implica que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação.	COHEN 1997, 2000.
11. ACCOUNTABILITY	É identificado quando os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, resistem ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos.	GUTMANN; THOMPSON, 2000.

Fonte: Elaborado e adaptado pelo próprio autor, (2024).

Dentre os onze princípios relacionados, identifica-se o destaque, quase por unanimidade dos autores, quanto a seis princípios. São eles: 1. igualdade de participação, 2. inclusão deliberativa, 3. igualdade deliberativa, 4. publicidade, 5. razoabilidade e 6. liberdade.

O relevo normativo dado aos princípios da igualdade e da inclusão estimula a análise da aplicabilidade desses princípios em municípios marcados por desigualdades estruturais, em que há garantias de igualdade formal, porém há uma efetiva desigualdade socioeconômica que se reflete nos processos e decisões políticas e que perpetua nessas e em outras dimensões de desigualdade.

A alternativa que se propõe ser mais enfática na busca por efeitos das instituições participativas na política pública está expressa nos autores Pires e Vaz (2011), que vão levantar uma proposição comparativa dos resultados de Instituições Participativas para a administração e para a política pública:

Em outras palavras, ainda sabemos pouco sobre a seguinte questão: existe alguma diferença, em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas, entre municípios que possuem IP consolidadas e municípios que não possuem as mesmas características? (Pires; Vaz, 2011, p. 247).

Tal consideração feita por Pires e Vaz (2011) mostra-se indispensável ao refletir sobre a análise do processo deliberativo no conselho, porque é imperativo se conhecer, de modo mais aprofundado a forma como tal deliberação ocorre, envolvendo aspectos relacionados a quem participa desse processo; o modo de inserção dos diferentes atores sociais; os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outras muitas questões que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação.

Portanto, é sabido que as diretrizes normativas que criam os conselhos são basilares para que eles sejam efetivos e pratiquem a democracia deliberativa de forma integral, pois precisam assegurar que uma sociedade repleta de desigualdades variadas, insira os desiguais no seu interior também, reconhecendo que esses sujeitos participantes possuem recursos e conhecimento diferenciados que são capazes de determinar a condução do processo deliberativo.

Deste modo, além dos princípios apresentados anteriormente, admite-se que para existir efetividade nos conselhos alguns aspectos normativos

precisam ser acatados. De tal modo, que Cruz (2000) estabelece como imperioso a consideração dos seguintes aspectos relevantes: 1. o instrumento jurídico de criação, 2. a composição e representação, 3. a formação dos membros, 4. a infraestrutura, 5. a existência de regimento interno, 6. o mandato dos conselheiros, conforme Quadro 11, abaixo:

**Quadro 11** - Aspectos da Efetividade nos Normativos dos Conselhos que Carecem ser Considerados Segundo Cruz (2000)

ASPECTOS	IMPORTÂNCIA PARA EFETIVIDADE
1.O INSTRUMENTO JURÍDICO DE CRIAÇÃO	O mais adequado a Lei, que seja criado por iniciativa do executivo que deve ser aprovado pela câmara municipal, pois esse processo assegura a participação de diversos atores em diversos momentos. E também porque é mais difícil produzir alterações nos conselhos criados por força de lei já que foram criados a partir de ampla discussão envolvendo a sociedade e legislativo local.
2.COMPOSIÇÃO E REPRESENTAÇÃO	Muitos não seguem a composição prevista nas leis, por isso, a paridade deve ser pensada como um espaço plural onde diversas representações e interesses podem participar para discutir, propor diretrizes e avaliar políticas sociais.
3.FORMAÇÃO DOS MEMBROS	É importante, pois quanto maior o acesso as informações e consciência de seu papel, melhor será o desempenho dos conselheiros, possibilitando a participação efetiva nas reuniões e questionamentos consistentes, tendo em vista as informações transmitidas pelos gestores.
4.INFRAESTRUTURA	É importante que o conselho tenha recursos para manter sua própria infraestrutura, para que seja autônoma em relação ao órgão gestor, tenha um espaço onde os conselheiros possam se reunir.
5.REGIMENTO INTERNO	Apesar de muitos especialistas considerarem uma burocratização, este instrumento facilita a organização do conselho ao definir regras para seu funcionamento.
6.MANDATO DOS CONSELHEIROS	O mandato não deve coincidir com o do prefeito. Essa recomendação deve assegurar a continuidade das políticas públicas, independentemente da renovação dos mandatos dos executivos.

**Fonte:** Cruz (2000, p.77).

Os aspectos normativos supracitados são fundamentais aos conselhos, porém não basta somente assegurar diretrizes normativas para caracterizar um "bom" conselho. Reconhece-se que quando um conselho é criado por um processo de discussão ou de mobilização social democrático sua efetividade é bem maior. Portanto, é essencial ter vínculo com a população em geral, com a comunidade e com os setores que o conselho pode interferir. O autor Teixeira (2000) propõe que a efetividade dos conselhos deva ser analisada a partir de três (3) aspectos anotados no Quadro 12.

**Quadro 12** - A Efetividade dos Conselhos segundo Teixeira (2000)

ASPECTOS	DESCRIÇÃO
<b>1. PARIDADE</b>	Entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico e sim igualdade nas condições de acesso as informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros.
<b>2. REPRESENTATIVIDADE</b>	Os membros tanto da sociedade civil como do poder público devem representar a vontade do órgão/instituição que representa no conselho e ter autoridade para decidir.
<b>3. DELIBERAÇÃO</b>	Para que exista de fato, ela depende de um conjunto de forças que tenha pressão social para se realizar. Muitas vezes o Conselho define normas, diretrizes ou decisões compatíveis com o interesse da comunidade, mas, como contrariam os interesses do poder dominante, essas deliberações não são executadas.

**Fonte:** Elaborado e adaptado pelo autor de Teixeira (2000).

Qualifica-se a "efetividade dos conselhos" por uma equilibrada combinação de ações, que devem vir unidas pela participação e articulação dos atores participantes, seus representados e as partes interessadas, assim como também, quando os conselheiros conseguem interferir no cenário em que se desenvolve as ações e quando eles conseguem utilizar todos os recursos disponíveis para alcançar seus desígnios.

Portanto, para que um "conselho seja efetivo" e possa cumprir seu papel para além de seu funcionamento normativo e gerencial, de caráter permanente, apoiado em infraestrutura e suporte garantidos, é adequado que existam múltiplas articulações entre os atores e as partes interessadas envolvidas. Por conseguinte, é necessário observar ainda que a "efetividade dos conselhos" também depende da vontade política do poder público e do grau de mobilização, organização e dinamismo da sociedade civil no controle social, para que ambos os entes avancem no diálogo orientado para a democratização das decisões em prol da sociedade em geral.

### 3 MATERIAL E MÉTODOS

As ferramentas usadas para responder as questões do presente estudo são a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo. Esta última está dirigida para entrevistas realizadas com os sujeitos selecionados com o auxílio do questionário, contendo questões abertas e fechadas. É um estudo de natureza qualitativa, não probabilística, que permitirá observar de que forma o CMDS de Jaguarari tem atuado e colocado em prática a efetividade do seu funcionamento, com vistas ao desenvolvimento local, por meio do acesso às atividades e políticas públicas de convivência com o semiárido pela população do município, além de conhecer e analisar quais são as mudanças que têm sido incorporadas pelos representantes do CMDS e que revelam sua percepção em relação aos grupos sociais com os quais interagem.

A pesquisa de campo, de cunho qualitativo, não probabilístico, que foi realizada junto aos membros nomeados do CMDS e a outros atores selecionados com participação eventual e representativos de sociedade local organizada, trouxe à luz o conhecimento sobre a atuação e efetividade do Conselho, além de contribuir para o delineamento de futuros estudos similares de outros CMDS, especialmente em outros municípios da Bahia, cuja metodologia procura integrar as diversas áreas do conhecimento que convergem para o fortalecimento da interdisciplinaridade na construção científica no campo da participação social.

A característica fundamental da pesquisa qualitativa é a de permitir ao pesquisador assentar sua posição frente ao objeto de estudo. Como enfatiza Adorno (2008):

[...] antes de levar em frente qualquer investigação científica, certamente é necessário que se reflita exatamente como ela deve ser conduzida para ter sentido; que haja uma posição crítica em relação aos próprios procedimentos; que estes sejam adequadamente pensados; e que não se pesquise e não se reflita intempestivamente sem objetivo. (Adorno, 2008, p. 184-185).

Na verdade, essa pesquisa levada a efeito consiste em um Estudo de Caso (E.C.) sobre o efetivo funcionamento do CMDS do Município de Jaguarari-BA. Conceitualmente, "o estudo de caso é um método caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos



objetos" (Gil, 2008, p. 57), permitindo o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível por meio de outros tipos de arcabouços disponíveis. Deste modo, esse estudo se destaca como um delineamento metodológico que considera a natureza de um fenômeno atualizado e de cunho social em seu mundo real com suas contradições.

Com relação as etapas do Estudo de Caso, realizou-se a coleta de dados mediante adoção da técnica de entrevista em grupo denominada *focus group*, utilizando para tanto de um roteiro semiestruturado. Houve, assim, a realização de uma reunião precursora, primeiramente com os conselheiros do CMDS e, sequencialmente, com os participantes de cada grupo social de atores representados, direta e indiretamente, no CMDS.

A literatura sobre a pesquisa qualitativa (não probabilística) revela que ela apresenta características que correspondem às necessidades desse estudo, pois envolve pequenos grupos focais, os quais não necessitam ser representativas de grandes populações. Daí porque se utilizará de uma variedade de técnicas de coleta de dados e não apenas o formato de perguntas e respostas previamente estruturadas; porque se considera o adequado entendimento e a definição dos objetivos da pesquisa como parte dos dados coletados, permitindo que isso fosse incorporado ao *briefing* antes do início do trabalho de campo; o que tornou acessível ao entrevistador/pesquisador caminhos que lhe permitiram expressar a si próprio.

Durante o desenvolvimento da pesquisa com vistas ao alcance dos objetivos descritos, adotou-se de algumas estratégias metodológicas que mais se aproximam da condição exploratória-descritiva e qualitativa, pois o método utilizado - o dialético - é o que forneceu as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que ele estabelece que [...] "os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc." (Gil, 2008, p.14).

Os estudos exploratórios-descritivos têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas e podem ser

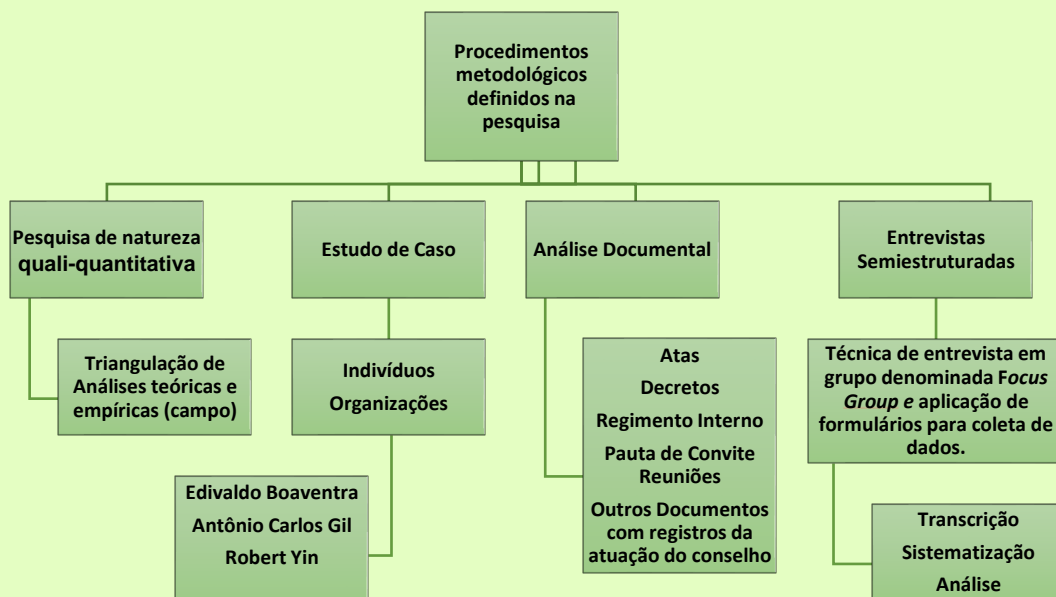
encontradas tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas (Marconi e Lakatos, 2010, p. 188).

Igualmente, que as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática (Gil, 2008, p. 28). (“Métodos da Pesquisa - QUADRO METODOLÓGICO”). Ainda de acordo com o autor (Idem, p. 27), as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Metodologicamente, os procedimentos para coleta de dados de campo foram aplicados em encontros previamente agendados, conforme disponibilidade dos(as) participantes que constituem o grupo focal, e aconteceram na Sala de Reuniões (física) onde o CMDS de Jaguarari comumente delibera atualmente, especificamente no Centro Cultural Assistencial da Paróquia (CECASP), localizado na Rua Custódio Barbosa, nº 194, Centro, Jaguarari-Bahia, CEP: 48.960-000, próximo da Igreja Matriz.

Em resumo, o Estudo de Caso foi uma forma de organizar, coletar, apresentar e analisar os dados empíricos da pesquisa de campo, preservando o caráter único do objeto social em estudo, consentindo a aproximação entre o contexto e o fenômeno estudado (Figura 7).

**Figura 7- Fluxos do Processo Metodológico**



Fonte: Elaborado e adaptado pelo próprio autor, (2024).

### 3.1 LÓCUS DA PESQUISA

O lócus da pesquisa é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) do município de Jaguarari-BA, entendido enquanto um lugar promotor das agendas e pautas e das discussões e deliberações do colegiado sobre o desenvolvimento sustentável do município referido.

As reuniões ordinárias e extraordinárias do CMDS eram realizadas na sala de reuniões da sede da Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Jaguarari, mas atualmente têm sido concretizadas no Centro Cultural Assistencial da Paróquia (CECASP), localizado na Rua Custódio Barbosa, nº 194, Centro, Jaguarari-Bahia, CEP: 48.960-000, próximo da Igreja Matriz, segundo definições da diretoria executiva conselho.

As reuniões ordinárias são atividades prefixadas e acontecem sempre na última sexta feira do mês, já as extraordinárias acontecem a qualquer tempo, dependendo da necessidade do colegiado, no mesmo local presencialmente ou de forma virtual (online), conforme admite a Lei nº 14.309/2022, que foi sancionada para a realização de reuniões e deliberações virtuais pelas organizações da sociedade civil (Foto 1).

**Foto 1-** Reunião no CMDS de Jaguarari-BA



**Fonte:** CMDS de Jaguarari, 2022.

Os primeiros passos para a preparação da coleta de dados do E.C. envolveram a seguinte questão: *Como se deu o contato inicial com o CMDS de Jaguarari-BA?*

Por meio da participação no Instituto de Desenvolvimento Social e Agrário do Semiárido (IDESA), entidade não governamental, que presta serviços assistência técnica e extensão rural e urbana para

indivíduos, grupos produtivos e organizações com foco no desenvolvimento sustentável. Em uma das fases da elaboração desta pesquisa foi estabelecido contato com um dos membros do Conselho Municipal e, a partir dele, com a secretária do CMDS atualmente eleita.

A partir desse contato inicial, viabilizou-se a apresentação do projeto de pesquisa em tela em uma das reuniões ordinárias do referido CMDS e, por unanimidade, os conselheiros nessa reunião aceitaram participar da pesquisa logo após a anuência do pesquisador no exame de qualificação de doutorado e o posterior consentimento do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).

### 3.2 RECORTE TEMPORAL DA PESQUISA

Outra questão relevante para a coleta de dados do E.C. foi a seguinte: *Qual é o recorte temporal da pesquisa definido neste estudo?*

A resposta é o período temporal da gestão anterior e a gestão atual do CMDS de Jaguarari, que contemplam o funcionamento do Conselho em dois biênios imediatos e atualizados: o de 2020 a 2021 e o de 2022 a 2023, assim considerados porquê dessa forma foi possível avaliar adequadamente a pauta dos atores que ocuparam e ocupam o Conselho na dinâmica dos seus trabalhos e de seus resultados para a sociedade civil local, inclusive considerando os impactos impresumíveis decorrentes da pandemia da COVID-19, e também da "desinstitucionalização" das políticas públicas, especialmente as sociais e territoriais, por parte especialmente da última gestão do governo federal (2019/2022).

Diante disso, Bezerra et al (2022) concluem que as medidas de desinstitucionalização incluem o conjunto de atos normativos de diversa hierarquia visando efeitos restritivos ou de anulação do papel dos conselhos nas respectivas políticas públicas. Ainda com relação a desinstitucionalização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), Bezerra et al (2022, apud Medeiros, 2020) observam que:

A desinstitucionalização e deslocamento da comunidade da política do CONDRAF vem ocorrendo desde o início do governo Temer que, em 2016, extinguiu o MDA e desestruturou o PAA. Com

Bolsonaro, a política de desenvolvimento rural se esfacelou (Medeiros, 2020, p.26).

Em 2023, o CONDRAF foi recriado pelo Executivo Federal, Governo Presidente Lula, por meio da publicação do Decreto nº 11.451, de 22 de março de 2023. "Com essa iniciativa, a expectativa é que as políticas de promoção da agricultura familiar e reforma agrária possam ser fortalecidas e que haja melhor abastecimento alimentar para a população" (Gov.br, 2023).

### 3.3 DELIMITAÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

*Qual é o público da pesquisa?* No caso do presente estudo, entrevistou-se um conjunto de 63 pessoas, constituído de todos os nove (9) atuais conselheiros(as) que integram a estrutura do CMDS de Jaguarari e mais 54 pessoas que compõem diretamente os subgrupos da lista dos atores ou organizações (poder público, entidades paragovernamentais e sociedade civil), envolvidos direta e indiretamente nas ações do Conselho, que ocupam papel de lideranças ou representação comunitária de notório reconhecimento social e moral (denominados *experts*).

Na delimitação da quantidade do público da pesquisa, considerando que sua finalidade basilar foi analisar a efetividade do CMDS de Jaguarari, tendo em vista a sua atuação no município como um todo, defendendo os interesses de variados segmentos da sociedade civil - tornou-se imperativo, portanto, o estabelecimento de um *quantum* para além das entrevistas exclusivamente com os atuais conselheiros nomeados do CMDS, porque isso amplia a focalização dos subgrupos específicos em que todos os membros são semelhantes, por exemplo, possuem ocupações similares e representam ou estão representados nas mesmas organizações.

Ressalte-se que nesse caso a experiência e a observância do pesquisador, que há mais de uma década vem trabalhando com agricultores familiares no município lócus da pesquisa, foram fundamentais para abalizar os sujeitos que integrarão a pesquisa qualitativa.

Os Quadros 13 e 14 detalham e quantificam os participantes entrevistados pela pesquisa, envolvendo tanto os membros composição do CMDS de Jaguarari que participam da gestão atual, os atores representativos das organizações sociais e econômicas que, direta e indiretamente, participaram ou participam deste CMDS.

**Quadro 13** - Pessoas que são membros do CMDS de Jaguarari e participam da gestão atual (2022/2023)

IDENTIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO	TIPO	QUANTIDADE DE ENTREVISTADO
Poder Executivo Municipal	Secretaria Municipal de Agricultura	1
Poder Público Estadual	Centro Territorial de Educação Profissional do Piemonte Norte do Itapicuru (CEPETNI)	1
Entidades Para governamentais	Associação Comercial Industrial e Agrícola de Jaguarari	1
Sindicatos	Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Jaguarari (SINTRAF)	1
Entidade de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER ) Credenciada na ANATER/MAPA/BAHIATER	Instituto de Desenvolvimento Social e Agrário do Semiárido (IDESA)	1
Associações de Comunidades Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto	Associação Fazenda Traíra, Ipueira Grande, Mocó, e Riacho do Mocó	1
Associações de Comunidades de Agricultores Familiares	Associação de Lavradores e Criadores da Fazenda Lajedo	1
	Associação de Pequenos Produtores Rurais de Alagadiço	1
	Associação dos Produtores Rurais de Volta	1
<b>TOTAL</b>		<b>9</b>

**Fonte:** Dados da Pesquisa Documental Inicial com Adaptação do Autor, (2024).  
Obs.: Conforme Decreto nº 64/2022, de 01 de julho de 2022.

**Quadro 14** - Pessoas que Compõem o rol de Atores representativos das Organizações Sociais e Econômicas que, direta e indiretamente, participaram ou participam do CMDS de Jaguarari - Gestão anterior (2020/2021) e gestão atual (2022/2023) -

IDENTIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO	TIPO	QUANTIDADE DE ENTREVISTADO
Poder Executivo Municipal	Funcionários públicos vinculados a Secretaria Municipal de Agricultura	3
Poder Público Estadual	Discentes do CETEPNI - Centro Territorial de Educação Profissional do Piemonte Norte do Itapicuru	5
Entidades Paragovernamentais	Proprietários de estabelecimentos Comerciais, da Industrial e Agrícola de Jaguarari	5
Sindicatos	Colaboradores do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Jaguarari (SINTRAF)	3
Entidade de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Credenciada na ANATER/MAPA/BAHIATER	Extensionistas e Agentes de ATER do Instituto de Desenvolvimento Social e Agrário do Semiárido (IDESA)	5
Associações de Comunidades Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto	Agricultores associados da Associação Fazenda Traíra, Ipueira Grande, Mocó, e Riacho do Mocó	3
	Agricultores associados da Associação Fazenda Corrência	3
	Agricultores associados da Associação Fazenda Bruteiro	3
	Agricultores associados da Associação Fazendas Ipueira dos Barros e Sussuarana	3
Associações Comunitárias de Agricultores Familiares	Agricultores associados da Associação de Lavradores e Criadores da Fazenda Lajedo	3
	Agricultores associados da Associação de Moradores e Produtores do Povoado de Varzinha	3
	Agricultores associados da Associação de Moradores e Produtores Rurais de Catuni da Grota	3
	Agricultores associados da Associação de Pequenos Produtores Rurais de Alagadiço	3
	Agricultores associados da Associação dos Produtores Rurais de Volta	3
Cooperativas Agricultores	Cooperados da Coopaaf - Cooperativa de Apoio à Agricultura Familiar	3
	Cooperados da COOMPAB - Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar da Bahia Ltda	3
<b>TOTAL</b>		<b>54</b>

**Fonte:** Dados da Pesquisa documental inicial, adaptados pelo Autor, (2024).

Obs.: Conforme decreto nº 64/2022, de 01 de julho de 2022, e nº 30/2021, de 04 de fevereiro de 2021, respectivamente.

A tabulação e análise dos dados qualitativos obtidos mediante aplicação de roteiro de entrevista semiestruturada, em especial as perguntas abertas, tiveram sua organização realizada a partir da transcrição da gravação oral para a forma escrita. De acordo com Meihy; Holanda (2011; 2014) este é um momento valioso, pois se trata de um texto subjetivo, sendo dessa forma imperativo entender o que foi falado, conservando-se o referencial armazenado, porque o mais importante não é a palavra em si, mas o seu significado, a verdade de cada sujeito. As falas foram transcritas para o documento no programa *Microsoft Word*.

Para que esta etapa ocorresse de forma coerente e com qualidade, seguiu-se as orientações das autoras Meihy; Holanda (2011; 2014), a seguir relatadas:

1. *transcrição absoluta*: momento de grande importância que leva a conversão das narrativas gravadas para texto escrito, as perguntas e respostas são mantidas incluindo palavras ditas com erros e repetições, traduzindo-se dessa forma em cópia fiel. Isso é necessário que ocorra para que o próprio narrador se reconheça com fidelidade nas próprias falas;
2. *textualização*: nessa fase são eliminados as perguntas e os erros e repetições tornando o texto de fácil compreensão, mas sendo fiel às características das narrativas dos/as colaboradores/as e indicando o "tom vital", que é a frase que serve como guia ao leitor, o qual determina o que pode ou não ser dispensado. Segundo Meihy; Ribeiro (2010), o texto permanece na primeira pessoa do singular e deve ser organizado de acordo com as temáticas;
3. *transcrição*: representa a versão final do texto tornando-o de fácil leitura.

Ao final dessa etapa do trabalho, os resultados foram submetidos à análise de conteúdo, com finalidade de dar sentido aos dados brutos. Dentre as diversas técnicas utilizadas, optou-se pela análise temática de conteúdo definida por Bardin (2011), que reúne um conjunto de técnicas de análise, por meio de fases ou etapas, que conduz a um



resultado estruturado e organizado do conteúdo, facilitando a compreensão do sentido das comunicações, não importando a origem do material, sejam elas quantitativas ou não, permitindo a realização de inferência de conhecimentos (Bardin, 2011, p. 42).

Ainda segundo Laurence Bardin a análise de conteúdo foi organizada em três (3) etapas, abaixo relatadas:

1ª) Pré-análise ou etapa inicial, considerou-se a organização do material analisado com o objetivo de torná-lo esquematizado, sistematizando as ideias iniciais. Para alcançar essa organização foi necessário seguir os passos apresentados abaixo:

a) leitura flutuante e releitura do material empírico, em que se estabeleceu o primeiro contato com os documentos analisados, momento em que se começa a conhecer o texto, testando a hipótese e objetivos;

b) escolha de documentos, sendo necessário determinar de início os documentos a serem analisados para a constituição do *corpus*, que é a tarefa relativa à constituição do universo estudado, sendo necessário, no entanto, acatar alguns critérios de validade qualitativa, quais sejam: i) a exaustividade (esgotamento da totalidade do texto); ii) a homogeneidade (clara separação entre os temas a serem trabalhados); iii) a representatividade (um mesmo elemento só pode estar em apenas uma categoria) e a adequação ou pertinência (adaptação aos objetivos do estudo);

(c) formulação e reformulação de hipótese, que se caracteriza por ser um processo de retomada da etapa exploratória por meio da leitura exaustiva do material e o retorno aos questionamentos iniciais. Elaboram-se os indicadores que fundamentam a interpretação final;

(d) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise tem como objetivo a organização. Faz-se a escolha dos documentos, retomada das hipóteses e objetivos das pesquisas, reformulação frente ao

material coletado e na elaboração de indicadores que orientem a interpretação final por meio dos desdobramentos.

2ª) Exploração do material consiste na aplicação sistemática das determinações tomadas na fase anterior, no qual os dados brutos foram transformados, de forma organizada, e agregados em unidades de registro, por meio de operações de codificação. A codificação, por sua vez, compreende a escolha de unidades de registro, a seleção de regras de contagem ou recorte e a escolha de categorias. Os temas que convergiram para um significado comum, agrupados por similaridade de conteúdo, classificados em uma mesma categoria e/ou subcategorias, seguindo o embasamento teórico da temática e objetivos da pesquisa.

3ª) E por fim, o tratamento dos resultados obtidos e interpretação deles, a partir dos quais foi possível propor inferências e realizar interpretações com o intuito de obter resultados válidos e significativos, já que o pesquisador dispõe de um *corpus* de informação trabalhado e organizado de acordo com os objetivos da investigação e da hipótese levantada.

A pesquisa realizada seguiu as normas descritas na Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos (Brasil, 2016), com a concordância dos atores do CMDS de Jaguarari em participarem através da assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), o Termo de Compromisso dos pesquisadores, orientador e orientando e o Termo de Confidencialidade e Sigilo das pesquisadoras.

Na avaliação dos riscos e benefícios, seguiu-se os preceitos da Resolução CNS nº 510 de 2016, inicialmente apresentados os objetivos da pesquisa e esclarecidos os riscos potenciais, que são baixos. Em alguns momentos ocorreram desconforto por parte do entrevistado por estar compartilhando por meio da sua vivência/experiência informações pertinentes ao efetivo funcionamento do conselho. Nesse caso, o pesquisador esteve sempre atento aos riscos que a pesquisa poderia vir a acarretar aos participantes em decorrência dos seus

procedimentos e prontamente adotou medidas preventivas e de proteção com o objetivo de evitar danos ou mesmo atenuar seus efeitos.

Os 63 participantes responderam à pesquisa, e o pesquisador logrou êxito nesse aspecto de forma unânime. Assim sendo, nenhum dos participantes da pesquisa se recusou a responder qualquer pergunta ou omitir parte da informação se a considera muito pessoal ou sentisse desconforto em falar.

Nesse contexto, ainda foram abordados pelo pesquisador os pontos positivos do estudo que não trarão benefícios individuais, mas contribuirão de forma significativa, acadêmica e social, para o desenvolvimento do coletivo por meio de novos conhecimentos teóricos acerca das especificidades em torno do tema delimitado nessa pesquisa.

Com relação as garantias das informações referentes às gravações realizadas durante a coleta de dados, a elas são garantidos o anonimato e a confidencialidade dos dados gerados, de modo que as publicações não permitirão a identificação dos(as) participantes e que os resultados do estudo serão publicados em congressos e por meio de artigos científicos. Os produtos obtidos a partir das entrevistas e demais coletas de dados em campo permanecerão arquivados por cinco (5) anos, estando à disposição para dirimir eventuais dúvidas ou questionamentos que porventura venham ocorrer, e que após esse período serão destruídos.

#### **4 VIABILIDADE DE EXECUÇÃO DA PESQUISA E ASPECTOS FACILITADORES E/OU DIFICULTADORES**

A viabilidade de execução de pesquisa está delimitada nos limites da abordagem adotada para a realização desse estudo e na definição do caso analisado. Estes dois aspectos foram descritos previamente em função dos critérios e caminhos inscritos no protocolo metodológico para se chegar ao objeto de estudo. Sendo assim, a escolha de uma abordagem qualitativa do estudo de caso em questão permitiu revelar com maior profundidade o objeto pesquisado, dando maior qualidade e abrangência a linha de pesquisa proposta pelo pesquisador ao programa de pós-graduação em tela.

Tem-se a expectativa positiva que este estudo conseguiu compreender como o funcionamento do CMDS de Jaguarari contribuiu para o fortalecimento dos diversos segmentos sociais e igualmente para o desenvolvimento territorial e a promoção da agroecologia por meio do acesso a projetos, programas e políticas públicas fomentadas principalmente pelo governo estadual.

Como dificuldade geral na realização da pesquisa de campo, tem-se a registrar a potencial ameaça à saúde provocada pelo novo Coronavírus e suas variantes, pois isso deu margem a uma conjuntura de relativa insegurança porque o pesquisador teve que conviver com as dificuldades "novas", limitações físicas e infraestruturais que isso acarretou.

Acatando-se às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) de manter o isolamento social, o pesquisador teve que, em algumas situações, também fazer o uso do e-mail, de forma assíncrona, como uma ferramenta da Web entre as mais adequadas e seguras para a realização das entrevistas e aplicação dos questionários junto ao público-alvo. Segundo Meho (2006) "as entrevistas por e-mail basicamente ofereceram um meio eficiente, barato e conveniente para reunir dados ricos e detalhados".

Uma outra maneira da coleta de dados em campo foi realizada por meio digital (celular), via o aplicativo WhatsApp, e o conteúdo textual poderá ser produzido com base nas mensagens de voz personalizadas.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo é apresentado os resultados e discussões a partir da análise dos dados e informações obtidas diretamente da pesquisa de campo, permitindo-se comparar e verificar as diversas relações entre eles e com o referencial teórico, como também possibilitando interpretar suas implicações de forma interdisciplinar e transversal no domínio do estudo realizado CMDS de Jaguarari.

O processo de coleta de dados primários foi intenso e diversas informações relevantes foram extraídas no curso de execução do cronograma da pesquisa de campo. No total, foram entrevistadas 63 pessoas, sendo nove (9) conselheiros titulares e 54 representantes de entidades que participaram nos últimos dois biênios das atividades do CMDS em referência. Os 63 questionários foram aplicados entre os meses de novembro 2023 a janeiro 2024, em cuja tarefa se agregou o levantamento de variados documentos acessados em arquivos próprios (atas, relatórios, memorandos etc.) e interpretados à luz da temática em foco.

Os principais dados reunidos e apresentados nos capítulos anteriores a pesquisa estão agregados nas reflexões construídas nessa parte do trabalho denominada de Resultados e Discussão, com intuito de evidenciar a amplitude de como foi desenvolvida a investigação dos objetivos da pesquisa e de determinadas indagações emergentes que são destacadas, no sentido de que a partir delas pode-se averiguar se a hipótese, enquanto uma formulação provisória, foi confirmada e proporcionar uma resposta para o problema. As indagações subsidiárias ao objetivo geral são relacionadas em seguida:

- O Conselho garante uma escolha democrática dos seus membros?
- Os grupos sociais representados legitimam os conselheiros eleitos?
- Eles estão cientes da atuação dos mesmos e eles possuem participação equitativa nas deliberações na implantação de políticas públicas?
- As ações sugeridas e as políticas públicas deliberadas pelo CMDS foram implementadas ou não?

- Houve impacto nas condições de vida da população no município?
- Promove efetividade na discussão e implantação de ações e políticas públicas causadoras do desenvolvimento sustentável local integrado e a aprendizagem social dos atores que apoiam o colegiado?
- Foi identificada a necessidade de (re)territorialização das vocações, considerando, especialmente, os povos e comunidades tradicionais do campo e agricultores familiares em geral em função de novas perspectivas do desenvolvimento sustentável com foco no cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU e na adesão aos princípios da agroecologia?

Considerando a totalidade dessas questões acima a serem respondidas objetivamente pela pesquisa, requereu-se a formulação de uma análise estruturada em subtópicos. Inicialmente, foi desenvolvida uma linha do tempo de todo o processo até a criação do CMDS de Jaguarari, considerando a trajetória percorrida que envolve o contexto histórico, as finalidades e diretrizes gerais para o seu funcionamento.

Posteriormente, de forma destacada, são ilustradas as caracterização dos conselheiros(as), esclarecidos os aspectos envolvidos na caracterização e na atuação dos conselheiros(as), além da apresentação das evidências do funcionamento do CMDS.

Assessoriamente, são discutidos os nexos multidimensionais por meio da transversalidade sobre as formas de representação e a participação social dentro do CMDS, fazendo-se as observações dos variados elementos, tais como: efetividade, participação, democracia, instituição participante (IP), agroecologia, capital social, desenvolvimento sustentável, território, comunicação, Estado e Sociedade, movimentos sociais, políticas públicas, controle social, democracia, cidadania, participação cívica e interação entre os diversos atores envolvidos.

Posteriormente, são apresentadas as repercussões da participação social, no âmbito das ações desenvolvidas pelo CMDS, por meio da promoção da acessibilidade dos segmentos sociais ao debate e dos benefícios advindos dos programas, projetos e demais estratégias direcionadas ao campo e cidade, permitindo a transparência das ações e a inserção dos segmentos na dinâmica do desenvolvimento do território.

Sequencialmente, são discutidas as contribuições do CMDS para o melhoramento e ampliação do acesso as políticas públicas e aos serviços socioprodutivos demandados pela população do campo e da cidade do município em questão.

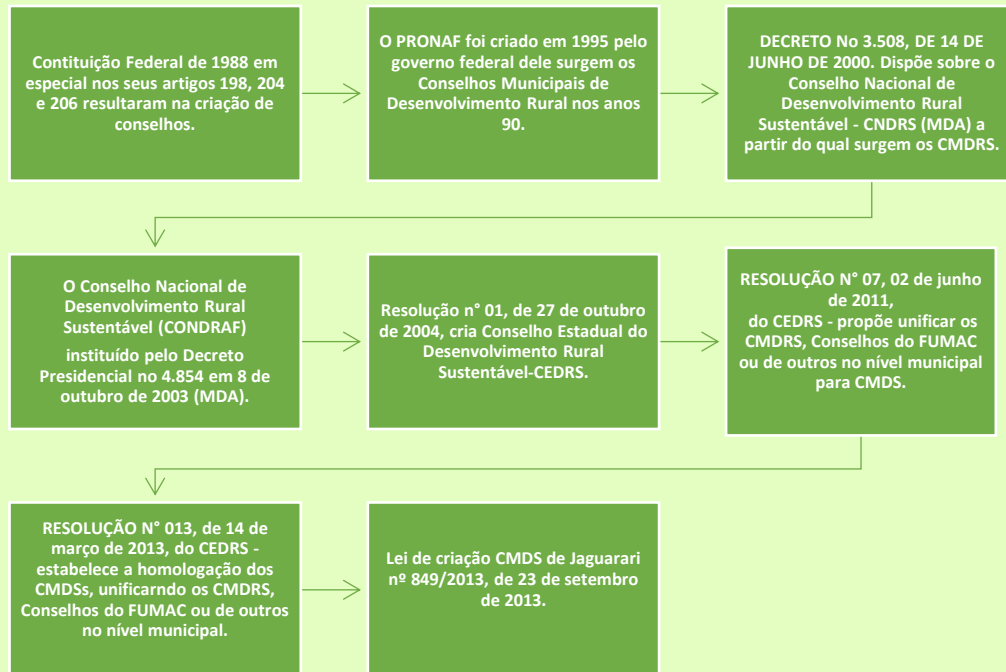
Apresentação de propostas com vistas ao desenvolvimento local sustentável autorizado pelo Conselho e seus representados, uma vez que este modelo de desenvolvimento é tido como fundamental para o desenvolvimento territorial e a promoção dos princípios agroecológicos.

Ainda é dada atenção especial ao processo de aprendizagem social dos participantes do CMDS, por meio de seu próprio envolvimento nas tarefas, o que pode resultar - e tem resultado - em um importante apoio para o fortalecimento das diversas cadeias produtivas locais, na medida em que estes passam a compreender as dinâmicas necessárias para acessar benefícios e direitos sociais.

Por fim, são feitas considerações acerca dos aspectos fundamentais para o funcionamento do CMDS em condições efetivas, levando em conta sua relevância como um organismo voltado ao desenvolvimento local e à adesão aos eixos integradores da agroecologia.

#### 5.1 COMPOSIÇÃO, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO CMDS DE JAGUARARI-BA

A Figura 8 apresenta todo o percurso da linha do tempo desde a Constituição Federal de 1988 que instituiu os Conselhos até a criação do CMDS de Jaguarari-BA, em 2013.

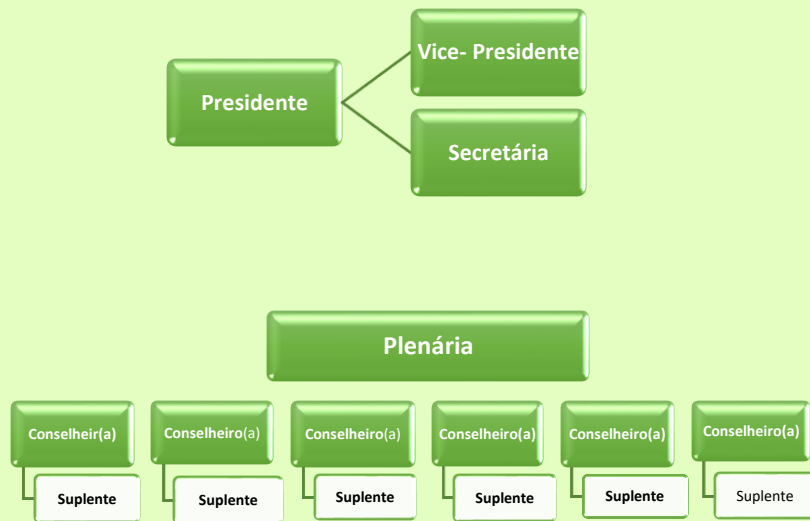
**Figura 8** -Linha do Tempo do CMDS de Jaguarari

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa de campo, (2024).

Após análise dos dados coletado pela pesquisa, identificou-se que a estrutura atual de funcionamento que opera o CMDS de Jaguarari está plenamente de acordo com seu Regimento Interno (RI), parágrafo 4º, da competência da Diretoria (Figura 9). Entretanto, de acordo com parágrafo único do artigo em questão, fica a critério do Plenário do CMDS a possibilidade de serem criados outros cargos de direção além dos estabelecido atualmente, podendo isso variar de acordo com a dinâmica e o interesse de participação social dos atores.

A presidência do Conselho pode ser exercida por qualquer um dos membros titulares eleitos pelo Plenário, sendo aplicado o mesmo critério para os demais cargos da diretoria como prevê o artigo 5º do RI. Na gestão atual a pesquisa revela que quem preside o CMDS é o poder público, por meio de representação da Secretaria Municipal de Agricultura (SEAGRI-M). A titular é uma liderança local, oriunda de comunidade rural e dos movimentos sociais de Jaguarari, especificamente das comunidades tradicionais de fundo de pasto.



**Figura 9** - Estrutura do CMDS - Direção e Conselheiros(as)

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa documental, (2024).

Na atual gestão (2023/2024), a distribuição nominal da Direção e dos Conselheiros do CMDS e as respectivas entidades que eles representam estão dispostas no Quadro 15.

**Quadro 15** - Distribuição Nominal da Representação do CMDS - Direção e Conselheiros - Gestão 2023/2024)

NATUREZA REPRESENTATIVA DOS TITULARES	CARGO DOS (AS) CONSELHEIROS (AS) DO CMDS DE JAGUARARI-BA E ORGANIZAÇÃO REPRESENTATIVA
Poder Público Municipal	Presidente - Secretaria Municipal de Agricultura
Sociedade Civil	Vice-presidente (A.F) - Associação dos Lavradores e Criadores da Fazenda Lagado
Sociedade Civil	Secretária - IDESA ATER Privada
Poder Público Estadual	Conselheiro/apoio operacional - CETEP
Paragovernamental	Conselheiro/apoio operacional (A.F) - SINTRAF Jaguarari
Paragovernamental	Conselheiro/apoio operacional - Associação Comercial, Industrial e Agrícola
Sociedade Civil	Conselheiro/apoio operacional (A.F) - Associação dos Produtores Rurais do Povoado de Volta
Sociedade Civil	Conselheiro/apoio operacional (A.F) - Associação Fazenda Traíra, Mocó e Riacho do Mocó
Sociedade Civil	Conselheiro/apoio operacional (A.F) - Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Alagadiço

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa documental, (2024).

Essa composição do CMDS é formulada, em reunião própria (Plenário), pelos Conselheiros da gestão em curso, tendo em mãos a recepção das indicações feitas pelos atores interessados em compor a próxima gestão por meio de ofício, após submetida ao Chefe do Poder Executivo, para a designação competente.

Em relação à composição do Conselho, observou-se também que:

- No segmento da sociedade civil estão presentes vários tipos de associações do segmento da agricultura familiar, de comerciantes, indústria e serviços;
- Dos indicados pelo prefeito, encontra-se apenas um representante, conforme já ressaltado e evidenciado, que é da SEAGRI-M. A outra participação do poder público é no âmbito estadual, segmento da educação, por meio do CETEP.
- A composição do Quadro 15 relaciona-se ao número total de conselheiros do CMDS de Jaguarari, no último biênio, em que ocorreu uma redução de 02 conselheiros, passando de 12 conselheiros para 9 considerando a sua primeira formação, pois saíram os representantes do legislativo, cuja presença contrariavam a legalidade. De acordo com o atual presidente do CMDS, ficou decidido reduzir a quantidade de conselheiros, em razão da pouca adesão por parte dos membros da sociedade civil durante o período de Governo Bolsonaro (2019/2022), que destituiu diversas políticas públicas que eram deliberadas no CMDS, a exemplo do PAA e PNAE. A segunda modificação refere-se a saída do poder público legislativo da composição do CMDS, "obrigando" a diminuição da participação por parte da sociedade civil por imposição das regras de paridade. Todavia é incompatível membros do poder legislativo fazerem parte de um Conselho Municipal, pois os conselhos municipais são organismos que compõem a estrutura do Poder Executivo.

As respectivas atribuições dos integrantes do CMDS de Jaguarari, conforme regimento interno (Quadro 16), são as seguintes:

Quadro 16 - Extrato do Regimento Interno do CMDS de Jaguarari-BA -2024

<p><b>Atribuições do presidente como prevê o art. 6º do regimento interno do CMDS</b></p>	<p>I .Dar posse aos membros do Conselho;  II. Aprovar a agenda e a pauta de reuniões elaborada pelo Secretário/a;  III. Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho, coordenando os debates e encaminhamentos;  IV. Submeter à votação as matérias a serem decididas pelo Plenário; V. Homologar as decisões do conselho e assinar documentos relativos ao seu cumprimento, dando-lhes publicidade;  VI. Promover as execuções das decisões do Conselho;  VII. Representar o Conselho em suas relações externas em juízo e fora dele;  VIII. Orientar e coordenar as atividades do Conselho,  IX. Distribuir, para estudo, parecer e relato dos Conselheiros, assuntos submetidos à apreciação do CMDS;  X. Encaminhar ao Prefeito Municipal a nomeação dos Conselheiros, indicados por organizações e entidades participantes;  XI. Designar os Conselheiros para desempenhar atividades especiais;  XII. Zelar pelo cumprimento das disposições deste Regimento Interno tomando, para esse fim, as providências que se fizerem necessárias; XIII. Desempenhar outras competências que lhes forem atribuídas para o bom funcionamento do Conselho.</p>	
<p><b>Atribuições do Vice-Presidente como prevê o art. 7º do regimento interno do CMDS</b></p>	<p>Substituir o Presidente em seus impedimentos, praticando todas as atribuições que a este são pertinentes.</p>	
<p><b>Atribuições do Secretário como prevê o art. 8º do regimento interno do CMDS</b></p>	<p>I. Agendar e preparar pauta das reuniões do Conselho, providenciar a convocação dos Conselheiros, encaminhando aos mesmos os documentos necessários para sua participação na reunião, cuidar da logística e secretariar os trabalhos;  II. Dar ciência aos Conselheiros sobre a realização das reuniões;  III. Lavrar as atas das reuniões do Conselho;  IV. Implementar as decisões do Plenário do Conselho;  V. Convocar as reuniões do(s) Grupo(s) de Trabalho do Conselho;  VI. Apoiar o Presidente nas articulações institucionais necessárias à implementação de ações previstas;  VII. Desenvolver as articulações operacionais, que se fizerem necessárias, com órgãos e entidades que realizem ações de apoio ao desenvolvimento do município;  VIII. Analisar, monitorar e avaliar a execução do PMDS e dos programas e planos dele decorrentes, relatando suas conclusões e pareceres ao Plenário do Conselho, para os devidos encaminhamentos;  IX. Expedir e receber correspondências;  X. Distribuir, a critério do Presidente, assuntos para estudo e relato dos Conselheiro  XI. Organizar e manter em ordem os arquivos do Conselho;  XII. Responder pela guarda e manutenção do material e dos documentos de uso do Conselho;  XIII. Cumprir e fazer cumprir as atribuições constantes desse Regimento Interno;  XIV. Desempenhar outras funções que lhe forem conferidas pelo Presidente.</p>	
<p><b>Atribuições dos Demais ocupantes de outros cargos de direção como prevê o art. 9º do regimento interno do CMDS</b></p>	<p>Se forem criados para compor a atual estrutura do CMDS, está sob responsabilidade do Secretário submetê-los ao Plenário para aprovação.</p>	

(Continua).

**Quadro 16** - Extrato do Regimento Interno do CMDS de Jaguarari-BA -2024  
(Continuação.)

<p><b>Atribuições dos Conselheiros como prevê o art. 10º do regimento interno do CMDS</b></p>	<p>i. Comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias do CMDS;  ii. Participar efetivamente das atividades do CMDS;  iii. Participar ativamente dos debates, encaminhamentos e deliberações nas reuniões do Conselho;  iv. Votar nas resoluções e deliberações do CMDS;  v. Apresentar propostas de resoluções deliberações, pedidos de informações e requerimentos;  vi. Propor a inclusão na pauta de reuniões, de matérias de interesses do Conselho;  vii. Representar o CMDS quando por delegação do Presidente;  viii. Solicitar ao Secretário, ao Presidente e aos demais membros da direção do Conselho, informações, documentos e materiais necessários ao bom desempenho de suas funções;  ix. Propor a participação, nas reuniões, de convidados que possam prestar esclarecimentos e subsídios sobre matérias constantes da pauta;  x. Pedir Vista de pareceres, apresentar sugestões, emendar ou apresentar substitutivos;  xi. Pedir vista de processos relativos a matérias incluídas na pauta, por um prazo de até a reunião subsequente;  xii. Citar transcrição em ata, do seu voto ou de documento sobre matéria em pauta;  xiii. Propor ao/a Presidente do conselho nos termos definidos nesse Regimento interno, realização de reuniões extraordinárias, caracterizando a urgência da apreciação de matéria relevante;  xiv. Estudar e relatar assuntos, por designação do Presidente, emitindo pareceres;  xv. Requerer urgência para discussão e votação de assunto de interesse do Conselho;  xvi. Eleger o/a Presidente, o/a Vice-presidente do Conselho e o/a Secretário;  xvii. Requerer, através de maioria simples, a convocação de reuniões do CMDS e prestação de contas dele;  xviii. Assinar atas e resoluções do CMS;  xix. Cumprir e fazer cumprir esse Regimento interno;  xx. Desempenhar outras atribuições que lhes forem conferidas pelo Plenário do Conselho;</p> <p><b>Parágrafo Único-</b> O/A Conselheiro suplente poderá participar de todas as reuniões do CMDS, mas exercerá as atribuições contidas neste artigo, inclusive com direito a voto, somente quando estiverem substituindo o conselheiro titular.</p>
---	--

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa documental, (2024).

Quanto as competências e funções do CMDS de Jaguarari, de acordo com seu regimento interno e segundo a lei de sua criação (Lei nº 849/2013 de 23 de setembro de 2023), o Art. 1º estabelece o seguinte:

Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável-CMDS, órgão colegiado gestor do Desenvolvimento Sustentável de Jaguarari, que terá função de formulação, consulta ou deliberação, segundo o contexto de cada política pública ou programa de desenvolvimento em implementação.

De acordo com os atos normativos acima referidos, cabe ao CMDS promover, de acordo com o Art. 2º, as seguintes funções principais (Quadro 17):

**Quadro 17** - Principais Funções Segundo Art. 2º

<p>Competências (Funções)</p>	<p>I. O desenvolvimento Sustentável do município, assegurando a efetiva e legítima participação de representações dos diversos segmentos sociais e movimentos na discussão e elaboração do plano Municipal de Desenvolvimento econômico e social, em bases sustentáveis, do Município;</p> <p>II. A execução, a monitoria e a avaliação das ações previstas no Plano Municipal de desenvolvimento Sustentável, os impactos dessas ações no desenvolvimento municipal e propor redirecionamento;</p> <p>III. A formulação e a proposição de políticas públicas municipais voltadas para o desenvolvimento sustentável;</p> <p>IV. A aprovação e compatibilização da programação físico-financeira anual, a nível municipal, dos programas que integram o Plano municipal de Desenvolvimento Sustentável acompanhando seu desempenho e apreciando relatórios de execução;</p> <p>V. A formulação e proposição de ações, programas e projetos no Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável para o plano plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO) e na Lei Orçamentaria (LOA) do município;</p> <p>VI. A elaboração, o monitoramento e a avaliação de Planos, Programas, Projetos, Ações e Atividades, de natureza transitória ou permanente;</p> <p>VII. A priorização, a hierarquização e o exercício do controle social no desenvolvimento de ações e atividades de responsabilidade do setor público;</p> <p>VIII. A Consulta quanto ao público beneficiário, a localização, ao período adequado as demais informações para a composição dos investimentos governamentais no município;</p> <p>IX. A instalação de comissões, Câmaras ou Comitês específicos para deliberar, e/ou executar, acompanhar e avaliar Ações e Atividades específica;</p> <p>X. A interlocução privilegiada junto aos Órgãos Públicos para sugerir adequações e denunciar as irregularidades das suas ações;</p> <p>XI. A compatibilização entre as políticas públicas municipal, territorial, estadual e federal voltadas para o desenvolvimento sustentável e para a conquista e consolidação da plena cidadania no Município;</p> <p>XII. O estímulo à implantação e reestruturação de organizações representativas de segmentos sociais, tanto no meio urbano, quanto rural, estimulando-as, também para participação no CMDS;</p> <p>XIII. A articulação com os municípios vizinhos visando à elaboração, qualificação e implementação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável;</p> <p>XIV. Identificação, encaminhamento e monitoramento de demandas relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar e outros segmentos sociais fragilizados;</p> <p>XV. Ações que estimule, preserve e fortaleça a cultura local;</p> <p>XVI. Buscar o funcionamento e representatividade do Conselho, através do estímulo a participação de diferentes atores sociais do Município, estimulando a participação de organizações representativas de mulheres, jovens e, quando houver, de indígenas e descendentes de quilombos.</p>
-----------------------------------	---

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa documental, (2024).

Visando a composição, atribuições e competências do CMDS de Jaguarari, este revela-se também como um dos principais resultados das recentes reformas municipais, em que busca-se maior interação entre a administração pública municipal e a sociedade civil.

Os normativos estabelecem o desenvolvimento sustentável como atividade prioritária, tanto no meio urbano quanto rural, em estímulo a valorização da cultura local, aos diversos segmentos, e em especial o fortalecimento do segmento da agricultura familiar e outros segmentos sociais fragilizados. Não foi identificado nos normativos analisados o acompanhamento dos recursos públicos destinados ao turismo rural. O CMDS igualmente é um órgão de caráter permanente, com funções deliberativas, consultivas, normativas e fiscalizadoras, constitui-se em um órgão de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil.

Isto posto, afirma-se convergência exata com Gohn (2011), quando ele declara que na atualidade os conselhos trouxeram inovações sociopolíticas, sendo uma delas a possibilidade em participar da reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democráticas.

Os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (Gohn 2011, p.87).

## 5.2 ANÁLISE DO PERFIL E DA OPINIÃO DOS CONSELHEIROS NOMEADOS E REPRESENTADOS PELO CMDS

Nesta seção são analisados os resultados obtidos pela pesquisa. No processo de coleta de dados primários foram entrevistadas 63 pessoas, sendo nove (9) conselheiros titulares e 54 representantes de entidades que participaram dos últimos dois biênios das atividades do CMDS de Jaguarari. Os 63 questionários foram aplicados entre os meses de novembro 2023 a janeiro 2024.

Apresenta-se, a seguir, a apreciação detalhada e crítica dos dados da pesquisa tabulados e construídos estatisticamente. Eles foram estruturados por tópicos para promover uma leitura didática e aberta

sobre os variados aspectos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Jaguarari-BA, visando a apreciação de sua potencial efetividade, objeto central do estudo (Quadro 18).

Ferreira Barros (2011, p. 6) argumenta que o processo de construção da informação é a etapa mais complexa da pesquisa qualitativa. A esse respeito declara:

O processo de construção da informação representa o momento mais difícil na realização da pesquisa qualitativa sobre o referencial construtivo-interpretativo da pesquisa qualitativa, pois, quando chega o momento de construção da informação, o material empírico não pode ser tratado como se esse fosse o portador de uma verdade única, o que deve chegar à análise e tentar buscar nos dados essa verdade.

Segundo Morin (apud Ferreira Bastos, 2011, p. 4), ao tratar da construção do conhecimento em uma realidade complexa, fica evidenciado a importância de o observador observar-se a si mesmo observando os outros.

A matriz dos tópicos abordados pela pesquisa envolve 24 assuntos, sendo que 7 deles são utilizados para a caracterização do perfil socioeconômico dos conselheiros e representados. Eles possuem um caráter objetivo, quantitativo. Os demais 17 tópicos, a maioria portanto, são usados para caracterizar o perfil participativo dos entrevistados e estão alicerçados na valoração da opinião dos indivíduos pesquisados (conselheiros e representados) do CMDS de Jaguarari. Eles têm um caráter qualitativo que dá margem à subjetividade, porém são validados quantitativamente com scores, conforme se observará ao longo do desenvolvimento da análise dessa seção (Quadro 18).

**QUADRO 18** - MATRIZ DOS TÓPICOS ABORDADOS PELA PESQUISA

<b>A) PERFIL SOCIOECONÔMICO</b>
1) SEXO/GÊNERO DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO
2) FAIXA ETÁRIA DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO
3) COR/RAÇA/ETNIA DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO
4) ESCOLARIDADE DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO
5) OCUPAÇÃO PRINCIPAL DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO
6) RESIDÊNCIA E SITUAÇÃO FUNCIONAL DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO
7) RENDA MENSAL MÉDIA FAMILIAR DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO

<b>B) PERFIL PARTICIPIATIVO</b>
1) REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO
2) TEMPO DE ATUAÇÃO DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO
3) ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS (AS) NO PROCESSO DE ELEIÇÃO E FORMALIZAÇÃO
4) FUNCIONAMENTO E ARTICULAÇÕES (ENDÓGENAS E EXÓGENAS) DO CONSELHO
5) GRAU DE ARTICULAÇÃO ENTRE OS SETORES DO CONSELHO
6) FORMAS DE CONTATO (COMUNICAÇÃO) COM A BASE DE APOIO
7) CONSULTA À BASE DE APOIO PARA FORTALECIMENTO DO CMDS
8) COMO RELATAR DEBATES/DELIBERAÇÕES DO CONSELHO
9) PRESTAR CONTAS SOBRE A ATUAÇÃO NO CONSELHO
10) CONSTRUIR E FORTALECER ARTICULAÇÕES PARA O CMDS
11) PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS EM RELAÇÃO À INFLUÊNCIA DO CMDS NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO
12) COMPREENSÃO DOS ASSUNTOS TRATADOS E DELIBERADOS NO CONSELHO
13) AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS SETORES DO CONSELHO
14) AVALIAÇÃO DAS ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS E NORMATIVOS DO CMDS
15) AVALIAÇÃO DA PLENÁRIA DO CONSELHO
16) ASPECTO DELIBERATIVO DO CONSELHO
17) TEMÁTICAS ABORDADAS, AÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS DELIBERADAS

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa de campo, (2024).

#### **a) Perfil Socioeconômico**

Com base nos dados da pesquisa de campo, o perfil médio do conselheiro/representado do CMDS de Jaguarari seria o seguinte: são pessoas de cor parda, com predomínio feminino, maiores de 31 anos e até 40 anos, com média escolaridade formal, agricultores familiares, percebendo rendimento entre R\$ 500,00 a R\$ 4.000,00.

#### **b. Perfil Participativo**

Com relação do perfil participativo do CMDS de Jaguarari, ele possui uma composição representativa e participativa de segmentos sociais distintos e diversificados. Considerando a justa correlação de forças dentro do Conselho, identificou-se que na divisão dos assentos entre os conselheiros mais de dois terços (2/3) das vagas são ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada, (compreendendo as organizações sociais associativas e comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, entre outros), tanto do meio urbano quanto do rural. Completando o total



de assentos, pouco menos de um terço 1/3 das vagas do Conselho são ocupadas por representantes do poder público (executivo municipal e estadual) vinculados direta e indiretamente ao desenvolvimento local e regional.

As demais opiniões relativas às 17 temáticas contidas no Quadro 18, que se somam a primeira temática atinente à representação e participação no Conselho, auxiliam na composição integral do Perfil Participativo do CMDS de Jaguarari, que se encontram enumeradas abaixo:

- A maioria dos conselheiros e representados do CMDS considera o número total de conselheiros como satisfatório.
- No *ranking* mais alto de prioridade atribuído pelos conselheiros estão os interesses de suas respectivas instituições representadas no CMDS.
- A maioria dos conselheiros e dos representados do CMDS de Jaguarari acha-se satisfeita com o grau de articulação, tanto com o poder público quanto com a sociedade civil.
- Os meios de contato mais frequentes entre os membros do CMDS e os representados ainda são as reuniões presenciais e conversas face a face.
- A maioria dos conselheiros e representados do CMDS afirma comunicar-se frequentemente e sempre com suas bases de apoio a fim de definir o posicionamento a ser defendido no conselho.
- A comunicação com as bases para relatar as atividades ocorridas no Conselho acontece frequentemente ou sempre para a maioria dos conselheiros e representados.
- A sociedade civil apresenta uma maior frequência relativa de contato com a base para prestar contas do que os representantes do poder público.
- O número mais expressivo dos participantes da pesquisa disse fazer frequentemente a comunicação com a base de apoio para construir ou fortalecer articulações.
- A opinião majoritária tanto dos conselheiros quanto dos representados é de que a influência do CDMS na agenda da prefeitura municipal é otimista.

- Mais da metade dos conselheiros acredita que compreende plenamente os assuntos tratados e aprovados no CMDS.
- A percepção da atuação da sociedade civil é otimista, ou seja, a ampla maioria dos entrevistados confia que a participação desse segmento ajuda na atuação do CMDS. Também a maioria dos entrevistados respondeu que o poder público ajuda bastante e ajuda simplesmente.
- A maioria dos conselheiros entrevistados considera as resoluções e o regimento interno do CMDS satisfatórios ou muito satisfatórios.
- A avaliação da dinâmica das plenárias do CMDS é muito otimista, pois tanto os conselheiros como representados afirmam que elas são satisfatórias.
- O trabalho das comissões temáticas e das demais estruturas organizacionais e administrativas do CMDS é avaliado como satisfatório pela maioria.
- O maior número de conselheiros afirmou que o poder público não participa das audiências públicas com o CMDS para tratar do desenvolvimento municipal de forma geral. Já os representados afirmaram o contrário. Essa incoerência de opiniões se explica pela presença eventual e não obrigatória dos representados nas mesmas ocasiões em que os chefes do poder público também se fazem presentes
- Por unanimidade, os conselheiros entrevistados declararam possuir evidências práticas de que a participação no colegiado promove melhorias na comunidade através do segmento que o representa.
- As capacitações ofertadas para os conselheiros - por meio ação do Plano Estadual de Governança da Estratégia Parceria Mais Forte - tiveram efeitos positivos pois eles se sentiram mais motivados e valorizados na função de acolher as reivindicações das comunidades do Município de Jaguarari, melhor capacitados para tal.
- O maior número dos participantes confirmou o feito positivo das capacitações, pois elas trouxeram mais empoderamento de atuação

dentro do CMDS, tornando-os mais conscientes para a definição de suas atitudes de participação social e política sobre o controle social de políticas públicas.

- Mais da metade dos participantes da pesquisa afirmaram que os temas tratados no CMDS contribuem para assessoria técnica junto as suas bases comunitárias e suas organizações.
- A maior parte dos entrevistado da pesquisa assegura que as políticas públicas que chegaram ao município foram debatidas no CMDS de Jaguarari por meio de consultas e deliberações em reuniões nas plenárias mensais.
- Mais da metade dos respondentes declararam que entendem de que forma o CMDS de Jaguarari delibera sobre ações, projetos, programas, além das políticas públicas.
- Os conselheiros e representados do CMDS mostraram a pretensão de criação de um fundo de recursos financeiros próprios, para o qual seriam arrecadadas verbas por meio de práticas solidárias e justas através da promoção de atividades integrativas e recreativas.
- A grande maioria dos entrevistados, tanto conselheiros como representados, responderam que o CMDS delibera e fiscaliza.
- O maior número dos participantes do CMDS respondeu que eles têm acesso as informações que necessitam para deliberar.
- A maioria, tanto dos conselheiros quanto dos representados, afiançou que o CMDS tem autonomia em relação ao Estado para que ele acate suas sugestões.
- A ampla maioria dos participantes respondeu que não existe disponibilidade de infraestrutura do CMDS necessária para subsidiar a tomada de decisões.
- Os participantes do CMDS acham que não há equilíbrio na tomada de decisões entre os conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil.
- A maior parte dos entrevistados, tanto conselheiros como representados, asseguraram que eles escolhem as prioridades nas suas ações, as planejam e sugerem outras.

- A maioria dos participantes do CMDS acha que somente as vezes as prioridades são transformadas em ações, projetos, programas ou serviços na área de interesse.
- O maior número dos participantes do CMDS acha que as deliberações aprovadas são colocadas em prática e na íntegra, porém de forma lenta e parcial.
- Boa parte dos respondentes da pesquisa declarou que as deliberações aprovadas no CMDS com foco na promoção da Agroecologia as vezes acontece ou acontece de forma parcial.
- Os participantes da pesquisa se expressaram de forma diferente e contraditória quando indagados se as deliberações aprovadas no Conselho estão apoiadas no cumprimento das metas dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. Contudo, todos responderam que desejam conhecer mais detalhadamente sobre a importância da agroecologia para as ações do Conselho e também sobre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda da ONU.

Extraíu-se ainda das entrevistas realizadas com os grupos focais (conselheiros e representantes) os seguintes achados considerados relevantes e outros pitorescos, próprios da subjetividade dos entrevistados no sentido de que "a subjetividade coloca o ser humano como um ser capaz de produzir sentidos e de se transformar" (Ferreira Bastos, 2011, p.1):

- O primeiro aspecto ressaltado das entrevistas é que a presidente do CMDS mostrou-se bastante cautelosa com o uso correto das palavras, e a todo momento ecoava a seguinte frase: "É preciso tomar cuidado nas palavras para não causar nenhum mal-entendido". Pois ela acredita que o Conselho não é um espaço para conflitos, motivo este que no passado provocou o afastamento de determinadas pessoas do convívio no CMDS, e que essa nova postura adotada, sobretudo, com respeito as diferenças (opinião, crenças, identidade) tem aproximado os atores sociais em torno do objetivo comum do Conselho.

- A presidente ainda sente dificuldade para integrar os diferentes interesses existentes no Conselho, o público e o privado, porém há ações que ultrapassam individualidades e que propiciam participação de todos .
- A presidente do CMDS também mostra-se atribulada com a insuficiente adesão dos conselheiros nas ações propostas. Ao mesmo tempo, ela utiliza-se de estratégias para induzir maior adesão e participação dos representantes nas propostas pautadas na agenda.
- Fica evidenciado que o Conselho de Jaguarari precisa resgatar o seu significado e sua dinâmica enquanto um potencial ambiente participativo e democrático.
- Outro desafio relevante na participação no CMDS tem sido o acesso à informação, pois é quase impraticável participar ativamente se as informações são restritas, assistemáticas, com baixa clareza e precisão, embora haja indicativos manifestos que permitem maior participação dos atores, como a possibilidade de definição da pauta da reunião.
- Observou-se a ausência de conselheiros de maior pressão social e aglutinadores dos interesses comuns a fim de defender os projetos voltados para um bem comum do município.
- Observou-se haver desconhecimento geral da municipalidade em relação a importante tarefa atribuída legalmente ao CMDS de Jaguarari e que consiste no planejamento, execução, monitoria e avaliação das ações previstas no Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDS). Da mesma forma, também se desconhecem os potenciais impactos de suas ações no desenvolvimento local.
- O CMDS cogita propor redirecionamento no que for necessário no âmbito do referido Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável, de forma sistematizada e com um formato padronizado. Esse fato, aliás, foi tratado durante a aplicação dos questionários da pesquisa junto a todos conselheiros e a

comunidade, na modalidade "questões abertas", onde e quando se conseguiu levantar e discutir uma coletânea de propostas temáticas relevantes para a formulação do futuro PMDS do Município de Jaguarari.

Surgem a partir da pesquisa uma gama de informações suficientes para formulação de um diagnóstico novo e circunstanciado orientado para compreender as aspirações dos atores entrevistados em um clima de otimismo. De tal modo, que os participantes da pesquisa já deliberaram pela necessidade de territorialização das vocações do Conselho e também pelo enunciando de um cenário desejável, que é o seguinte: "transformar o Município de Jaguarari em um lugar de moradia, trabalho e convivência com menos desigualdades sociais e mais pleno de oportunidades".

A referência para que esse cenário se torne potencialmente factível está expressa nas diretrizes para o cumprimento das 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU e igualmente na adesão aos princípios da Agroecologia.

De forma unânime, o CMDS de Jaguarari, representado pela totalidade dos conselheiros, almeja conhecer mais intimamente sobre ambas as temáticas acima referidas, apesar dos participantes do CMDS já trabalhem com esse intuito, face o regimento interno do Conselho, e os trabalhos realizados pela ATER que abordam esses princípios.

Os respondentes da pesquisa advertiram - tanto nas respostas dos questionários quanto das entrevistas em reuniões abertas com os grupos focais - que diversas propostas e estratégias de desenvolvimento sustentável já deveriam estar orientando a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDS).

Foram designadas dez áreas estratégicas no PMDS: Agricultura; Cultura, Esporte e Lazer; Educação; Geração de Trabalho e Renda; Juventude; Meio Ambiente, Infraestrutura Hídrica e Saneamento; Gênero; Participação e Mobilização Social; Saúde; Segurança Pública.

Existem diversos assuntos consultados e deliberados pelos participantes do CMDS de Jaguarari desde a sua instalação - que foi

há mais de dez anos. Dentre os assuntos mapeados pela pesquisa e extraídos do exame das atas arquivadas dos dois últimos biênios de gestão, emerge a problemática do acesso ao recurso água, tanto para o consumo humano quanto para consumo animal, sendo esse um problema secularizado, estrutural e recorrente enfrentado com resiliência e fé pela população do Semiárido Baiano.

Outras temáticas relevantes são discutidas no âmbito do CMDS, sendo priorizadas aquelas ligadas ao acesso à titulação de terra; acesso ao crédito/financiamento destinado ao melhoramento da produção agrícola e da criação de animais; limpeza, manutenção e requalificação de aguadas; distribuição de sementes e mudas; acesso aos mercados (privados, institucionais e solidários); assistência técnica e extensão rural (ATER); capacitações sociais e profissionais; promoção de campanhas contra a violência e demais ações e políticas públicas que têm como objetivo garantir o desenvolvimento local com segurança pública, tendo em vista os desafios da vida sertaneja.

A pesquisa levada a efeito junto ao CMDS de Jaguarari permitiu também a concretização de um completo arrolamento das ações recomendadas e das políticas públicas deliberadas pelo Conselho, além da averiguação em que medida elas foram efetivamente implementadas ou não e identificar quais foram os impactos provocados, por ação ou omissão, nas condições de vida da população no Município de Jaguarari.

As reuniões tiveram sua atenção centrada nas discussões sobre estratégias de desenvolvimento das populações rurais do Município de Jaguarari, que reúne cinco distritos e 44 pequenos povoados rurais, segundo o IBGE.

O ponto de destaque foi a discussão da agenda de realização de feiras de dimensão regional, com a finalidade de exposição e comercialização dos vários grupos produtivos do rico artesanato local e dos diversos produtos sustentáveis das roças/quintais produtivos e dos produtos do agroextrativistas da caatinga sob os cuidados femininos da agricultura familiar.

Também se prevê, no âmbito das feiras regionais, a realização de ações voltadas ao apoio institucional gratuito para as oficinas de planejamento e orçamento agrícola (com destaque para as Cadernetas

Agroecológica); elaboração de projetos produtivos sustentáveis; apoio na captação de recursos de doadores privados, internos e externos, e de editais públicos; apoio à infraestrutura e produção cultural de cunho popular; capacitação para engajamento e participação consciente nas reuniões e trabalhos.

Mereceu atenção especial a votação e aprovação de recursos orientados ao Seguro Safra/Garantia Safra do Governo Federal e outros benefícios correlatos de inclusão sócioprodutiva.

Igualmente a partir dos dados coletados e analisados da pesquisa, elaborou-se um demonstrativo de banco de dados que permitiu a identificação das ações e das políticas públicas deliberadas pelos participantes do CMDS de Jaguarari, que foram categorizadas de acordo com o *status* de ocorrência: 1. implantadas, 2. não implantadas e 3. em andamento.

Após o *start* de identificação das conquistas incorporadas aos beneficiários por meio das ações/políticas públicas deliberadas pelo CMDS de Jaguarari, o próximo passo foi abordar os entraves identificados pelo diagnóstico que precisam ser suplantados para continuar a sequência das etapas do processo de execução e conclusão da execução para a entrega dos produtos.

Assim, estão relacionadas 32 ações entre projetos e serviços prestados por esse CMDS, cobrindo um espectro de atividades variando desde emissão de documentos, apoio de assistência técnica, abertura de cadastro de projetos e programas, serviços de manutenção hídrica, capacitação profissional e oficinas pedagógicas, atividades voltadas para a juventude, campanhas de apoio ao serviço social, assessoria jurídica, apoio ao crédito agrícola, apoio à comercialização agrícola, entre outras várias atividades relacionadas no Quadro 19.



**Quadro 19-** Ações e Políticas Públicas deliberadas pelo CMDS de Jaguarari-BA

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	STATUS DE OCORRÊNCIA					OBSERVAÇÃO
	SIM	NÃO	IMPLANTADA	EM ANDAMENTO	NÃO IMPLANTADA	
1. Garantia Safra	X		X	X		Política contínua
2. PROMER, limpeza e requalificação de aguadas	X		X	X		Política contínua
3. ATER p/agricultores familiares	X		X	X		Política contínua
4. Crédito PRONAF - Agroamigo	X		X	X		Política contínua
5. Emissão de DAP/ CAF	X		X	X		Política contínua
6. Capacitação - Rede Educom	X		X	X		Política contínua
7. Outras Linhas Crédito Bancário	0	X	0	0	X	BB e CAIXA possuem muita burocracia.
8. Realização de Feiras na cidade para comercialização da produção dos setores produtivos	X		X	X		Política contínua.
9. Emissão CEFIR	0	X	0	0	X	Apenas por profissionais autônomos e empresas privadas
10. Emissão de Títulos de Terra pelo Governo	X		X	X		Política contínua.
11. Assessoria Jurídica gratuita estatal	X		X	X		Política contínua.
12. Abertura de MEI	X		X	X		Apoio contínuo da ACIAJ
13. Cadastro p/ carteira nacional de artesanato	X		X	X		Política contínua.
14. Vacinação e distribuição de preservativos (Campanhas)	X		X	X		Política contínua.
15. Distribuição Cartilhas sobre educação ambiental	X		X	X		Política contínua.
16. Distribuição de mudas frutíferas, florestais nativas e ornamentais	X		X	X		Política contínua.
17. Atualização e acesso ao CADÚNICO	X		X	X		Política contínua.
18. Atualização e acesso ao Bolsa Família	X		X	X		Política contínua.
19. Acesso aos serviços do SAC Jaguarari	X		X	X		Política contínua.
20. Informação sobre abertura de conta bancária no Banco do Brasil e transferência de benefícios do INSS	X		X	X		Política contínua.
21. Acesso aos serviços da OUVIDORIA Municipal	X		X	X		Política contínua.

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa de campo, (2024).

**Quadro 19** - Ações e Políticas Públicas deliberadas pelo CMDS de Jaguarari-BA (continuação)

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	STATUS DE OCORRÊNCIA					OBSERVAÇÃO
	SIM	NÃO	IMPLANTADA	EM ANDAMENTO	NÃO IMPLANTADA	
22. Apoio aos Serviços da Secretaria de Obras municipal (manutenção de estradas)	X		X	X		Política contínua.
23. Inscrições para oficinas da Secretaria de Cultura Municipal, Coompab, SINTRAF, outras oficinas eventuais	X		X	0		Ações pontuais que precisam ofertadas mais vezes de forma planejada e articulada
24. Transporte para realização de procedimentos de cuidados com saúde para prestadores de serviço médicos do SUS no município e fora do município (Regulação)	X		X	X		Redefinir melhor as rotas da zona rural nas comunidades de fundo de pasto
24. Transporte para traslado de estudantes da zona rural até a sede do município e volta para casa e apoio a realização de vestibular na UNEB em outros municípios vizinhos	X		X	X		Ações pontuais que precisam ofertadas mais vezes de forma planejada e articulada
25. Acesso a editais do PNAE e PAA alimentos	X		X	X		Foi retomada a Articulação com CODETER, SETAF, IDESA, PSA, COOPAAF, COOMPAB, SEAGRI-M
26. Definição de Diretrizes no Agronordeste Território Jacobina que inclui o município de Jaguarari	X		X	X		Política contínua.
27. Acesso ao Serviço de Inspeção Municipal (SIM)	X		X	X		Política contínua.
28. Acesso as ações do PRODETER e Consórcio do Piemonte Norte do Itapicuru	X		X	X		Acesso a crédito de incentivo produtivo e distribuição de Títulos de Terra.
29. Acesso a carro pipa para distribuição de água de consumo humano	X		X	X		Prefeitura em parceria com exército e Embasa
30. Distribuição de mudas de palma e capim BRS capiaçu	X		X	X		Política contínua.
31. Ações voltadas ao fortalecimento da Juventude	X		X	0		Ações pontuais que precisam ofertadas mais vezes de forma planejada e articulada
32. Campanhas contra a violência contra idosos e mulheres	X		X	0		Ações pontuais que precisam ofertadas mais vezes de forma planejada e articulada

**Fonte:** Elaboração do autor com base na pesquisa de campo, (2024).

Após o mapeamento realizado com a ajuda das informações coletadas durante as entrevistas de campo, que foram obtidas com a aplicação de questionários/formulários com os grupos focais, teve-se a oportunidade de examinar as mensagens contidas nos discursos dos participantes, que assinalavam para as diversas ações e políticas públicas, refletidas, planejadas, discutidas no domínio do CMDS de Jaguarari, que é especialmente escutado pelo poder público local nesses momentos de solicitação de decisões referendadas - e sobretudo de representação política e institucional - voltadas para a implementação de demandas prioritárias reivindicadas pelas diversas e numerosas comunidades locais. Essa prática reforça as vivências das pessoas no referido Conselho, que assim se tornam importantes atores para auxiliar na definição de atitudes políticas em sua acepção original de "pólis".

No entanto, cabe observar que é notório que os assuntos que são deliberados no CMDS promoveram a reflexão de ações e estratégias para solução das questões apresentadas, questões essas que necessitam de uma articulação institucional para além das intervenções no plano municipal, o que demanda a busca por iniciativas por meio de políticas públicas nas esferas dos governos estadual e federal; do consórcio público do território e outros conselhos proativos à parceria.

Como forma de ilustrar e exemplificar com ações e políticas públicas que foram deliberadas no CMDS, nos últimos dois biênios (2021/22 e 2023/24), para a construção do mapeamento do status digital dessas realizações, foram utilizados os registros da pesquisa documental junto ao arquivo do CMDS. Como forma de divulgação e marketing, os produtos são divulgados por meio de newsletters, sob a forma de *cards*, pelo grupo do WhatsApp do CMDS de Jaguarari.

Em sequência, dar-se evidência às ações executivas e as políticas públicas de acordo com o seu nível de relevância para o desenvolvimento local e a participação do CMDS. De tal modo, que foram destacadas três (3) ações executivas trabalhadas a partir das deliberações nas assembleias do CMDS de Jaguarari, resultando em alternativas de melhorias para o município, cujas necessidades foram

levantadas pelos próprios conselheiros e demais participantes, as quais estão relacionadas em seguida:

1º) Assistência técnica e extensão rural do IDESA direcionada para o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional do CMDS (regularização de estatutos e atas de eleição da diretoria das associações comunitárias rurais) e das organizações da sociedade civil para promover uma melhor relação de parceria com o Estado.

2) Alerta para a necessidade de homologação do Programa Garantia Safra, que tem por finalidade assegurar condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares residentes em municípios sujeitos constantemente a perda severa de safra por razão de intempéries climáticas, e que devem possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Ativa entre outras requisições.

3) Facilitação de acesso aos serviços de limpeza e requalificação de aguadas, pois, uma vez garantido o acesso à água, por consequência, esse fato impacta diretamente na busca pelo crédito para produção agrícola, melhoramento da produção agropecuária, acesso aos mercados (privados, institucionais e solidários), assistência técnica e extensão rural, entre outras.

Como visto anteriormente, o segmento da sociedade civil com maior participação social no Conselho tem sido o da Agricultura Familiar, por meio de suas associações rurais comunitárias, cooperativas, sindicato do trabalhador rural e entidade de ATER. Desde a criação do CMDS Jaguarari, em 2013, esse segmento socioproductivo está presente nas suas deliberações em assembleias ordinárias e extraordinárias, reivindicando especialmente a necessidade de acesso aos mercados de agricultores(as) familiares do Município de Jaguarari, preferencialmente os mercados institucionais e solidários, tais como: PANE, PAA e feiras livres ecosolidárias para dar vazão aos seus excedentes de produção de alimentos saudáveis.

Os agricultores de Jaguarari possuem bastante produtos da agricultura familiar produzidos aqui mesmo no município e precisam fazer com que essa produção chegue nas escolas, via a

Secretaria de Ação Social e que também sejam realizadas feiras livres específicas para comercializar da agricultura familiar local (Entrevistado 03).

A questão da comercialização agrícola é sempre lembrada como emblemática nas reuniões no Conselho, porque o mercados agrícola regional que atua no Município de Jaguarari é "confiscado" por organizações e empresas comerciais de outros municípios circunvizinhos. De tal modo, que os variados produtos agrícolas que são fornecidos aos mercados institucionais de Jaguarari são adquiridos e transportados do mercado produtor de Juazeiro/BA (de atacadistas e distribuidores ali estabelecidos) sob a articulação dessas mesmas organizações e empresários não residentes e não domiciliados para o município.

No entanto, mesmo que esses agricultores familiares de Jaguarari continuem produzindo em suas pequenas propriedades rurais alimentos *in natura* saudáveis sem aplicação de agroquímicos, tais como: abóbora, melancia, feijão, mandioca, milho, hortaliças, ervas medicinais, temperos verdes, ovos de galinhas poedeiras criadas em pequenos galinhos rústicos, entre outros, ainda assim continuará evidente as dificuldades que eles encontrarão para incluírem-se no fluxo de comercialização regional de alimentos em função, principalmente, de um binômio de entraves sem aparente complexidade para serem resolvidos ou minimizados:

- 1) ausência de um sistema logístico de transporte articulado com as necessidades dos produtores locais; e
- 2) carência de locais físicos adequados para comercialização dos produtos colhidos nas roças familiares, tanto àqueles relacionados ao acesso e circulação de vendedores e consumidores como às normas da vigilância sanitária e também os burocráticos e fiscais-tributários (alvarás, permissões; notas fiscais, normas de postura, fiscalização etc.).

Deste modo, muitos pequenos agricultores subalternizados socialmente têm que se submeter a negociação com os atravessadores como única alternativa para venderem seus produtos, que por sua vez,

adquirem essa produção a preços bem abaixo dos praticados no mercado varejista para revenderem por preços vantajosamente majorados no mercado consumidor.

Face esse cenário extremamente adverso à comercialização dos produtos agrícolas locais, os agricultores familiares apostaram na força institucional do CMDS como uma possibilidade de construir estratégias - junto aos atores que interferem na inserção dos mercados privados, institucionais e solidários - para viabilizar a comercialização de suas produções, seja por meio da organização de uma modesta rede de transportes comunitários solidários (para aqueles produtores que têm automóveis) ou por meio de cooperativas de apoio à agricultura familiar, sediadas no município, para agenciar o traslado de produtos dos agricultores locais, seja a partir da inserção em espaços para negociação, abertura de chamamentos públicos para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar (via PAA e PNAE) ou ainda no melhoramento das estradas de acesso as comunidades rurais para garantir o adequado fluxo da logística de suas mercadorias.

Como consequência dos debates realizados no CMDS sobre os problemas da comercialização agrícola, foram realizadas ações recentes como a doação de um automóvel apropriado, solicitado ao governos municipal e estadual, para propiciar o transporte solidário da produção dos agricultores familiares e suas organizações do Município de Jaguarari, organização e promoção de feiras livres ecossolidárias ampliadas no referido município, assistência técnica, abertura de novas estradas vicinais, manutenção das estradas já existentes e, ainda, construção de pequenas pontes, esta última ação torna-se básica para viabilizar o precário acesso das comunidades rurais isoladas ao mercado agrícola.

Nesse viés da necessária cooperação social entre os produtores familiares na questão da comercialização agrícola em apreço, Robert Putnam destaca a importância das comunidades cívicas, que se caracterizam pela sua participação cívica e a solidariedade social.

[...] os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus

cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo (Putnam, 2006, p. 183).

Além dessas importantes ações implementadas, o CMDS conta com eventuais parcerias, que são firmadas com instituições e projetos de entidades participantes do Conselho, a exemplo do IDESA que realiza assessoramento técnico ao Projeto Pró-Semiárido e ampara as associações e cooperativas de pequenos agricultores na elaboração de projetos para acessar os mercados agrícolas institucionais do PAA e PNAE, além de participar com os serviços ATER no processo de implantação de tecnologias sociais de inclusão sócioprodutiva (cisternas, sistemas de reuso de águas, quintais produtivos, galinheiros), de aquisição de máquinas e equipamentos para fortalecer as atividades produtivas de agricultores familiares com recursos do governo estadual sempre em vista no escopo agroecológico.

Por sua vez, a Prefeitura Municipal de Jaguarari, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura, em articulação o CMDS, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e o Consórcio Territorial, financia e acompanha a gestão do Plano Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural (PLATER-M) junto aos produtores rurais.

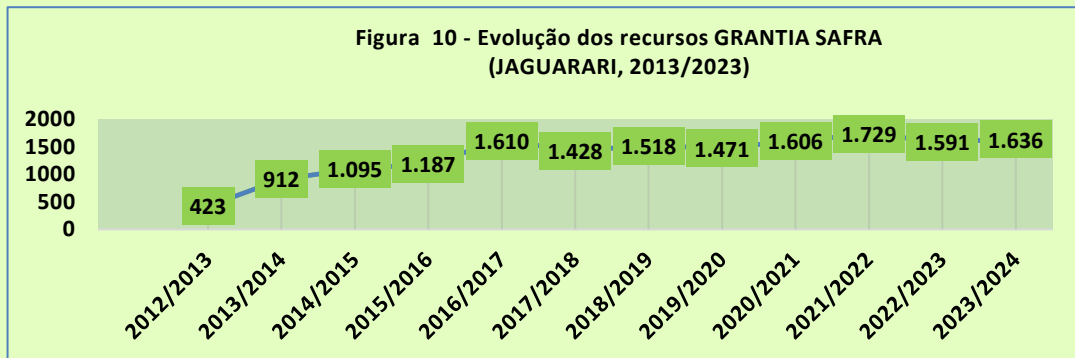
Decorrente dos acordos institucionais estabelecidos com o Município em parceria com o CMDS, outros relevantes serviços são ofertados aos agricultores familiares por meio de políticas públicas, como os serviços de emissão de título de terra, acesso as linhas de crédito/financiamento bancário para o melhoramento da produção agrícola e da criação de animais, distribuição de água, através do uso de carro pipa, para as localidades rurais mais isoladas e despossuídas de rede de abastecimento simplificado, distribuição de insumos básicos para alimentação animal (milho, palma forrageira), acesso aos mercados institucionais e solidários de compra da produção, assistência técnica e extensão rural, capacitações de trabalhadores do meio rural em variadas habilidades e competências, cujos requisitos envolvem habilidade manual simples, educação formal elementar, entre outros condicionantes básicos.

Acompanhando os panoramas das realizações até aqui expostos, sempre com o comparecimento do CMDS de Jaguarari, a seguir são

inventariadas e descritas as principais políticas públicas agrícolas conduzidas com apoio do Conselho em apreço e operadas por parceiros institucionais do setor público estatal, excetuando-se os serviços diretos ao público. São elas: Garantia Safra; Projeto de Mecanização Rural (PROMER); ATER Pública; Programa de Microcrédito Rural Orientado (AGROAMIGO/BNB); Projeto SEAGRI-M em Ação, Emissão de Títulos de Terra (ETT), Serviço de Inspeção Municipal (SIM).

### I. Garantia Safra

Este programa é acessado desde o início da criação do CMDS, em 2013. De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Agricultura de Jaguarari, no período de 2011/2012 a 2023/2024, o número de agricultores beneficiados vinha numa crescente até 2017 com pequenas e variações nos anos subsequentes (Figura 10).



**Fonte:** Secretaria Municipal de Agricultura de Jaguarari, (2024).

O Garantia-Safra (GS) é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que tem como objetivo garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico. Criado pela Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, o Fundo Garantia-Safra, de natureza financeira, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), instituiu o benefício Garantia-Safra visando atender aos agricultores familiares da região Nordeste do Brasil e Norte do Estado de Minas Gerais.

Uma vez aderido ao Programa, o(a) agricultor(a) recebe o benefício quando Estado e Município estiverem cumprindo com os procedimentos



relacionados ao processo de implementação, bem como os procedimentos referentes ao processo de verificação de perdas, e ter sido comprovado perdas de pelo menos, 50% do conjunto das culturas produzidas.

O CMDS tem esse papel de apoiar o esse processo de homologação da cota do Município. O valor do benefício e a quantidade máxima de cotas (agricultores segurados), a serem disponibilizadas aos Estados são definidos anualmente durante a reunião ordinária do Comitê Gestor. O valor do benefício é pago em cinco parcelas idênticas por meio de cartões eletrônicos emitidos pela Caixa Econômica Federal de acordo com o calendário de pagamento de benefícios sociais.

## II. PROMER

O Projeto de Mecanização Rural do Estado da Bahia tem por objetivo promover a limpeza e a requalificação de aguadas, possibilitando a ampliação da capacidade de armazenamento de água pluviais para produção agrícola e dessedentação de animais e proporcionar às prefeituras um melhor aproveitamento das suas máquinas e a ampliação da área cultivada no município (SDR/CAR, 2024).

Para aplicação de recursos dessa política pública se faz necessário a realização de um convênio que tem apenso um o Plano de Trabalho obedecendo as normas e condições pactuadas entre SDR/CAR e entidades (cooperativas, associações, sindicatos e prefeituras) O CMDS indica quais comunidades rurais e agricultores familiares têm demanda prioritária para tais serviços via Prefeitura (Foto 2).

**Foto 2** - Projeto de Mecanização Rural em Jaguarari-BA



Fonte Municipal de Agricultura: Secretaria de Jaguarari, (2024).

### III. ATER Pública

A Prefeitura de Jaguarari, por meio da Secretaria de Agricultura e Recursos Hídricos (SEAGRI-M), com apoio do CMDS, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR/BA), do STR de Jaguarari, se articularam para promover um ciclo de capacitações para fortalecimento das cadeias produtivas da apicultura, bovinocultura do leite e caprinovinocultura de corte, com apoio da ATER (Foto 3).

**Foto 3** - Ciclo de Capacitações, via Serviços de ATER, para Fortalecimento da Pecuária em Geral



**Fonte:** Secretaria Municipal de Agricultura de Jaguarari, 2022.

### IV. AGROAMIGO

Alternativo ao funcionamento regular do PRONAF, o AGROAMIGO foi criado com a finalidade de melhorar os indicadores de aplicação e qualificação do crédito para agricultura familiar na área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Esse programa tem por objetivo contribuir no desenvolvimento da agricultura familiar mediante a concessão de microcrédito rural, orientado e acompanhado, de forma sustentável, promovendo o incremento de renda e a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas.

O público do AGROAMIGO é constituído de agricultores familiares enquadráveis no Pronaf Grupo B, que obtenham renda bruta anual familiar de até R\$ 6.000,00 (seis mil reais), explorem no máximo quatro módulos fiscais e utilizem mão de obra da família. Trata-se de um subsegmento de agricultores de menor nível de renda, que na sua maioria nunca teve acesso a crédito, situando-se a grande parte dele abaixo da linha pobreza.

O Banco do Nordeste deslocou exclusivamente um bancário, na função de consultor de microcrédito, visando facilitar o acesso ao AGROMIGO, dentre outras linhas de crédito do PRONAF. O BNB é parceiro do CMDS de Jaguarari, que está ajudando-o na implantação da nova sede, com a doação da locação do imóvel, além ceder o uso de equipamentos e móveis etc.

#### V. SEAGRI-M EM AÇÃO

No primeiro trimestre de 2023 aproximadamente 400 pessoas já foram beneficiadas com o Projeto SEAGRI-M em Ação, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Jaguarari, por meio da Secretaria de Agricultura e Recursos Hídricos com articulação do CMDS de Jaguarari. Em sua terceira edição (início em 2021), o projeto tem o objetivo levar à população da zona rural do município serviços que normalmente exigiriam viagens de deslocamento dos moradores até os locais de atendimento.

Constitui-se em uma ação integrada que promove acesso a diversas políticas públicas articulada com os diversos parceiros institucionais, a saber: as Associações Comunitárias de Jaguarari, SETRE/CESOL, ADAB, SAC, Aresol, BAHATER e Casa da Cidadania, além da participação das Secretarias Municipais de Saúde, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Desenvolvimento Social e de Governo. Os serviços ofertados são os seguintes: 1. atualização da CAF, 2. cadastramento para recebimento de mudas de palma e aração de terras, 3. cadastramento para recebimento de alevinos de tambaqui e tilápia, 4. implantação de quintais produtivos, com o Projeto de Galinha de Postura, 5. assistência veterinária e agrônoma, 6. cadastramento para distribuição de água potável, 7. cadastramento no Projeto de Galinhas de Postura, 8. orientações e serviços da ADAB e SETAF/SDR/BAHATER, com emissão do Cadastro do Agricultor Familiar (CAF). Também integram nesse projeto outros serviços como Ouvidoria Municipal, Cadastro Único, SAC (com emissão de Grs.) e da Secretaria de Saúde, que disponibilizou a realização de testes rápidos para doenças sexualmente transmissíveis, aferição de pressão e vacinação (Foto 4).

**Foto 4** - Projeto SEAGRI-M em Ação - 2023

**Fonte:** Secretaria Municipal de Agricultura de Jaguarari, (2023).

#### VI. Emissão de Títulos de Terra (Articulação com o Consórcio Público do Piemonte Norte do Itapicuru)

Os títulos de terra emitidos no âmbito do Projeto Bahia Mais Forte Terra Legal, criado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), são produtos da parceria firmada com o Consórcio Público CODETER e o CMDS de Jaguarari. As emissões dos títulos de terra são de grande importância não somente para a família do agricultor individualmente (segurança jurídica e sucessão rural), mas também porque ao dar segurança jurídica ao proprietário da terra sinaliza ao mercado possibilidades reais de garantia e com isso dinamiza o circuito da economia local e regional por meio da demanda de bens e serviços de toda cadeia produtiva envolvida.

Acordo oficial entre a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social de Jaguarari e a Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB) foi estabelecido para montar uma logística para agilizar o procedimento de regularização de terras dos produtores rurais que se enquadram no perfil de beneficiário estabelecido pelo Programa de Regularização Fundiária da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA).

A regularização jurídica para emissão de Títulos de Terra às famílias rurais de Jaguarari envolve os imóveis rurais que estão localizados em determinadas comunidades selecionadas pelo programa. Como resultado dessa ação, verificou-se que 47 agricultores familiares de Jaguarari já receberam seus títulos de terra. Após novo levantamento topográfico para identificação de mais áreas desprovidas de titulação fundiária, essa política pública poderá alcançar mais outros 300 agricultores familiares de Jaguarari (Foto 5).

**Foto 5-** Regularização Jurídica para Emissão de Título de Terra



**Fonte:** Secretaria Municipal de Agricultura de Jaguarari, 2021.

### VII. Serviço de Inspeção Municipal (SIM)

O importante serviço de inspeção municipal se realiza de forma articulada com apoio institucional do CMDS de Jaguarari, da SETRE/CESOL Piemonte Norte do Itapicuru, da Prefeitura Municipal de Jaguarari e do Consórcio Público do Território. Os impactos positivos dessa política pública de fortalecimento da comercialização da produção local são a garantia de alimentos seguros, respeito ao código de defesa do consumidor, atendimento às exigências dos órgãos de controle, estímulo à formalização de outras agroindústrias, ampliação do mercado consumidor para as agroindústrias inspecionadas, incremento da geração de emprego e renda, atração de mais agroindústrias para a região e arrecadação de tributos municipais, além de realizar o registro sanitário dos estabelecimentos de produtos de origem animal, entre outros (Foto 6).

**Foto 6 -** Serviço de Inspeção Municipal (SIM) Atuante em Jaguarari



**Fonte:** Secretaria Municipal de Agricultura de Jaguarari, (2023).

### 5.3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO CMDS DE JAGUARARI: CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE

Neste item do documento foi realizada uma análise resumida das evidências da efetividade do desenvolvimento local sob o domínio da atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Jaguarari. Esta apreciação é compatibilizada por meio de quatro palavras-chave que encerram os conceitos de: 1) *funcionamento*, 2) *participação social*, 3) *deliberações* e 4) *ações*, que têm como suporte analítico as referências teóricas utilizadas nesse estudo. Admitem-se que estas quatro palavras-chave estão correlacionadas como preditores do funcionamento dos conselhos municipais em geral, e que supõe-se confirmar o caso particular do CMDS de Jaguarari (Quadro 20).

O padrão de análise aqui utilizado se alicerçou em proposições teóricas apresentadas no capítulo da fundamentação teórica deste estudo (Gil, 2008; Marconi; Lakatos, 2010), que foram utilizadas para apreciação das categorias estabelecidas e representadas nos quadros a seguir. Elas estão distribuídas esquematicamente em seções nas quais identifica-se por 'SIM', a presença de ações que indicam a efetividade do CMDS, e por 'NÃO', quando as evidências negam esse possibilidade do Conselho ser efetivo. Assim, a efetividade se manifesta na multiplicidade de ações do CMDS de Jaguarari.

Vale sublinhar que a categoria "ações" foi considerada conforme as competências do CMDS e suas práticas, estudadas e descritas mais adiante nesta mesma seção. O intuito da apreciação desta categoria (ou palavra-chave) foi identificar se o Conselho em apreço desempenha suas ações conforme estabelecido no seu Regimento Interno, na Lei de Criação do Conselho e nas suas práticas.

O Quadro 20, distribuídos em quatro seções, procura correlacionar, de forma utilitária, as referências teóricas empregadas neste trabalho com a *práxis* do CMDS do Município de Jaguarari-Bahia nos dois períodos recentes de mandatos (2020/2021 e 2022/2023).

No que se refere à categoria funcionamento do CMDS de Jaguarari, sua efetividade é afiançada por reunir as seguintes condições objetivas:

- I) Possui normativos adequados, que foram criados a partir de lei municipal em articulação com um arranjo institucional a nível estadual, considerada ideal porque seria mais difícil de se produzir, porventura, alterações em seu texto legal, embora o CMDS em apreço se constituiu plenamente por meio de debates e discussões abertas, entre sociedade civil representada e poder público em suas três esferas, em assembleia pública;
- II) Quanto ao Regimento Interno, considera-se que esse normativo direciona a organização do CMDS para definir diretrizes para o funcionamento de seu expediente, sendo destacadas as seguintes: 1. agendamento das Plenárias (ordinárias ou extraordinárias), 2. definição dos assuntos das pautas das reuniões, e 3. periodicidade dos assuntos deliberados das reuniões. Essas definições relativamente simples são basilares, pois quando não estão regulamentadas dificultam a operacionalização do Conselho com mudanças constantes de procedimentos.
- III) Os(as) conselheiros(as) possuem mandato vinculado e revogável que não coincide com o mandato do prefeito para evitar-se interferência, sobretudo, patrimonialista.
- IV) Existe regularidade e caráter permanente das reuniões conforme lei de criação, regimento interno e as práticas do Conselho analisado.

O CMDS de Jaguarari acata nos termos legais a sua composição, conforme estabelecido na lei de criação, regimento interno e comprovado na pesquisa de campo. Não possui fundo de recursos próprios.

**Quadro 20** - Análise da Efetividade do Funcionamento do CMDS de Jaguarari-BA  
- Funcionamento -

EFETIVIDADE DO CMDS	AUTORES	EFETIVIDADE ?	
		SIM	NÃO
<b>1- FUNCIONAMENTO</b>			
Leis de criação, regimento interno.	Cruz (2000); Teixeira (2000)	<b>X</b>	
Composição e representação previstas em lei.		<b>X</b>	
Infraestrutura própria.*		<b>X</b>	
Mandato dos Conselheiros não coincidir com o do Prefeito.		<b>X</b>	
Possui fundo de recursos próprios.**			<b>X</b>

**Fonte:** Elaborado a partir da pesquisa de campo pelo autor, (2024). (\*) Durante a realização da pesquisa, o CMDS montou uma estrutura própria, em articulação dos conselheiros com o Banco do Nordeste e o Centro de Cultura, vinculado a Igreja Católica de Jaguarari.

No que diz respeito à participação social no Conselho, ela é tida como um espaço aberto e plural (Avritzer, 2000) e tem por objetivo integrar os indivíduos nos processos de tomada de decisão (Gohn, 2011). Essas ocorrências foram observadas na prática por meio da pesquisa realizada sobre o CMDS de Jaguarari.

Não obstante a baixa participação do setor público nas reuniões do CMDS e sua natural resistência aos espaços horizontais de deliberação, a pesquisa verificou que existe receptividade do executivo municipal em estabelecer o diálogo nas tomadas de decisões em políticas públicas específicas, o que já demonstra sinal de aproximação ao fundamento da democracia participativa (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006). Entretanto, percebe-se a necessidade de haver um maior e mais frequente encontro dessas forças sociopolíticas na dinâmica de funcionamento do CMDS de Jaguarari.

Ao mesmo tempo, constata-se haver pontuais articulações de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões do colegiado, especificamente no que se refere à aprovação de orçamentos de interesse público e no uso dos recursos disponibilizados pelo Estado em projetos, pois essas matérias são levadas frequentemente para uma discussão ampliada, porque, em última análise, o envolvimento de cifras se constitui em um atrativo que gera expectativas positivas.



Uma outra situação observada pela pesquisa e que merece destaque é que o CMDS de Jaguarari - em que pese ser um espaço onde a sociedade civil organizada está diretamente envolvida com a política pública (Avritzer, 2002) - não conta com uma presença numericamente expressiva das comunidades rurais organizadas do município (sobretudo as associações comunitárias rurais, cooperativas agrícolas, sindicato dos trabalhadores rurais), pois o seu espaço vem sendo preenchido por representações que têm interesses corporativos e mais afastados dos objetivos da comunidade em geral. Democraticamente, o CMDS de Jaguarari delibera acolhendo tanto os interesses de grupos específicos como os da agricultura familiar.

Avaliando-se essa circunstância sob o ângulo da representação, chegou-se à reflexão que seria fundamental a adoção de novos e robustos mecanismos para exercer a cidadania e garantir a representatividade ativa do Conselho (Cameron; Hersberg; Sharpe, 2012). Para acolher esse propósito, sugerem-se as seguintes medidas: a) expandir a inclusão social; b) fortalecer a sensibilidade das autoridades para as demandas cidadãs; c) irromper com a inclinação ao clientelismo político e ao patrimonialismo dos dirigentes; d) desenvolver mecanismos que elevem a consciência política e a crítica social dos(as) cidadãos(ãs), visando municiá-los para enfrentar novos horizontes de participação cidadã no CMDS de Jaguarari. Além dessas medidas afim de fomentar a participação consciente, também é importante tornar público os debates que ocorrem no interior do Conselho (Teixeira, 2000).

Outro caminho importante a ser percorrido nesse viés para inserir os(as) cidadãos(ãs) invisíveis socialmente ou não organizados e excluídos de qualquer participação, seria a criação de canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o poder público e as próprias entidades representativas no CMDS de Jaguarari. Porém, a "boa esperança" não cessa por aí, pois a análise da categoria "participação" permite ainda a composição das seguintes inferências otimistas:

- Existe estímulo direto à participação dos conselheiros porque os canais de consulta e decisão estão abertos.
- Neste espaço habita a mobilização dos cidadãos organizados para a reivindicação de direitos e a fiscalização das obrigações de governo.
- No conselho há em sua composição a força majoritária dos representantes da sociedade civil, eles são organizados e frequentam as reuniões.
- É frequente a discussão de suas demandas nas reuniões e assembleias , havendo adequada interlocução entre os atores sociais.

O quadro 20 expõe os aspectos que estimulam a participação social dos representantes e atores envolvidos no CMDS de Jaguarari, segundo as referências bibliográficas selecionadas, e confirmam ou não a sua efetividade.

**Quadro 20** - Análise da Efetividade do Funcionamento do CMDS de Jaguarari-BA  
- Participação Social -

(continuação)

EFETIVIDADE DO CMDS	AUTORES	EFETIVIDADE ?	
		SIM	NÃO
2 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL (DOS REPRESENTANTES E ATORES ENVOLVIDOS)			
Estimula a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão.	Pateman, 1992 Lavallo ( 2011)	X	
Espaço no qual os cidadãos expressam voz política, reivindicam seus direitos sociais, mobilizam-se e fiscalizam o governo.	Wampler(2015) Avritzer(2005) Lavallo ( 2011)	X	
Participação de representantes advindos da sociedade civil, organizados em associações, fundações, redes de mobilizações civis, movimentos sociais etc.	Gonh (2011) Tatagiba (2002)	X	
Os representantes do conselho precisam ter vínculo com a entidade, discutir pautas e levar suas demandas para discussão.	Teixeira (2000)	X	
Os conselhos são instituições orientadas para a participação de toda a comunidade.	Pateman, 1992 Abers (2000) Wampler(2007)	X	
Órgão de partilha dos diferentes interesses da sociedade.	Teixeira (2000)	X	
A desconfiança suscitada pelo comportamento das instâncias representativas provoca desinteresse pela participação ativa.	Avritzer (2005)		X
Possibilitam a população acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas.	Gohn (2000) Lavallo (2011)	X	
Capacitação dos representantes da sociedade civil no sentido político e técnico.	Teixeira (2000)	X	
Capacitação dos representantes da sociedade civil no sentido político e técnico.	Teixeira (2000)	X	

**Fonte:** Elaborado a partir da pesquisa de campo pelo autor, (2024).

Com referência à categoria deliberação nos termos aqui empregados, conceitualmente entende-se que a deliberação não é uma questão formal, porquanto o ato de decidir depende de um conjunto de forças, inclusive pressão social para se realizar.

A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, que apresentem o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos. Também anuncia que os processos deliberativos devem ser seu principal meio articulador e procedimental. A qualidade do processo deliberativo, portanto, revela-se como uma dimensão de análise que pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais. (Almeida; Cunha, 2011, p.109. Grifo nosso).

**Quadro 20** - Análise da Efetividade do Funcionamento do CMDS de Jaguarari-BA  
- Deliberações -

(continuação)

EFETIVIDADE DO CMDS	AUTORES	EFETIVIDADE ?	
		SIM	NÃO
<b>3 - DELIBERAÇÕES</b>			
A representatividade tem autoridade para decidir.	Gohn (2011) Teixeira (2000)	<b>X</b>	
Igualdade de participação	Manin (1987) Cohen (1997) Gutmann; Thompson (2003).	<b>X</b>	
Inclusão deliberativa	Manin (1987) Bohman (1996) Cohen (1997) Dryzek (2000) Pettit (2003) Benhabib (2007)	<b>X</b>	
Igualdade deliberativa	Bohman (1996) Cohen (1997) Gutmann; Thompson (2004) Benhabib (2007)	<b>X</b>	
Publicidade(**)	Bohman (1996) Gutmann; Thompson (2000; 2004) Pettit (2003).	<b>X</b>	
Razoabilidade/receptividade	Bohman (1996) Cohen (1997) Gutmann; Thompson, (2000, 2003, 2004) Benhabib (2007)	<b>X</b>	
Liberdade	Manin (1987) Cohen (1997)	<b>X</b>	
Capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre as políticas do setor.	Cunha (2007) Lüchmann, 2002	<b>X</b>	
Os temas deliberados são amplamente debatidos.	Avritzer (2010) Almeida (2008) Lüchmann, 2002	<b>X</b>	
Os espaços são abertos e plurais para que possam servir de instâncias críticas em relação a essas deliberações.	Teixeira (2000) Avritzer; Cunha; Lüchmann, 2002	<b>X</b>	

(\*\*) Os conselheiros se mostraram interessados durante o desenvolvimento da pesquisa em possuírem um fundo próprio por meio da Vakinha Online, que é uma plataforma digital de financiamento coletivo, criada para permitir a arrecadação de fundos para causas sociais, projetos e eventos sociais. A plataforma permite que seja disponibilizado um link que pode ser compartilhado nas redes sociais.

A pesquisa revelou que o CMDS de Jaguarari é habitualmente proativo, pois ele busca o apoio da sociedade civil e uma maior aproximação com as comunidades rurais e urbanas, embora nem sempre elas sejam chamadas a participar dos eventos do Conselho. No entanto, apreende-se que há um caminho sendo construído para um espaço plural e equilibrado que vai certamente amadurecer com a conquista de experiência no tempo.

Existe uma prática, ainda que incipiente, de divulgação dos debates travados no CMDS por meio da Secretaria Municipal de Agricultura (SEAGRI-M) em sua rede social e mais recentemente no Instagram do próprio CMDS de Jaguarari. Ambos os meios de mensagens digitais disponibilizam informações sobre os trabalhos do Conselho e também sobre os arquivos próprios, como àqueles voltados as leis, atas de reuniões para a consulta a quem possa se interessar.

No entanto, reconhece-se que o ato de publicizar as ações e deliberações não tem sido satisfatório, pois é preciso abrir esse espaço para interlocuções com amplo debate entre todos os conselheiros e as partes interessadas da comunidade municipal.

Compreende-se que a abertura do Conselho de Jaguarari para o debate público seria o ideal, apesar de que ele tenha na atualidade representantes plurais que debatem as pautas com seus pares e as apresentam nas reuniões do Conselho. No entanto, algumas reivindicações levadas ao Conselho pelas representações ainda se mostram insuficientes para se concretizar, o que revela ser o expediente de delegação detentor de fragilidades a serem superadas.

Por outro lado, ficou evidenciado na pesquisa que é preciso aproveitar a heterogeneidade de representação na composição do Conselho para criar uma retaguarda mais ampla no segmento da sociedade civil, onde se possa construir consensos a fim de atingir a coesão social e, conseqüentemente, fortalecer as identidades coletivas para se enfatizar valores mais universais. Por exemplo, incluir a associação de artesãs e artesãos de Jaguarari, as várias associações culturais, de arte, esporte e de turismo atuantes no município, mas que não estão devidamente representadas em seus

interesses no Conselho.

Em razão de uma situação assemelhada, Teixeira (2000) coloca que o fortalecimento da sociedade civil ocorre quando suas demandas tornam-se políticas públicas que orientam as ações governamentais, e quando igualmente a regulação que cabe ao Estado não mais se faz sem que haja representação social no processo de discussão e formulação de proposições. O grande desafio, portanto, é empenhar-se em retomar historicamente o verdadeiro significado de um Conselho no que se refere à participação ampliada.

Com relação à derradeira categoria empregada para avaliar a efetivação do Conselho de Jaguarari, denominada de Ações, depreende-se dos dados da pesquisa que elas foram estabelecidas em conformidade com o regimento interno, as atas de assembleias e da prática contida nos interesses de seus participantes. Nada obstante, ficou amplamente demonstrado que o conjunto das ações está concentrado no segmento agricultura familiar por razões já expostas anteriormente nesse estudo.

Observou-se igualmente nas entrevistas com os grupos focais que as demandas apresentadas ao CMDS de Jaguarari têm relativa superioridade de aprovação quando encaminhadas pelo poder público, que comumente as leva "prontas e acabadas" em busca de *ad referendum* nas reuniões do Conselho.

Constatou-se, por outro lado, que as demandas encaminhadas por outros conselheiros(as) ao CMDS são em maior número, mas que não são necessariamente aprovadas na mesma proporção. Uma vez relatadas, elas são debatidas no domínio do Conselho a fim de que todos os presentes, com direito a voto, decidam as prioridades, os respectivos orçamentos e identifiquem as fontes e/ou os meios para a captação de recursos etc.

No contexto analisado é possível identificar alguns fatores fundamentais que interferem, positiva ou negativamente, na definição de ações a serem apresentadas para apreciação e aprovação do CMDS de Jaguarari, que envolve correlação de forças sobre os interesses explícita e implicitamente manifestados.

Os predicados para o eficiente desempenho dos conselheiros(as),

no âmbito do Conselho, estariam resumidos teoricamente em dois agregados de observações e recomendações:

1. Haver um adequado preparo dos atores locais quanto aos conhecimentos técnicos específicos e tecnológicos necessários para a participação consciente e bem-informada, ainda que essa formação devesse ser ministrada dentro de um processo sistemático e contínuo de médio prazo; identificar a presença ativa de atores sociais possuidores de capital social nos termos conceituado por Bourdieu (2009); decodificar as influências diretas da cultura participativa que se configura atualmente em um ambiente midiático ainda em transformação que atinge involuntariamente a todos viventes e consumidores em quase todos os quadrantes do planeta (Jenkins, Ford e Green, 2014).
2. Apresentar uma percepção apurada quanto às funções do Conselho e as atribuições dos conselheiros(as) e observar a forte presença de interesses no desenvolvimento local da população do campo, que é a mais impactada pelas desigualdades sociais, pelos efeitos climáticos e a mais furtada do acesso descomplicado às políticas públicas estruturantes e portadoras de benefícios socioeconômicos.

<b>Quadro 20 - Análise da Efetividade do Funcionamento do CMDS de Jaguarari-BA</b>			
- Ações -			
Efetividade do CMDS	Autores/ Referências	EFETIVIDADE ?	
		Sim	Não
<b>4 - AÇÕES</b>			
O desenvolvimento sustentável do município, assegurando a efetiva e legítima participação de representações dos diversos segmentos sociais e movimentos na discussão e elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Município, em bases sustentáveis.	Lei de Criação, Regimento Interno do CMDS e a pesquisa de campo.	<b>X</b>	
A execução, a monitoria e a avaliação das ações previstas no Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável, os impactos dessas ações no desenvolvimento municipal e proposição de redirecionamento.		<b>X</b>	
A formulação e a proposição de políticas públicas municipais voltadas para o desenvolvimento sustentável.		<b>X</b>	
A aprovação e compatibilização da programação físico-financeira anual, a nível municipal, dos programas que integram o Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável acompanhando seu desempenho e apreciando relatórios de execução.			<b>X</b>
A formulação e proposição de ações, programas e projetos no Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável para o Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária (LOA) do Município .	Lei de Criação, Regimento interno do CMDS e a pesquisa de campo.		<b>X</b>
A elaboração, o monitoramento e a avaliação de Planos, Programas, Projetos, Ações e Atividades de natureza transitória ou permanente.			<b>X</b>
A priorização, a hierarquização e o exercício do controle social no desenvolvimento de ações e atividades de responsabilidade do setor público.			<b>X</b>
A consulta quanto ao público beneficiário, a localização, ao período adequado as demais informações para a composição dos investimentos governamentais no Município .		<b>X</b>	
Continua.			



(Continuação).			
A instalação de Comissões, Câmaras ou Comitês específicos para deliberar, e/ou executar, acompanhar e avaliar ações e atividades específica.	Lei de Criação, Regimento interno do CMDS e a pesquisa de campo.		X
A interlocução privilegiada junto aos Órgãos Públicos para sugerir adequações e denunciar as irregularidades das suas ações.		X	
A compatibilização entre as políticas públicas municipal, territorial, estadual e federal voltadas para o desenvolvimento sustentável e para a conquista e consolidação da plena cidadania no Município.		X	
O estímulo à implantação e reestruturação de organização representativas de segmentos sociais, tanto no meio urbano, quanto rural, estimulando-as, também para participação no MDS.		X	
A articulação com os municípios vizinhos visando à elaboração, qualificação e implementação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável.	Lei de Criação, Regimento interno do CMDS e a pesquisa de campo.	X	
Identificação, encaminhamento e monitoramento de demandas relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar e outros segmentos sociais fragilizados.		X	
Ações que fortaleça a cultura, o desenvolvimento local e a melhoria da qualidade de vida da população.		X	
O funcionamento e representatividade do Conselho através do estímulo a participação de diferentes atores sociais do Município, estimulando a participação de organizações representativas de mulheres, jovens e, quando houver, de indígenas e descendentes de quilombos.		X	
<b>Fonte:</b> Elaborado pelo autor, (2023).			
(***) A direção do CMDS de Jaguarari demonstrou interesse em criar redes sociais próprias em plataformas do Instagram, Facebook, durante as entrevistas com os grupos focais, uma vez que atualmente as ações são publicizadas em grupos restritos de WhatsApp e em redes sociais partic			

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho conclui pela efetividade do CMDS de Jaguarari. Ele foi criado por meio de lei municipal e teve sua origem como um instrumento para operar as políticas públicas provenientes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), mas depois ampliou sua área de atuação para outras áreas de interesse das comunidades locais.

Ao longo dos anos o referido CMDS foi se adequando e se aperfeiçoando institucionalmente por meio de edições de decretos do Município de Jaguarari. Na atualidade, o Conselho se mostra relativamente consolidado para atender tanto as resoluções quanto à sua composição estatutária. De tal modo, que ele atualmente dispõe dos atributos que um conselho ativo minimamente deve possuir para estar em conformidade com seu regimento interno e a legislação em vigor.

No final de setembro de 2023 completaram 10 anos de existência e funcionamento do CMDS de Jaguarari, em cuja trajetória realizou-se e continua se realizando ações/atividades de interesse da coletividade dentro de um processo de deliberação coletiva, focalizando o desenvolvimento municipal e, conseqüentemente, o desenvolvimento territorial.

As principais pautas tratadas nas reuniões do CMDS de Jaguarari, nos últimos anos, giraram em torno do PRONAF, estruturação interna e administrativa do próprio CMDS, além de várias outras ações e políticas públicas relatadas detalhadamente em seções anteriores do presente trabalho e também de atividades de apoio produtivo, que são submetidas à aprovação do colegiado, em conformidade com o seu papel institucional, de articulação e a sua capacidade operacional, assegurando dessa forma, um impacto positivo na melhoria da qualidade de vida da população.

Com base nos dados da pesquisa de campo, o perfil médio do conselheiro/representado do CMDS de Jaguarari, envolvendo 63 pessoas entrevistadas, se formaria dos seguinte elementos caracterizadores: são pessoas de cor parda, com predomínio feminino, maiores de 31 anos e até 40 anos, com média escolaridade, agricultores familiares da

zona rural, percebendo rendimento entre R\$ 500,00 a R\$ 4.000,00, a preços de novembro de (2023).

Com relação ao perfil participativo do CMDS de Jaguarari, ele possui uma composição representativa de segmentos sociais distintos e diversificados. Considerando a justa correlação de forças dentro do Conselho, identificou-se que na divisão dos assentos entre os conselheiros mais de dois terços (2/3) das vagas são ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada, (compreendendo as organizações sociais associativas e comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, entre outros), tanto do meio urbano quanto do rural. Completando o total de assentos, pouco menos de um terço 1/3 das vagas do Conselho são ocupadas por representantes do poder público (executivo municipal e estadual) vinculados direta e indiretamente ao desenvolvimento local e regional.

Não obstante as dificuldades enfrentadas na sua trajetória, o CMDS de Jaguarari se constituiu em uma importante base de apoio para a estratégia de consolidação do desenvolvimento sustentável do município em referência, cuja expectativa otimista dos representantes das comunidades é a de ele possa continuar a promover a participação social e fortalecer, sobretudo, a educação política de viés popular e democrática combinada com processos educacionais e organizacionais próprios, além investir no controle social e na melhoria da qualidade de vida da população do município em questão.

Assim, considerando que o Conselho já está consolidado institucionalmente, nada mais adequado do que qualificar as pessoas que ocupam e que virão ocupar esses espaços, pois a capacitação de conselheiros e representados resultarão, por certo, em melhorar a performance deles. Todavia, é preciso ampliar com essa capacitação para outras pessoas interessadas em participar para não ficar restrito a uma massa crítica que poderia se perpetuar no poder.

Com relação a educação política, é relevante registrar que alguns agricultores familiares mais idosos do Município de Jaguarari possuem uma trajetória vitoriosa de lutas, cujos caminhos pelos quais trilharam os constituíram como sujeitos sociais e políticos com um

projeto de preservação das conquistas de acesso à terra no passado e atualmente pretendem dar continuidade as lutas de acesso às políticas públicas por meio do CMDS de Jaguarari.

Há um registro relevante da micro-história<sup>20</sup> do Município de Jaguarari, vinculado ao segmento de famílias de pequenos produtores agropastoris que se organizaram na década de 1980 para garantir a domínio muito peculiar da terra de uso coletivo e lhes assegurar a posse legalizada e, como consequência, a sua reprodução social, e que atualmente estão organizados em associações comunitárias que integram a atual gestão do CMDS de Jaguarari, para pautar acesso a políticas públicas de desenvolvimento e a regularização fundiária de suas terras tradicionalmente ocupadas.

Um outro aspecto exclusivo que decorreu da pesquisa diz respeito a dificuldade de inclusão nos processos participativos do CMDS as propostas relacionadas ao setor emergente do turismo municipal, ocorrência relatada reiterada vezes por entrevistados da pesquisa. De tal modo, que não existe trajetória participativa de afinidade ou de conflito explícito entre os atores da sociedade civil e os atores do poder público local quando se trata dos interesses do ecoturismo rural de base comunitária, de grande potencial de negócios para se desenvolver no município de Jaguarari, que integra territorialmente o Piemonte Norte do Itapicuru. Esse é um ponto importante que conduz a uma reflexão sobre a necessidade de ampliação da representação de diferentes atores sociais de forma suficiente e universalista nesse colegiado.

Compreende-se que o Conselho é dotado de responsabilidades de fiscalização e formulação de políticas que, em muitas vezes, essas ações colocam pressões conflitantes sobre seus membros, especialmente aos atores da sociedade civil. Por isso, é necessário ter bastante cuidado para não causar conflitos direto com o poder executivo local.

O que se percebeu na esfera do CMDS de Jaguarari com a pesquisa

---

<sup>20</sup> A micro-história é uma metodologia da ciência histórica que trabalha com fontes e narrativas alternativas (aspectos do cotidiano, subjetividades, representações e linguagens). Uma das principais referências autorais é a do pesquisador italiano Carlo Ginzburg (GINZBURG, 1987).

foi que alguns conflitos ocorridos nesse espaço provocaram reflexos no debate dos entrevistados, por consequência enfraquecendo a dinâmica do colegiado em sua finalidade enquanto instituição fluentemente participativa.

Sendo assim, é possível afirmar que alguns dos principais gargalos que impedem os êxitos das experiências de participação estão relacionados ao exercício de poder e à desigualdade de poder entre os diferentes atores sociais.

Constatou-se, ainda, que a mobilização em torno da participação e a importância atribuída ao governo local é bem expressiva no município. Em Jaguarari, o Conselho apresentou diversas atividades e interferências nas tarefas de planejamento e fiscalização, sobretudo, em torno dos assuntos relacionados ao desenvolvimento das atividades rurais.

Quanto à existência da interlocução entre os atores do Conselho, ela está apoiada em níveis de participação que a pesquisa levantou por meio das atas avaliadas e também da atmosfera de participação nas reuniões, constatando assim que os debates e as proposições dos atores sob essa ótica são muito mais contundentes, embora em determinados ocasiões o executivo municipal tente e até consiga interferir em algumas deliberações.

Não obstante esses percalços, entende-se que o CMDS de Jaguarari apresenta relativa autonomia, pois tem natural feição e substância popular e encampa em sua agenda as demandas e lutas dos movimentos sociais representados.

Em relação à paridade de informações, percebeu-se que há pressões eventuais por parte dos representantes junto à presidência do CMDS para que as informações sejam melhor disponibilizadas a todos para que se possa emitir pareceres circunstanciados.

O Conselho ainda tem alguns contrassensos a enfrentar e, portanto, precisa organizar uma agenda possível e otimista de discussão com a sociedade local sobre temas sensíveis que aparecem em agendas de determinadas instituições que ainda adotam métodos pouco democráticos de exercício de poder.

No entanto, em função das questões levantadas nesse estudo, os

conselheiros entrevistados são conhecedores que o binômio: 1) disseminação da informação e 2) capacitação política, caso seja implementado pode melhorar substancialmente os processos decisórios do CMDS.

Ao mesmo tempo, o CMDS carece de melhorar seu suporte administrativo para poder atuar adequadamente. Além dessas relevantes providências, o Conselho deve publicizar frequentemente suas ações realizadas para evitar uma pseudo-imagem de ineficiência e precária efetividade perante a comunidade local.

A análise dos dados da pesquisa também evidenciou a insuficiência de pautas decorrentes de ações voltadas para a promoção - na acepção do termo - da sustentabilidade na agricultura familiar, que permitiriam contribuir no processo de transição para modelos de agricultura que adotam a agroecologia como um modo mais apropriado de produção da agricultura familiar no Município de Jaguarari.

Sob ponto de vista metodológico, o "problema" que direcionou a pesquisa foi saber se é possível identificar práticas de participação e efetividade do CMDS de Jaguarari. Para responder essa questão, a pesquisa foi satisfatória e produziu dados e análises suficientes para realizar inferências relevantes em relação ao assunto no corpo do presente documento.

A principal delas foi a confirmação da hipótese de que o CMDS está inscrito em um espaço social onde existe clareza suficiente do significado de produzir efeitos para o desenvolvimento local, com a viabilização de ações e políticas públicas relevantes, mesmo quando em algumas plenárias e suas eventuais deliberações se prestem para referendar iniciativas do poder público visando cumprir exigências legais por obrigação contratual de convênios e acordos institucionais na execução de ações e políticas públicas.

Porém, o que pode suceder nessas conjunturas atípicas não significa que o CMDS de Jaguarari é capturado por interesses que exploram sua posição privilegiada de abertura à participação plural para defender as apertadas saídas políticas que podem contaminar os processos de debates de políticas públicas que permitem exercitar a democracia interna de governança participativa.

Concernente às respostas ao problema da pesquisa que orientou o presente estudo, consideram-se que tanto a Participação como a Efetividade praticadas no CMDS de Jaguarari, nos termos corretos das teorias espelhadas, se mostraram inovadoras e incentivadoras da participação cidadã, permitindo a ampliação do debate público.

Assim, o CMDS de Jaguarari, enquanto espaço de construção de uma nova institucionalidade, deve possuir sobretudo identidade própria, pois os desafios ainda são muito complexos na sociedade local e nacional.

Por fim, ressalta-se que ao longo desta pesquisa não foram encontrados obstáculos para se conseguir acesso aos conselheiros e aos representados do CMDS de Jaguarari. Raros foram os encontros de entrevistas desmarcados e reprogramados. A percepção do pesquisador foi de que todos os entrevistados queriam colaborar com a missão de realização de uma pesquisa acadêmica da UNIVASF que estudasse um assunto tão próximo deles.

Data vênica, sugere-se que - após cumprir um trabalhoso percurso empírico em um contexto em que o exercício da pesquisa científica busca a relação da teoria com a realidade, principalmente na área das ciências sociais - qualquer pesquisa nessa área do conhecimento deva ser enfrentada como uma rede (ou um sistema) aberta e dinâmica, visando criar oportunidade para a ampliação do campo de estudo sobre as instituições participativas de desenvolvimento sustentável local e que seu diálogo com a academia possa ser objeto de futuros estudos.

## REFERÊNCIAS

- ABA-Agroecologia. **I. Seminário Nacional de Educação em Agroecologia (SNEA)**. Recife, 2013. 15 p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1EEnZksofLR01N4R0SS7iWpg3nsvfVF26/view>. Acesso em: 13 out. 2023.
- ABERS, R. **Inventando a democracia local: política de base no Brasil**. Universidade de Brasília. Editora: Lynne Rienner, 2000.
- ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Disponível em: <https://www.ifibe.edu.br/arq/201508131525281087273037.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados 15 (43), 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qNBc6gbwCZ7xTHwr4mYzRQD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 nov. 2021.
- AAKER, D.; KUMAR, V. & DAY, G. **Marketing research**. John Wiley & Sons, 13<sup>a</sup> ED. In.1995.
- ADORNO, T.W. **Introdução à sociologia**. São Paulo: UNES, 2008.
- ALMEIDA, D.; CUNHA, E. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevante**. Ipea, 2011. v. 7, 372 p.
- ALTIERI, M. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**, Porto Alegre : Editora da UFRGS, 4.ed, 2004.
- ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação - PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- AVRITZER, L. **A Participação Social no Nordeste**. 1<sup>a</sup>.ed. Belo Horizonte, MG. Editora UFMG, 2007, 289 p.
- AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a situação regional e setorial dos recursos**. Soc. & Nat., 23(3), p. 483-496, 2011.
- BACELAR, T. de A. **Brasil: territorialidade e políticas públicas**. Curso de Ambientação para Analista Técnico de Políticas Sociais, ENAP, BSB, 2013.
- BAHIA. LEI N° 12.910 DE 11 DE OUTUBRO DE 2013 1 Dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes



de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, de 12 de outubro de 2013.

BAHIA. EDITAL FAPESB/SECTI/SDR N° 015/2023. **Ciência na Mesa 1: Inovações para a Agricultura Familiar no Estado da Bahia**. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/proex/edital-fapesbsectisdr-no-0152023-ciencia-na-mesa-1-inovacoes-para-a-agricultura-familiar-no-estado-da-bahia.pdf>. Acesso em: 21 dez.2023.

BAHIA. **Cartilha DEFOC/EDUCOM**, 2018. Disponível em: <https://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2018-12/CARTILHA%20DEFOC%20EDUCOM.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BAHIA. **Cartilha DEFOC/EDUCOM**. (Atualização), 2021. Disponível em: <https://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2018-12/CARTILHA%20DEFOC%20EDUCOM.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BAHIA. SEPLAN. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado da Bahia (ZEE Bahia)**. Caracterização dos Territórios de Identidade, Vol. 3, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, R. **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil**. ("Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil") Revista Econômica do Nordeste, BNB, 2007.

BEDUSCHI FILHO, L. C. **Participação, Aprendizagem Social e o Desenvolvimento de Regiões Rurais**. 2006. 169 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BEZERRA, C de P.; ALMEIDA, D.R.; LAVALLE, A. G.; DOWBOR, M. W. **Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro**. InSciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218> (Trabalho original publicado em 2022).

BONATTO, G. Porto Alegre. **Participação dos Agricultores Familiares nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural na Encosta Superior do Nordeste do Rio Grande do Sul**. UFRGS/PGDR-ASCAR/EMATER-RS, 2001, 104 p. Disponível em: [https://www.https/www.participação dos Agricultores nos conselhos tese.pdf](https://www.https/www.participação%20dos%20Agricultores%20nos%20conselhos%20tese.pdf) - Google Drive. Acesso em: 10 mai.2022.

BRASIL. GOV.BR. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Disponível em: **Condraf ganha força com a posse dos conselheiros, instalação e 1ª reunião ordinária** - Ministério do

Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (www.gov.br). Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL MINERAL. **Maiores empresas do setor mineral**. Disponível em: <https://www.brasilmineral.com.br/maiores/mineracaocaraiba>. Acesso 15 dez. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRAUN, V. **Coleta de dados qualitativos: um guia prático para técnicas textuais, midiáticas e virtuais**. ("Coleta de dados qualitativos: Um guia prático para técnicas textuais") 1ª. ed. Petrópolis, RJ. Vozes; 2019, 392 p.

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; MENEZES, J. S. B. **A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências**. SER Social, Brasília, v. 22, n. 46, p. 191-209, 6 jan. 2020.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BOURDIEU, P. **Capital Simbólico e Classes Sociais**. Publicado originalmente em L'Arc, nº 72, 1978. A presente versão ampliada foi publicada em Journal of Classical Sociology, vol. 13, nº 2, maio de 2013. Tradução de Fernando Pinheiro.

BRIAN, W. **Orçamento participativo no Brasil: contestação, cooperação e prestação de contas**. Pennsylvania State University, 2007.

BROSE, M. **Intelectuais periféricos: contribuições ao estudo do desenvolvimento regional**. Editora da PUCRS; 1ª edição (22 agosto 2022).

CACCIA-BAVA, S. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural**. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre, v.1, n.1, p.16-37, jan./mar. 2000.

CAPORAL, F. R.; PAULUS, G.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia: uma ciência do campo da complexidade**, Basília, 2009, 111 p.

CARVALHO, K. L. de. **Gramsci e o biennio rosso (1919-1920): a experiência dos conselhos de fábrica na Itália**. O Social em Questão - Ano XX - nº 39 - Set a Dez/2017.

COHEN, J. **Reflexões de Habermas sobre a democracia**. Paper apresentado no European University Institute, (mimeo), 1998.

CÔRTEZ, S. M. V. **Participação de usuários nos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social de Porto Alegre**. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.). **Democracia, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

COSTA, G. **A alta modernidade e a revolução socioambiental: Indivíduo e coletividade na reprodução socio metabólica do desenvolvimento e da sustentabilidade na Amazônia**. Belém, tese de doutorado, NAEA/UFPa, 2006.

CRUZ, P. J. S. C. **Desafios para a participação popular em saúde: reflexões a partir da educação popular na construção de conselho local de saúde em comunidades de João Pessoa, PB**. Saúde e sociedade, v. 21, p. 1087-1100, 2012.

DAGNINO, E.; RIVERA, A. O.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. UNICAMP, 2006 - 501 p.

FREITAS, A. F. **Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro**, 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil, 2011.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**. Ano IV, n. 9, 2º sem. 2001.

FERREIRA BARROS, C. **Subjetividade nas pesquisas: algumas contribuições a partir da perspectiva da subjetividade**. III Congresso Internacional de Investigação e Prática Profissional em Psicologia XVIII Jornadas de Investigación Séptimo Encuentro de Investigadores em Psicologia del MERCOSUR. Buenos Aires, 2011.

FUNG, A. **Reinventando a democracia na América Latina**. Universidade de Harvard. Perspectivas sobre Política 9(04):857 - 871, dez. 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GINZBURG, Carlo. **O queijo e os vermes**. Cia das Letras, 1987.

GIUGNI, M; PASSY, F. **Política contenciosa em sociedades complexas: novos movimentos sociais entre conflito e cooperação**. In: Marco Giugni; Doug McAdam; Charles Tilly (Org.). From contention to democracy. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

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, 2016.

GRAMSCI, A. **O movimento do conselho de fábrica de Turim**. L'ordine nuovo, 14 de março de 1921. Disponível em: [https://www.marxists.org/archive/gramsci/1921/03/turin\\_councils.ht](https://www.marxists.org/archive/gramsci/1921/03/turin_councils.ht). Acesso em: 19 jun. 2022.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, vol. II, 1997.

HABERMAS, J. **O papel da sociedade civil e da esfera pública política**, em: Direito e Democracia entre facticidade e validade. livro II, Tempo brasileiro, Rio de Janeiro, 2003.

IBGE. **Regiões de influência das cidades**, 2018.

IPEA. Relatório de Pesquisa. **Conselhos Nacionais**: Perfil e atuação dos conselheiros. Brasília, 2013. Disponível em: RP\_Conselhos\_2013.pdf (ipea.gov.br). Acesso em: 23 nov. 2023.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. ("Lakatos e Marconi | PDF | Teoria | Science") 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas; 2010, 82 p.

LAVALLE, A. G. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.).

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, Associações e Desigualdade. **Trajetórias das Desigualdades**: Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos? São Paulo, Unesp/CEM, 2015.

LAVALLE, A.G; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova, São Paulo, 2011

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais**, Unisinos, São Leopoldo, n.161, p. 43-79, jul.-dez.2002.

MAGAGNIN, R. C. **Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana**. Tese (Doutorado em Engenharia Civil: Transportes). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos-SP, 2008.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Atlas, 4<sup>a</sup> ed. 1992.

MEDEIROS, L. Movimentos sociais no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 490-521, 2020.

MEHO, L. I. E-mail interviewing in qualitative research: A methodological discussion. Qualitative data collection

technologies. Proceedings of the 17th ACM. In **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, 2006 p. 1284-1295.

MEIHY, J. C. S. B. & Ribeiro, S. L. S. **Guia prático de história oral: para empresas, comunidades, universidades, famílias**. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

MEIHY, J. C. S.; HOLANDA, F. **História oral: como fazer, como pensar**. 2ª ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

MOREIRA, R. M. **A agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável**, 2007.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução Eloá Jacobina. - 8a ed. -Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 128p.

MORONI, A. J. **Participamos e daí?**, artigo para o Observatório da Cidadania, 2006.

MUSSOI, G.H.; QUADROS, D. Erosão democrática e legalismo autocrático: o caso dos conselhos gestores no governo Bolsonaro. **Revista Estudos Institucionais - REI**, 2022.

NASCIMENTO, A. D.; BARRETO, R. UNEB. **Revista da FAEEBA**. Educação e contemporaneidade. Educação e Movimentos Sociais. 2010, v.19, n. 34, jul./dez. 2010.

NICOLAU, J. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Rio de Janeiro, Zahar, 2020.

ONU. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Nações Unidas Brasil, [s.n.] 2022. Disponível em: Acesso em:19 mai. 2022.  
PENNA, C.; ROSA, M. C. Estado, Movimentos E Reforma Agrária No Brasil: Reflexões a Partir do Incra. Lua Nova, v. no 95, p. 57-85, 2015.

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

PENNA, C.; ROSA, M. C. **Estado, Movimentos e Reforma Agrária no Brasil**: Reflexões a Partir Do Incra. Lua Nova, v. no 95, p. 57-85, 2015.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. **"Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros"**, em AVRITZER, Leonardo (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

PIRES, R.R. C.; GOMIDE, A. A. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília : Ipea, 2014, 385 p.

POGREBINSCHI, T.; TANSCHKEIT, T. **Andando para Trás: O que Aconteceu com a Participação Social no Brasil?**, IPEA, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Sociedade civil e políticas públicas: Atores e instituições no Brasil contemporâneo.** UNIFESP. Ed. Argus, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARARI. LEI N° 849/2013, de 23 de setembro de 2013, Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município** de 03 de outubro de 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARARI. LEI N° 0969/2017, de 06 de novembro de 2017, Institui o Fundo Municipal de Apoio à Agricultura Familiar - FUMAC e dá outras providências . **Diário Oficial do Município** de 10 de novembro de 2017.

RAMINELI, J. L. F.; ARAUJO, M F. F. de. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sob o olhar da práxis Freiriana.** ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS, v. 12, 2019.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar** [online]. 2nd ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Estudos Rurais series, 252 p.

SILVA, A. O da. **Território Tradicional de Fundo de Pasto de Bruteiro e Traíra: Territorialidades Contemporâneas e as Lutas pela Reapropriação - Semiáridos).** UNEB. Campus III. Juazeiro, Bahia, 2017, 261 p.

SOYER, G.; BARBOSA, JR., R. O extrativismo agrário do Governo Bolsonaro a partir das relações Estado-Sociedade. **Revista da ANPEGE**, 2020.

TEIXEIRA, E. C. **Efetividade e eficácia dos conselhos.** In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. 92-96 p.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. **Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais.** Cadernos Metrópole n. 8, p. 59-86, 2° sem. 2002.

Vaz, A.C.N., 2011. **Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas.** Opinião Pública, 17(1), pp.163-205.

VIEIRA, J. Q. O. **Exercício da Cidadania Ativa e da Gestão Democrática Participativa de Políticas Públicas no Conselho de**

**Educação do Município de Juazeiro do Norte-Ce.** Universidade de Santa Cruz, RGS. 2017,192 p.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de Avaliação. Brasília-DF: Ipea , 2011.

