UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO – UNIVASF PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL

TATIANE DE ALMEIDA DA SILVA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO/BA.

JUAZEIRO-BA

2026

TATIANE DE ALMEIDA DA SILVA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO/BA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal do Vale do São Francisco- UNIVASF, Campus Espaço Plural – Juazeiro- BA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Extensão Rural.

Linha de Pesquisa: III Instituições Sociais e Desenvolvimento Territorial.

Orientador: João Alves do Nascimento Júnior.

Co-orientador: Vanderlei Souza Carvalho.

Co-orientador externo: Zulenilton Sobreira Leal

JUAZEIRO-BA

2026

Silva, Tatiane de Almeida da.
S586p Participação social como estratégia de desenvolvimento local: experiência do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro/BA./Tatiane de Almeida da Silva. – Juazeiro-BA, 2026.

150 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro, Espaço Plural, 2026.

Orientador: Prof. Dr. João Alves do Nascimento Junior.
Co-orientador Vanderlei Souza Carvalho

1 Participação social. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Conselhos Municipais - Juazeiro (BA). I. Título**.** II.Nascimento Junior, João Alves do**.** III.Carvalho, Vanderlei Souza Universidade Federal do Vale do São Francisco.

CDD 302.14

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

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO – UNIVASF PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL

FOLHA DE APROVAÇÃO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO/BA.

TATIANE DE ALMEIDA DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF, Campus Espaço Plural – Juazeiro-BA, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Extensão Rural.

Aprovada em: 01/08/2026

Banca Examinadora

gov.br
Documento assinado digitalmente
JOAO ALVES DO NASCIMENTO JUNIOR
Data: 06/08/2026 16:01:51-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. João Alves do Nascimento Junior - PPGExR/UNIVASF

gov.br
Documento assinado digitalmente
SAMUEL HORACIO DE OLIVEIRA
Data: 04/08/2026 13:48:39-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Samuel Horácio de Oliveira - PPGExR/UNIVASF

gov.br
Documento assinado digitalmente
CARLA CONCEICAO DA SILVA PAIVA
Data: 05/08/2026 09:22:06-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profa. Dra. Carla Conceição da Silva Paiva - UNEB

"A cidadania de um indivíduo alerta seus sentidos para a participação efetiva na sociedade. A educação amplia horizontes do conhecimento e da competência, mas é a consciência social de um povo que liberta da subserviência e consolida a dignidade. A cidadania é seu espelho interior e no coletivo representa a liberdade e o desenvolvimento de uma nação." Luiza Gosuen

AGRADECIMENTOS

Ao Arquiteto do Universo pelo dom da vida, saúde e oportunidades de partilhas e construção coletiva. À minha família, ao meu amor e companheiro Mateus Lopes da Silva, às minhas filhas Muriel Pôlla da Silva Preussler e Aurora de Almeida Lopes da Silva pela dedicação, apoio. Ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, pela iniciativa e desafio de construir um curso interdisciplinar no Semiárido brasileiro. Aos professores orientadores: Prof. Dr. João Alves do Nascimento Junior- PPGExR/UNIVASF, Professor Dr. Vanderlei Souza Carvalho- PPGExR/UNIVASF, pela paciência, compreensão, diálogo e oportunidade de construção conjunta do conhecimento durante as orientações. Aos membros da Banca de aprovação, Prof.ª Samuel Horácio de Oliveira - PPGExR/UNIVASF e Profa. Dra. Carla Conceição da Silva Paiva - UNEB, pela oportunidade de contribuírem com o aprimoramento do nosso trabalho. Aos professores(as) do Mestrado em Extensão Rural (PPGExR) da UNIVASF, pela dedicação, esforço e produção do conhecimento interdisciplinar. Ao servidor lotado na casa do Conselhos, Ademir Fernandes Silva, que contribuiu imensamente na realização da pesquisa, aos colegas da Turma R8 em especial ao colega José Reginaldo Maia, com quem peguei incontáveis caronas, às colegas Rosidalva Varjão, e Maria Silvanete Benedito de Sousa Lermen que sempre estiveram abertas e disponíveis, contribuindo muito na minha construção enquanto pesquisadora, e as colegas servidoras da UNEB Juazeiro, que tornaram a gravação dos episódios de rádio possíveis.

RESUMO

A participação social e o controle social constituem elementos centrais para a democratização das políticas públicas e para a construção de processos de desenvolvimento territorial mais inclusivos. Nesse contexto, os Conselhos Municipais configuram-se como importantes espaços institucionais de deliberação, formulação e acompanhamento das políticas públicas. A presente pesquisa teve como objetivo analisar os fatores que contribuíram para a baixa atividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA e seus impactos na implementação das diretrizes previstas na Lei nº 12.188/2010 e no Decreto nº 11.451/2023, à luz do marco normativo da participação social e do controle social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, desenvolvida no âmbito de um mestrado profissional, cuja produção dos dados ocorreu mediante revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com representantes do Poder Público e da sociedade civil vinculados ao Conselho. A análise evidenciou que, ao longo de sua trajetória institucional, o colegiado acompanhou as transformações ocorridas nas políticas de desenvolvimento rural e na ampliação dos mecanismos formais de participação social, culminando na reformulação promovida pela Lei Municipal nº 3.018/2021, que ampliou a representação da sociedade civil e incorporou princípios relacionados à transparência e ao controle social. Contudo, os resultados demonstraram que os avanços normativos não foram suficientes para assegurar a efetividade da participação social e do controle social, persistindo fragilidades institucionais associadas à irregularidade das reuniões, à descontinuidade administrativa, à dependência em relação ao Poder Executivo, à reduzida mobilização dos atores sociais e à limitada capacidade de incidência do colegiado sobre as políticas públicas municipais. Verificou-se, ainda, que a atuação do Conselho foi progressivamente concentrada em demandas relacionadas ao Programa Garantia-Safra e em questões voltadas à sua própria manutenção institucional, restringindo o exercício de suas demais competências legais. Os resultados apontam para a existência de um descompasso entre os avanços normativos e as capacidades institucionais necessárias à efetivação da participação social, evidenciando que a democratização das estruturas formais não constitui condição suficiente para assegurar a consolidação do controle social. Como produtos da pesquisa foram desenvolvidos onze informes radiofônicos voltados à disseminação de informações sobre participação social e um guia prático e informativo destinado ao fortalecimento dos conselhos gestores, visando contribuir na ampliação da cidadania ativa e no fortalecimento das instituições participativas

Palavras-chave: participação social; controle social; desenvolvimento territorial; desenvolvimento sustentável; conselhos gestores;

ABSTRACT

Social participation and social control are central elements for the democratization of public policies and for the construction of more inclusive territorial development processes. In this context, Municipal Councils constitute important institutional spaces for deliberation, policy formulation, and monitoring of public policies. This study aimed to analyze the factors that contributed to the low level of activity of the Municipal Council for Sustainable Development of Juazeiro, Bahia, Brazil, and their impacts on the implementation of the guidelines established by Law No. 12,188/2010 and Decree No. 11,451/2023, in light of the normative framework governing social participation and social control. This is a qualitative, applied research study conducted within a professional master's degree program, in which data were produced through a literature review, documentary analysis, and semi-structured interviews with representatives of the public sector and civil society linked to the Council. The analysis showed that, throughout its institutional trajectory, the Council accompanied transformations in rural development policies and the expansion of formal mechanisms of social participation, culminating in the reform established by Municipal Law No. 3,018/2021, which expanded civil society representation and incorporated principles related to transparency and social control. However, the results demonstrated that normative advances were not sufficient to ensure the effectiveness of social participation and social control, with institutional weaknesses persisting due to irregular meetings, administrative discontinuity, dependence on the Executive Branch, limited mobilization of social actors, and the Council's limited capacity to influence municipal public policies. It was also found that the Council's activities gradually became concentrated on demands related to the Garantia-Safra Program and on matters concerning its own institutional maintenance, restricting the exercise of its other legal responsibilities. The results point to a gap between normative advances and the institutional capacities required to make social participation effective, demonstrating that the democratization of formal structures alone is not sufficient to ensure the consolidation of social control. As educational outputs of the research, eleven radio programs were developed to disseminate information on social participation, as well as a practical and informative guide aimed at strengthening participatory councils, with the purpose of contributing to the expansion of active citizenship and the strengthening of participatory institutions.

Keywords: social participation; social control; territorial development; sustainable development; participatory councils.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do Semiárido Brasileiro e do Município de Juazeiro-BA 17
Figura 2 - Delimitação do município de Juazeiro- BA e seus distritos......18
Figura 3 - Percurso Metodológico da Investigação......30
Figura 4 - Identificação dos participantes.....31
Figura 5 - Comparativo Arnstein x Carpentier.....39
Figura 6 - Principais marcos históricos e normativos da trajetória do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA (1988-2021).....69
Figura 7 - Evolução da estrutura e composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA (2002-2021).....72
Figura 8 - Registro fotográfico da apresentação do Guia na disciplina de Comunicação e Realidade Brasileira, Curso de Jornalismo em Multimeios- UNEB 99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADER – Agência de Desenvolvimento Rural de Juazeiro

ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CF – Constituição Federal

CMDDM – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

CONDEL – Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSEPE – Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão

DF – Distrito Federal

DCH III – Departamento de Ciências Humanas – Campus III

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

HU – Hospital Universitário

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MEC – Ministério da Educação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MS – Ministério da Saúde

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

PRS – Projeto Rural Sustentável

QR Code – Quick Response Code

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEMA – Secretaria do Meio Ambiente

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

1 PERCURSO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO 24

1.1 CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA DA PESQUISA 24
1.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE PRODUÇÃO DE DADOS 25
1.3 O LÓCUS DA PESQUISA 28
1.4 SUJEITOS DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS 29
1.5 PROCEDIMENTOS DE SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS 33
1.6 ASPECTOS ÉTICOS 34

2 CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA: ESTADO DA ARTE E MARCOS NORMATIVOS 36

2.1 CIDADANIA ATIVA: FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 36
2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: FORMAS, LIMITES E POTENCIAL TRANSFORMADOR 37
2.3 CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL: INSTRUMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA 44
2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA 53
2.4.1 Desenvolvimento rural sustentável: definição e abordagens 61
2.5 ATORES SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO NO MEIO RURAL 63
2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE SUSTENTABILIDADE RURAL 64
2.7 O PAPEL DO TERRITÓRIO E DA CULTURA LOCAL 67

3 CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO: LIMITES E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO 69

3.1 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO-BA (1988-2026) 69
3.1.1 A reforma institucional promovida pela Lei Municipal nº 3.018/2021 77
3.1.2 A democratização das instâncias de direção 80
3.1.3 Transparência e ampliação da participação 83
3.2 A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE O FUNCIONAMENTO DO CMDS 84
3.3 TRANSPARÊNCIA E ACESSO ÀS INFORMAÇÕES: ENTRE A PUBLICIDADE PREVISTA E A VISIBILIDADE LIMITADA 93
3.4 O CONTROLE SOCIAL NO CMDS: ENTRE A PREVISÃO LEGAL E A CAPACIDADE DE INCIDÊNCIA 100

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 103

REFERÊNCIAS 107

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PARTICIPANTES 117

APÊNDICE B - BONECA DO INFORMATIVO RADIOFÔNICO 119

APÊNDICE C - ROTEIRO DE COMO SE ESTRUTURA UM CONSELHO PARTICIPATIVO 121

APÊNDICE D – GUIA DIGITAL EDUCATIVO 124

ANEXO A – MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)..... 147

ANEXO B – RELAÇÃO NOMINAL DOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO-BA (QUADRIÊNIO 2020-2023) 150

INTRODUÇÃO

A discussão sobre participação social tem ocupado posição central nos estudos sobre democracia, desenvolvimento e formulação de políticas públicas, especialmente no contexto brasileiro, cenário marcado historicamente por práticas políticas excludentes e por profundas assimetrias de poder. Nesse cenário, o fortalecimento de mecanismos participativos é uma estratégia fundamental para a construção da cidadania ativa e consolidação de um modelo de desenvolvimento mais justo e democrático. É nesse cenário, que os conselhos gestores de políticas públicas emergem, figurando como espaços institucionais fundamentais à ampliação da democratização das decisões estatais e do efetivo exercício do controle social. Para que entendamos o que são os conselhos gestores vamos utilizar o conceito apresentado por Maria da Glória Gohn (2001) para quem os conselhos gestores podem ser vistos como:

> [...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Eles constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas (Gohn, 2001, p. 11)

Essa articulação ganha contornos práticos se analisarmos a própria natureza das políticas públicas que, conforme aponta Amabile (2018), idealmente consistem em decisões estratégicas voltadas à satisfação do interesse coletivo por meio de uma responsabilidade compartilhada com a sociedade civil. Contudo, a literatura crítica aponta para o fato de que a institucionalização desse compartilhamento nos conselhos gestores não ocorre sem profundas tensões

Como argumenta Avritzer (2000), a eficácia dessas instâncias depende em grande medida de seu desenho institucional, dos atores envolvidos e da dinâmica política local; sem capacidades institucionais reais e autonomia, os conselhos correm o risco de se tornarem estruturas meramente formais, esvaziadas de poder deliberativo efetivo. Sob uma ótica ainda mais contundente, autoras como Dagnino (2002) e Tatagiba (2002) apontam para os perigos da burocratização e da captura desses espaços pelo próprio aparato estatal. Para as autoras os conselhos estão distantes da ideia de arenas de consenso, na verdade em muitas vezes eles operam

sob lógicas de controle e regulação que buscam neutralizar o conflito social em vez de acolhê-lo.

Desse modo, o desenho técnico-burocrático proposto por Amabile (2012) pode atuar como um mecanismo de domesticação da participação, limitando a capacidade de agir e questionar dos sujeitos políticos. Nesse sentido o controle social conceituado por Alvarez (2004) é, originalmente, um conceito das Ciencias Sociais elaborado por Emile Durkheim com vistas a entender o problema da ordem e da integração social (Alvarez, 2004) como a capacidade de intervenção e fiscalização contínua dos cidadãos sobre a administração pública, acaba por enfrentar barreiras estruturais. Quando os conselhos gestores sucumbem à dependência do Poder Executivo ou à descontinuidade administrativa, eles deixam de ser instrumentos indispensáveis de transformação e passam a reproduzir as assimetrias de poder que deveriam combater.

Sob essa ótica, a motivação para o desenvolvimento desta pesquisa encontra respaldo na trajetória profissional da autora. Graduada em Gestão Ambiental e com experiência de aproximadamente dez anos como fiscal ambiental no município de Pelotas no Rio Grande do Sul, tive a oportunidade de acompanhar, enquanto representante do poder público, as discussões realizadas no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Durante essa experiência, chamou-me a atenção o perfil dos atores com maior interesse e atuação nesses espaços, observei uma maior presença de representantes de entidades organizadas, como sindicatos e segmentos econômicos específicos, como dos bancários e da construção civil, em contraste com a reduzida procura e participação de cidadãos não vinculados a organizações formais ou movimentos sociais. Entendem-se, neste trabalho, por organizações formais aquelas entidades dotadas de estrutura organizacional, representação institucional e objetivos permanentes, enquanto os movimentos sociais constituem formas de ação coletiva organizadas em torno de demandas, identidades e processos de mobilização social (Gohn, 2011).

Conforme será discutido de forma mais aprofundada no referencial teórico, a participação social é compreendida, nesta pesquisa, não apenas como um

mecanismo de consulta à população, mas como um processo contínuo de envolvimento dos cidadãos na definição, acompanhamento e avaliação das decisões públicas.

Nessa perspectiva, Pateman (1992) sustenta que a participação possui caráter formativo, contribuindo para o desenvolvimento da capacidade crítica, da responsabilidade coletiva e do exercício da cidadania. No contexto brasileiro, Dagnino (2002) amplia essa compreensão ao demonstrar que a democratização das relações entre Estado e sociedade depende da construção de espaços públicos nos quais diferentes atores possam disputar projetos, formular demandas e compartilhar processos decisórios, superando formas tradicionais de centralização do poder.

É nesse cenário que a presente pesquisa se desenvolve, apresentando como objeto de análise o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA -CMDS, concebido originalmente, como uma instância institucional de participação social e de diálogo entre o poder público e a sociedade civil. O referido Conselho, foi criado em 2002, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do território municipal de Juazeiro-BA, articulando políticas públicas e fortalecendo a participação e o controle social.

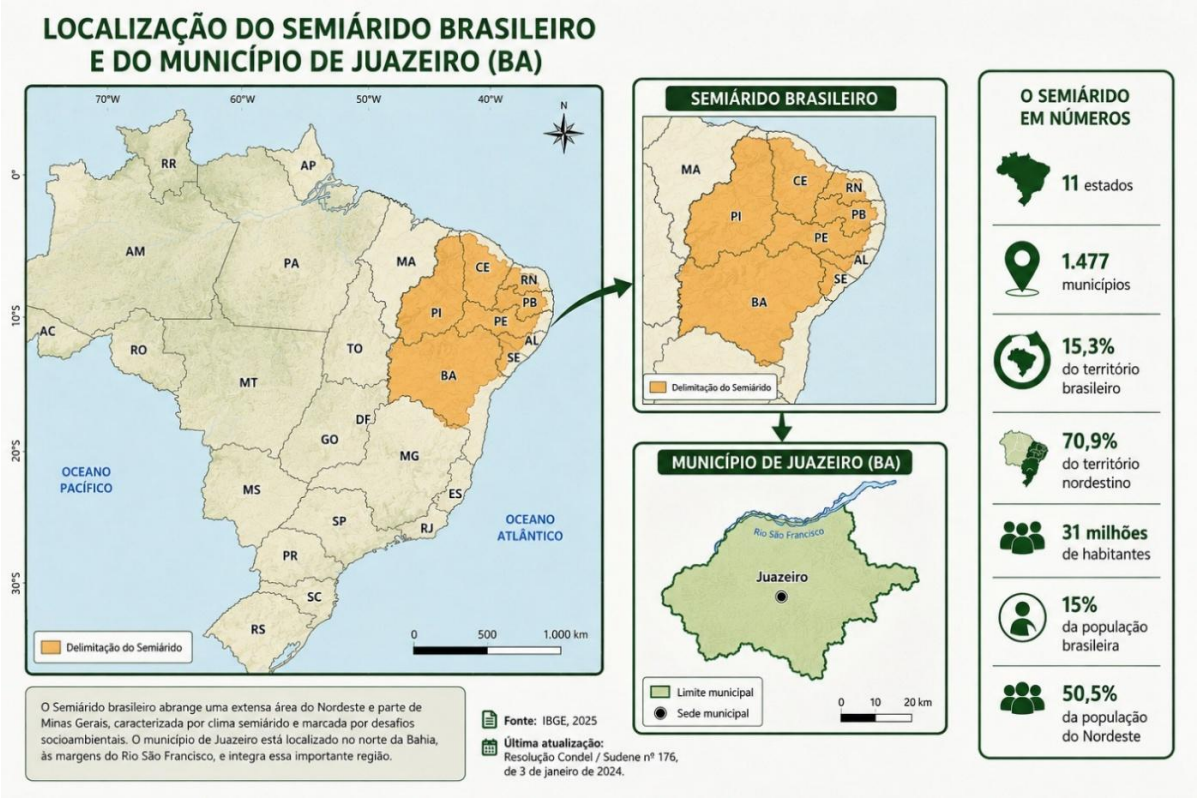
O município de Juazeiro da Bahia, está inserido no Semiárido brasileiro, região oficialmente delimitada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste com base em critérios técnicos relacionados à precipitação pluviométrica, ao índice de aridez e ao déficit hídrico. Conforme a delimitação atualmente vigente, ratificada pela Resolução CONDEL/SUDENE nº 176/2024, o Semiárido brasileiro abrange 1.477 municípios, distribuídos pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, ocupando aproximadamente 15,3% do território nacional.

Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cerca de 31 milhões de pessoas vivem nessa região, tornando o Semiárido brasileiro o mais densamente povoado entre as regiões semiáridas do mundo. Trata-se ainda de um território marcado por expressiva diversidade ambiental, social e cultural, onde se concentram aproximadamente 80% das comunidades quilombolas do país, além de

agricultores familiares, povos indígenas, comunidades tradicionais, fundos de pasto, pescadores artesanais e outras formas de organização coletiva.

Muito além da histórica associação à seca, o Semiárido caracteriza-se pela riqueza de seus modos de vida e pela construção de estratégias fundamentadas no paradigma da convivência com o Semiárido, que reconhece a seca como característica natural do território e orienta estratégias de desenvolvimento baseadas na valorização dos recursos locais, dos saberes tradicionais, da gestão sustentável da água e da participação das comunidades (Malvezzi, 2007; Silva, 2006; Schistek; Carvalho, 2013; SUDENE, 2024; IBGE, 2025).

Figura 1 - Localização do Semiárido Brasileiro e do Município de Juazeiro-BA



FONTE: Elaboração da autora (2026), com apoio de ferramenta de inteligência artificial na diagramação gráfica.

O município de Juazeiro está situado na região do Vale do São Francisco, no norte do estado da Bahia, abrangendo uma área territorial de aproximadamente 6.721,237km², segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2025). Com divisão territorial datada de 1988, o município é constituído

oficialmente por 9 distritos: Abóbora, Carnaíba do Sertão, Itamotinga, Junco, Juremal, Massaroca, Mandacaru, Maniçoba e Pinhões (IBGE, 2026). A população estimada do município é de cerca de 254.481 mil habitantes, distribuídos entre a zona urbana e rural (IBGE, 2022). Juazeiro integra o bioma Caatinga, caracterizado pelo clima semiárido, com temperaturas elevadas e baixa pluviometria anual (MMA, 2018).

Figura 2 - Delimitação do município de Juazeiro-BA e seus distritos.



FONTE: Elaboração da autora (2026), com apoio de ferramenta de inteligência artificial na diagramação gráfica.

Juazeiro, ocupa uma posição estratégica para a agricultura irrigada na região, destacando-se na produção frutícola, especialmente de manga, uva e banana, que são voltadas ao mercado nacional e à exportação (CODEVASF, 2025). O município integra o Território de Identidade Sertão do São Francisco, cuja dinâmica territorial é marcada por fortes tensões entre o modelo agroexportador e as práticas tradicionais das comunidades rurais e ribeirinhas (Dourados,2015).

A origem do nome “Juazeiro” está vinculada à presença abundante da árvore juazeiro (Ziziphus joazeiro), espécie nativa do Semiárido que simboliza a resistência da vegetação local (EMBRAPA, 2020). Historicamente, esse município se formou a partir de processos coloniais de ocupação territorial, onde a exploração dos recursos hídricos do rio São Francisco foi fundamental para o desenvolvimento econômico regional. Desde o século XIX, a região foi marcada pelo uso intensivo da terra e da água para navegação, irrigação e implantação de grandes projetos agrícolas (Dourados, 2015).

O modelo de desenvolvimento regional de Juazeiro tem sido pautado pela expansão do agronegócio irrigado, que gerou crescimento econômico, mas também intensificou conflitos socioambientais e desigualdades territoriais, especialmente em áreas rurais ocupadas por quilombolas, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária e agricultores familiares (IPEA, 2017). Esses grupos enfrentam desafios relacionados à garantia da terra, à preservação ambiental e à participação social na gestão dos recursos naturais. (Carvalho, 2019).

Nas últimas décadas, o avanço de empreendimentos imobiliários e logísticos no município tem promovido profundas transformações territoriais, muitas vezes, desconsiderando os modos de vida tradicionais e dificultando a participação comunitária nas decisões públicas (Fernandes, 2009). Esse contexto reforça a importância dos espaços institucionais de participação social, como os conselhos gestores de políticas públicas, concebidos como instrumentos voltados à ampliação do diálogo entre Estado e sociedade e ao fortalecimento dos mecanismos de controle social no âmbito local. (Oliveira, 2020).

Nesse cenário, a presente pesquisa volta-se à análise do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro (CMDS) enquanto instância institucional potencialmente estratégica para a articulação entre saberes locais e gestão pública, possibilitando a escuta social e o fortalecimento das relações entre território, políticas públicas e cidadania (Haesbaert, 2004). Considerando sua relevância no desenho institucional das políticas públicas locais e o arcabouço normativo que fundamenta sua existência, torna-se pertinente investigar como essa instância de participação tem se estruturado ao longo do tempo, especialmente no que se refere à sua dinâmica de

funcionamento, à participação dos diferentes segmentos sociais e à sua capacidade de cumprir as finalidades para as quais foi criado.

Todos esses aspectos motivaram a realização desta investigação que teve como propósito analisar a trajetória institucional e o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA, buscando compreender em que medida essa instância tem atendido às diretrizes normativas relacionadas à participação social e ao controle social previstas na Lei Federal nº 12.188/2010 que versa sobre a instituição e funcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER e no Decreto Federal nº 11.451/2023, que a regulamenta. A compreensão do seu funcionamento e de suas possibilidades de atuação mostra-se relevante para o debate sobre desenvolvimento territorial sustentável, especialmente no que se refere à consideração das especificidades socioculturais e socioeconômicas do município e ao fortalecimento dos mecanismos democráticos de participação social.

Parte-se do entendimento de que a existência formal de instâncias participativas não garante, por si só, a efetividade dos processos democráticos, sendo necessário investigar aspectos como a dinâmica de funcionamento dessas instituições, a diversidade dos atores participantes, as condições de acesso aos espaços de deliberação e o contexto político-institucional no qual estão inseridas.

Nesse sentido, o estudo parte do seguinte problema de pesquisa: em que medida o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA tem atendido ao marco normativo da participação social previsto na legislação federal no âmbito municipal? Como hipótese orientadora, considera-se que, embora tais conselhos sejam concebidos como instrumentos de democratização da gestão pública e fortalecimento do controle social, fatores institucionais, políticos e estruturais podem limitar sua capacidade de promover uma participação social efetiva e plural.

É importante destacar a relevância teórica, social e institucional do debate sobre a participação social e o controle social no contexto da gestão pública municipal, especialmente em territórios marcados por desigualdades socioeconômicas e pela predominância de populações rurais. A participação social constitui um dos pilares da

governança democrática e do desenvolvimento sustentável, sendo amplamente reconhecida no arcabouço normativo brasileiro como condição essencial para a transparência, a cidadania ativa e a efetividade das políticas públicas.

No município de Juazeiro-BA, a análise da situação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), revela-se particularmente relevante para compreender os limites e desafios da institucionalização da participação social no âmbito local. Embora a legislação federal, como a Lei Federal nº 12.188/2010 e o Decreto Federal nº 11.451/2023, estabeleçam bases normativas importantes que incentivam a participação social, o controle social e o acesso à informação, a efetividade desses dispositivos depende de sua implementação concreta nos territórios, o que demanda investigações empíricas que permitam compreender como tais diretrizes se expressam na realidade municipal.

Assim, a presente pesquisa buscou contribuir para a análise da relação entre o desenho normativo da participação social e a sua operacionalização prática no contexto local, investigando como se dá o funcionamento do CMDS, sua dinâmica institucional e sua capacidade de atuar como espaço efetivo de participação social. A pesquisa também se propôs a compreender em que medida essa instância tem possibilitado a inserção dos diferentes segmentos sociais, especialmente das populações rurais e dos povos originários e ribeirinhos, historicamente minorizadas nos processos decisórios, inclusive nos que se relaciona ao desenvolvimento territorial.

Considerando que as populações rurais frequentemente dependem de espaços institucionais participativos para a expressão de suas demandas, definição de prioridades e acompanhamento das ações governamentais, tornou-se fundamental analisar o papel desempenhado por esse conselho municipal enquanto instrumento potencialmente estratégico para o fortalecimento da governança democrática e da inclusão social nos processos de formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Esta investigação também se justificou pela inter-relação entre participação social, controle social, acesso à informação e cidadania, ao apontar como a fragilização

desses elementos impacta a governança local e o próprio conceito de desenvolvimento sustentável. Quando abordadas de forma articulada, essas dimensões contribuem para o campo acadêmico ao oferecer uma análise crítica sobre os limites da governança participativa em contextos rurais, ampliando o debate sobre conselhos gestores, democracia participativa e desenvolvimento territorial.

Do ponto de vista metodológico, a adoção de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas possibilitou uma compreensão aprofundada e contextualizada do objeto de estudo, valorizando tanto as percepções dos atores sociais envolvidos quanto a realidade institucional na qual o Conselho está inserido, conforme o descrito no Capítulo 1.

Essas estratégias metodológicas combinadas permitiram identificar fatores relacionados à dinâmica de funcionamento do CMDS, bem como analisar como o poder público municipal e os atores sociais percebem e se relacionam com os mecanismos institucionais de participação e controle social existentes no município.

Além disso, a pesquisa apresentou relevância prática ao subsidiar reflexões e possíveis recomendações voltadas ao fortalecimento da participação social e do controle social no âmbito local, de forma sistematizada, em produtos de caráter educativo e informativo, como materiais radiofônicos de comunicação popular e um guia digital orientado ao funcionamento e ao fortalecimento de conselhos municipais, contribuindo para a democratização do conhecimento e para a ampliação do acesso à informação pública.

No processo de construção de ambos produtos, foram consideradas as especificidades territoriais e as diferentes condições de acesso à informação, especialmente no contexto das populações rurais. Desse modo, a pesquisa se revelou importante ainda por sua capacidade de gerar contribuições significativas tanto no plano teórico quanto no plano prático, ao problematizar a efetividade das instâncias institucionalizadas de participação social, analisar criticamente os desafios da governança participativa no contexto municipal e apontar possibilidades de fortalecimento dos me-

canismos democráticos de gestão pública, com potencial de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento territorial em Juazeiro-BA e em municípios com características socio-institucionais semelhantes.

O objetivo geral desta investigação consistiu em analisar os fatores que influenciam o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA e seus reflexos na implementação das diretrizes normativas relacionadas à participação social e ao controle social, considerando os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente. De forma específica, buscou-se verificar a conformidade deste Conselho com o arcabouço legal da participação social, examinando os principais desafios institucionais relacionados à sua atuação e, por fim, foram desenvolvidos dois produtos técnicos voltados à ampliação do acesso à informação e ao fortalecimento da participação cidadã.

Esta dissertação, além desta Introdução, se estrutura em três capítulos principais e Considerações Finais. O primeiro apresenta o percurso metodológico da pesquisa. No segundo capítulo, está o referencial teórico que fundamenta a análise, com destaque para as diferentes concepções de participação social, os modelos de democracia e o debate crítico sobre desenvolvimento sustentável e territorial. O terceiro capítulo contextualiza os conselhos municipais como instrumentos de controle social e examina a formação e a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA à luz do arcabouço normativo que regula a participação social e o acesso à informação pública, além de análise dos achados da pesquisa, discutindo os elementos empíricos identificados acerca do funcionamento do referido conselho, especialmente no que se refere às condições de efetivação da participação cidadã, à institucionalidade do controle social e à transparência das informações públicas, considerando os dados coletados ao longo da investigação, e por fim, o quarto capítulo que contempla as considerações finais da pesquisa.

1 PERCURSO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO

1.1 CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA DA PESQUISA

A presente pesquisa se caracteriza como um estudo de caso de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, voltado à análise da participação social no ordenamento jurídico brasileiro e de sua influência na gestão democrática das políticas públicas. Conforme Gil (2008), o estudo de caso possibilita o exame aprofundado de um objeto específico, favorecendo a compreensão de fenômenos contemporâneos em seu contexto real. A opção pela abordagem qualitativa fundamenta-se na necessidade de compreender processos, relações e significados socialmente construídos, uma vez que, segundo Minayo (2009), esse tipo de investigação trabalha com o universo dos significados, valores, crenças e relações humanas presentes na realidade social. Ainda segundo essa autora, a pesquisa qualitativa

> [...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (Minayo, 2009, p. 21).

A pesquisa insere-se no campo das instituições participativas e dos mecanismos institucionais de participação e controle social relacionados às políticas de desenvolvimento territorial sustentável, tomando como referência as diretrizes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e, de modo particular, a trajetória institucional do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Juazeiro-BA. O CONDRAF constitui órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), responsável por subsidiar a formulação, o acompanhamento e a avaliação das políticas nacionais de desenvolvimento rural sustentável, além de orientar diretrizes que influenciaram a organização dos conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural.

A trajetória recente desse colegiado nacional também evidencia as transformações ocorridas nas políticas de participação social no Brasil. Instituído originalmente pelo Decreto Federal nº 4.854/2003, o CONDRAF teve sua estrutura descontinuada em 2019, em decorrência do Decreto Federal nº 9.759/2019, que promoveu a extinção

de diversos órgãos colegiados da administração pública federal, e da posterior revogação de sua regulamentação pelo Decreto Federal nº 9.784/2019. Esse período foi marcado pela redução dos espaços institucionais de participação social e pelo enfraquecimento de mecanismos de interlocução entre Estado e sociedade civil. Em 2023, com a publicação do Decreto Federal nº 11.451, o Conselho foi recriado com uma nova configuração institucional, ampliando a representação da sociedade civil, fortalecendo critérios de diversidade e incorporando temas como agroecologia, segurança alimentar, mudanças climáticas e desenvolvimento territorial sustentável.

Esse movimento de descontinuidade e posterior reestruturação das instituições participativas em âmbito federal constitui elemento relevante para compreender o contexto no qual se insere a presente pesquisa, uma vez que evidencia que os desafios relacionados à continuidade institucional e à efetividade da participação social não se restringem ao âmbito municipal, mas refletem transformações mais amplas ocorridas nas políticas públicas brasileiras.

A investigação buscou compreender as formas de interação entre desenvolvimento territorial, participação cidadã, transparência, acesso à informação pública e controle social no âmbito local, considerando os diferentes momentos de implementação, funcionamento e efetividade institucional do CMDS. Essa perspectiva analítica permite examinar não apenas os desafios enfrentados ao longo de sua trajetória, mas também as limitações estruturais, administrativas e políticas que condicionam sua efetividade enquanto instância participativa, prevista no arcabouço jurídico-administrativo brasileiro. Buscou-se compreender em que medida tais condicionantes influenciam a continuidade das ações do conselho e sua capacidade de promover mecanismos de participação e controle social no âmbito municipal.

1.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE PRODUÇÃO DE DADOS

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa fundamenta-se na revisão bibliográfica, na análise documental e na realização de entrevistas semiestruturadas, adotando, no que se refere ao tratamento dos documentos, a perspectiva proposta por Cellard (2008). Inicialmente, realizou-se revisão bibliográfica acerca de temas como cidadania ativa, participação social, controle social, desenvolvimento territorial,

desenvolvimento sustentável e conselhos gestores de políticas públicas, com o objetivo de estabelecer diálogo entre os referenciais teóricos e a realidade empírica investigada.

Em seguida, procedeu-se à análise documental, tomando como corpus documentos públicos e não sigilosos disponibilizados pela Casa dos Conselhos e por órgãos da administração pública. Foram examinados documentos normativos e administrativos considerados relevantes para a reconstrução da trajetória institucional do CMDS, incluindo a legislação de criação do conselho, alterações normativas posteriores, regimento interno e documentos referentes à última composição formal do colegiado.

O levantamento documental concentrou-se em documentos públicos e não sigilosos, com ênfase em produções acadêmicas, legislações, normativas e diretrizes institucionais relacionadas à participação social e ao desenvolvimento territorial. Integram esse conjunto leis, decretos, resoluções, regimentos internos, atas e demais instrumentos normativos que disciplinam a organização e o funcionamento dos conselhos municipais, bem como asseguram os princípios da publicidade e do acesso à informação, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

No que se refere à análise documental, adotou-se a perspectiva proposta por Cellard (2008), que elucida que a interpretação dos documentos não se limita às informações neles explicitamente registradas, mas resulta das relações estabelecidas entre diferentes fontes e evidências. Conforme esse autor, "[...] é a qualidade da informação, a diversidade das fontes utilizadas, das corroborações, das intersecções, que dão sua profundidade, sua riqueza e seu refinamento a uma análise" (Cellard, 2008, p.305).

Durante o processo de levantamento e análise documental, foram identificadas limitações institucionais que impactaram o acesso às informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa. Tanto a Casa dos Conselhos quanto a Agência de Desenvolvimento Rural passaram por mudanças de sede no ano de 2025, situação que contribuiu para a descontinuidade organizacional e para a dispersão de parte do acervo documental. Verificou-se que grande parte da documentação histórica e administrativa dos conselhos não se encontra digitalizada, permanecendo armazenada em

formato físico, muitas vezes acondicionada em caixas e distribuída entre diferentes espaços institucionais. Nessas circunstâncias, o acesso aos documentos mostrou-se condicionado à disponibilidade de servidores para sua localização, organização e manuseio.

Apesar dessas dificuldades, a Casa dos Conselhos disponibilizou parte do material existente, incluindo legislações, regimentos, documentos normativos e a relação dos membros da última composição vigente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável. Esses documentos constituíram importante fonte de informações para a pesquisa, permitindo a reconstrução de aspectos da trajetória institucional do conselho e subsidiando a definição dos participantes das entrevistas realizadas.

A reduzida disponibilidade de recursos humanos, nos órgãos responsáveis pela guarda e organização do acervo documental, configurou um entrave não apenas à atividade de pesquisa, mas também ao pleno atendimento dos princípios da transparência administrativa, da publicidade dos atos públicos e do acesso à informação.

As evidências desta pesquisa demonstram que a precariedade institucional do Conselho vem comprometendo diretamente sua capacidade de atuar como instância de participação social. A descontinuidade administrativa, a desorganização documental, a perda da memória institucional e a ausência de regularidade das atividades transformam um espaço legalmente concebido para o controle social em uma instância de baixa capacidade deliberativa e reduzida efetividade democrática.

Mais do que simples obstáculos metodológicos, essas dificuldades revelaram aspectos constitutivos da própria realidade investigada, convertendo-se em evidências capazes de iluminar as condições concretas de funcionamento do Conselho. Nesse sentido, a experiência do campo assume caráter interpretativo, na medida em que, conforme observa Gadamer (1999), a compreensão se constrói a partir do diálogo entre o pesquisador e a realidade investigada, sendo os sentidos produzidos pela própria experiência elementos fundamentais para o conhecimento.

Como estratégia complementar de obtenção de dados empíricos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores sociais vinculados ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, selecionados a partir da relação dos membros da última composição vigente disponibilizada pela Casa dos Conselhos.

Segundo Minayo (1992), as entrevistas possibilitam aprofundar a compreensão das percepções, experiências e significados atribuídos pelos sujeitos às práticas sociais vivenciadas, constituindo importante fonte de informações para a análise qualitativa.

Nessa perspectiva, Gil (2008) destaca que a entrevista semiestruturada caracteriza-se pela utilização de um roteiro previamente elaborado, composto por questões orientadoras, preservando, contudo, a flexibilidade necessária para que novas questões possam emergir ao longo da interação entre pesquisador e participante, permitindo maior aprofundamento dos temas investigados. Conforme complementam Gerhardt et al. (2009),

> [...] O pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal (Gerhardt et al, 2009, p. 72).

Os depoimentos dos participantes permitiram ampliar a compreensão acerca dos desafios relacionados à participação social e ao exercício do controle social no âmbito local, constituindo fonte complementar fundamental para a interpretação dos resultados obtidos. Conforme assinalam Bauer e Gaskell (2002), as entrevistas qualitativas possibilitam compreender as interpretações e experiências dos sujeitos, favorecendo o acesso aos significados atribuídos pelos participantes às práticas e aos fenômenos sociais vivenciados.

A articulação entre revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas permitiu a realização de uma triangulação dos dados, procedimento que, segundo Minayo (2006), contribui para ampliar a consistência analítica e a compreensão dos fenômenos investigados. Nessa perspectiva, os documentos oficiais, os depoimentos dos participantes e os referenciais teóricos foram analisados de forma complementar, possibilitando uma interpretação mais abrangente das condições de funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro.

1.3 O LÓCUS DA PESQUISA

O *lócus* da presente pesquisa é o município de Juazeiro, localizado no estado da Bahia, tendo como recorte analítico os espaços institucionais de participação e controle social existentes no âmbito municipal, especificamente o Conselho Municipal

de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), e os órgãos que estão diretamente relacionados a ele. A escolha desse contexto justifica-se pela relevância do conselho enquanto instância formal de participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável.

O estudo concentra-se na trajetória institucional do CMDS de Juazeiro-BA, considerando seus diferentes momentos de constituição, funcionamento e atividade. Embora o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável constitua o objeto central da investigação, a pesquisa também abrangeu as instâncias administrativas relacionadas ao seu funcionamento, notadamente a Agência de Desenvolvimento Rural de Juazeiro (ADER), órgão ao qual o Conselho se encontra vinculado, e a Casa dos Conselhos, responsável pelo apoio técnico-administrativo e pela guarda de parte do acervo documental dos conselhos municipais. A análise dessas estruturas se mostrou importante para a compreensão das condições institucionais que influenciam a dinâmica de funcionamento do CMDS e a preservação de sua memória administrativa.

A dificuldade de acesso aos documentos e às informações não representou apenas um entrave à pesquisa, mas revelou um cenário de desorganização institucional, marcado pela ausência de organização documental, pela perda da memória administrativa e pela precariedade dos mecanismos de transparência e acesso à informação. Em certa medida, o percurso da pesquisa reproduziu as dificuldades enfrentadas pelos próprios cidadãos e conselheiros no exercício do controle social, reforçando a compreensão de que os problemas relacionados à memória institucional, à transparência e a gestão administrativa, constituem elementos centrais para a compreensão da trajetória do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA.

1.4 SUJEITOS DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Com o objetivo de tornar mais clara a trajetória de identificação, contato, seleção e consolidação dos participantes da pesquisa, apresenta-se a Figura 3, que sintetiza as principais etapas do percurso metodológico desenvolvido nesta investigação.

Figura 3 - Percurso Metodológico da Investigação.



FONTE: Elaboração da autora (2026), com apoio de ferramenta de inteligência artificial na diagramação gráfica.

A relação disponibilizada pela Casa dos Conselhos continha vinte e um conselheiros titulares nomeados, além de representantes previstos para instituições financeiras e vagas ainda não preenchidas, totalizando quatorze contatos telefônicos disponíveis para tentativa de aproximação com os participantes. Desses contatos, nove correspondiam a homens e cinco a mulheres. Quanto à representação institucional, cinco pertenciam à sociedade civil, cinco ao Poder Público e quatro às instituições financeiras vinculadas ao crédito rural. Os demais integrantes constantes na relação não possuíam informações de contato, situação observada principalmente entre representantes da sociedade civil e do Poder Público.

O primeiro contato ocorreu por meio do aplicativo WhatsApp, mediante envio de mensagem de apresentação da pesquisadora, contendo a identificação da pesquisa, seus objetivos e a solicitação de autorização para o encaminhamento do roteiro de entrevista. Somente após a manifestação de concordância dos participantes o instrumento era enviado.

Apesar das tentativas realizadas, a taxa de retorno mostrou-se reduzida. Em cinco contatos as mensagens permaneceram registradas apenas com um indicativo de envio, sem confirmação de entrega pelo aplicativo, sugerindo a possível desatualização dos números telefônicos constantes na relação oficial. Nos demais casos, embora as mensagens tenham sido entregues, não houve resposta aos convites encaminhados. Em razão dessas dificuldades, a mediação de um servidor da Casa dos Conselhos foi fundamental para o estabelecimento de contato com alguns participantes e para a constituição do corpus empírico da pesquisa. Registra-se ainda que foi realizada tentativa de entrevista com a então Secretária da Agência de Desenvolvimento Rural (ADER), a qual, embora tenha manifestado interesse inicial em colaborar, não chegou a responder ao roteiro de entrevista após sucessivas tentativas de agendamento.

A pesquisa contou com a participação de quatro sujeitos diretamente vinculados aos processos de participação social e ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Juazeiro-BA. Embora o número de respondentes tenha sido reduzido, os participantes possuem experiência significativa em relação ao objeto investigado, o que permitiu reunir percepções qualificadas sobre a trajetória e o funcionamento do colegiado.

A obtenção das respostas apresentou limitações decorrentes do próprio contexto institucional do Conselho. A ausência de reuniões regulares, a dispersão geográfica dos conselheiros pelos diferentes distritos do município, a inexistência de canais permanentes de comunicação e a própria rotatividade dos representantes do poder público vinculados a ADER, dificultaram o contato com os participantes. Os questionários semiestruturados foram encaminhados por correio eletrônico e aplicativo de mensagens (whatsapp), sendo possível obter retorno graças à intermediação de um servidor da Casa dos Conselhos, que auxiliou no estabelecimento do contato com alguns dos respondentes.

Com o objetivo de preservar a identidade dos participantes, estes foram identificados por códigos alfanuméricos, conforme apresentado na figura 04.

Figura 4 - Identificação dos participantes

Etrevistado	Segmento Representado	Escolaridade	Tempo de participação no CMDS
E1	Poder Público	Pós-graduação	8 anos
E2	Poder Público	Pós-graduação	Mais de 3 anos
E3	Poder Público	Pós-graduação	1,5 anos
E4	Sociendade Civil	Ensino Superior	Desde a criação do Conselho (2002)

Fonte: Elaborado pela autora 2026

Observa-se que os participantes da pesquisa apresentam elevado nível de escolaridade, sendo três deles pós-graduados e um graduado. Além disso, a maioria dos respondentes está vinculada ao Poder Público, o que reflete, em certa medida, a maior facilidade de acesso institucional a esses atores em comparação com os representantes da sociedade civil.

Destaca-se, contudo, a participação de um representante da sociedade civil que acompanha a trajetória do Conselho desde sua criação, em 2002. Sua permanência ao longo de diferentes configurações institucionais confere especial relevância às percepções apresentadas, uma vez que possibilita uma leitura histórica das transformações ocorridas no colegiado.

Por outro lado, a reduzida participação de representantes da sociedade civil entre os respondentes não deve ser interpretada apenas como uma limitação metodológica da pesquisa, ao contrário, tal circunstância parece refletir as próprias dificuldades de mobilização, articulação e funcionamento identificadas no âmbito do CMDS. Nesse sentido, as dificuldades encontradas para a realização da pesquisa constituem, por si mesmas, um indicativo da fragilidade institucional do Conselho e da descontinuidade dos mecanismos de participação social no município.

1.5 PROCEDIMENTOS DE SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A sistematização e a análise dos dados foram desenvolvidas a partir da articulação entre diferentes fontes de evidência, compreendendo os documentos institucionais obtidos durante a pesquisa, as informações provenientes das entrevistas semiestruturadas e os referenciais teóricos que fundamentam a discussão acerca da participação social, do controle social e dos conselhos gestores de políticas públicas. Essa estratégia permitiu a construção de uma análise integrada do objeto investigado, considerando as relações existentes entre os aspectos normativos, institucionais e as percepções dos sujeitos participantes.

Após a organização do material empírico, procedeu-se à leitura sucessiva e comparativa dos documentos e das entrevistas, buscando identificar aproximações, divergências, recorrências e lacunas nas informações obtidas. Conforme destacam Lüdke e André (1986), o processo de análise qualitativa pressupõe sucessivos retornos ao material coletado, possibilitando aprofundar a compreensão do fenômeno investigado e ampliar a visão do pesquisador sobre o objeto de estudo.

A interpretação dos dados fundamentou-se na abordagem qualitativa proposta por Minayo (2001; 2009), para quem a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, valores, percepções e relações construídas pelos sujeitos sociais. Dessa forma, buscou-se compreender não apenas os fatos relacionados à trajetória institucional do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA, mas também os sentidos atribuídos pelos participantes às experiências de participação, às dificuldades de funcionamento do conselho e aos limites do controle social no contexto local.

A análise foi orientada pelo princípio da triangulação das fontes, compreendida como estratégia que permite o cruzamento e a confrontação de diferentes evidências empíricas. Segundo Marcondes e Brisola (2014), a triangulação favorece uma percepção mais abrangente do objeto investigado, ao possibilitar a articulação dialética entre distintas fontes de informação. Assim, as interpretações construídas nesta pesquisa resultam do diálogo entre os referenciais teóricos, os documentos analisados e as narrativas dos participantes, buscando conferir maior consistência e profundidade às análises desenvolvidas.

As reflexões construídas a partir das entrevistas, da análise documental e da observação dos elementos institucionais do Conselho foram organizadas em torno de algumas questões orientadoras da pesquisa, relacionadas:

a) ao papel desempenhado pelo CMDS no município de Juazeiro ao longo dos últimos anos;

b) às condições de funcionamento do Conselho, incluindo a regularidade das reuniões, a existência de registros formais e a disponibilidade de estrutura institucional adequada;

c) aos fatores que contribuíram para a sua baixa efetividade e para o processo de fragilização institucional;

d) às formas de participação da sociedade civil e ao exercício do controle social sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável;

e) aos mecanismos de transparência e acesso à informação disponíveis à população.

A partir desses questionamentos, buscou-se compreender em que medida os avanços normativos observados na legislação municipal foram acompanhados por mudanças efetivas na dinâmica de funcionamento do Conselho, permitindo identificar as tensões existentes entre a arquitetura institucional formal e a experiência concreta vivenciada pelos diferentes atores sociais.

1.6 ASPECTOS ÉTICOS

A presente pesquisa observou os princípios éticos aplicáveis às pesquisas envolvendo seres humanos, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe sobre as normas aplicáveis às pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Os participantes foram previamente esclarecidos acerca dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos adotados e do caráter voluntário de sua participação, sendo assegurado o direito de recusa ou desistência em qualquer etapa do estudo, sem prejuízo de qualquer natureza.

A participação dos sujeitos ocorreu mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, cujo modelo encontra-se apresentado no Anexo A. Com vistas à preservação da privacidade e da confidencialidade das

informações, os participantes não foram identificados nominalmente, sendo assegurado o anonimato das falas utilizadas ao longo da análise. Os dados obtidos por meio das entrevistas e dos documentos foram empregados exclusivamente para fins acadêmicos, respeitando os princípios da ética em pesquisa e da proteção das informações fornecidas pelos participantes. A pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)**,** conforme Parecer Consubstanciado nº 7.668.989 , aprovado em 26 de junho de 2025, atendendo às exigências estabelecidas pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde para pesquisas envolvendo seres humanos.

2 CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA: ESTADO DA ARTE E MARCOS NORMATIVOS

Para o desenvolvimento deste projeto de pesquisa, foram realizados estudos e leituras preliminares sobre cidadania, participação social e gestão democrática, bem como o exame de documentos normativos e acadêmicos, com o objetivo de compreender o estado da arte sobre os temas investigados. A fim de organizar melhor os conceitos e seus desdobramentos, opta-se por uma apresentação temática em tópicos, iniciando-se pela cidadania ativa, como fundamento para a participação social qualificada.

2.1 CIDADANIA ATIVA: FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A cidadania é um conceito multifacetado, com raízes históricas profundas e em constante processo de ressignificação. Marshall (1967) é um dos autores clássicos mais citados ao tratar da cidadania como um status que garante aos membros de uma comunidade direitos civis, políticos e sociais. No entanto, conforme ressaltam Caldas e Cavalcante (2023), sua operacionalização prática exige ir além da concepção formal de direitos e avançar para a efetiva participação na construção do bem comum.

A cidadania ativa representa essa ampliação, não se restringe ao gozo de direitos assegurados, mas envolve o engajamento cotidiano nas questões públicas e a corresponsabilidade na vida social e política. Como afirmam Urbinati (2015) e Benevides (2016), trata-se de um modo de vida que exige ação, responsabilidade e comprometimento com os valores democráticos. A cidadania ativa pressupõe, assim, que os sujeitos se reconheçam como agentes de transformação social, conscientes de seus deveres e do impacto de suas escolhas na coletividade.

Nesse sentido, Dantas Vieira e Oliveira (2023) reforçam que “a cidadania não pode ser compreendida apenas como um conjunto de direitos e deveres formais, mas deve ser vivida como processo ativo de construção social, no qual os sujeitos participam ativamente das decisões que impactam suas vidas”. A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, traduz esse ideal ao estabelecer como fundamentos da República a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político (Art. 1º). Também assegura, no Art. 3º, objetivos como a construção de uma sociedade livre, justa e

solidária e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Já o Art. 14 dispõe sobre a participação direta na vida política, por meio do voto, plebiscitos, referendos e iniciativa popular (BRASIL, 1988), abrindo caminho para uma concepção ampliada de democracia.

Nesse contexto, a cidadania ativa não pode ser reduzida ao exercício do voto. Ela se manifesta na organização da sociedade civil, no controle social das políticas públicas, na defesa de direitos coletivos e na construção de espaços públicos autônomos. Como observa Pedro Jacobi (2007), “a participação está em estreita vinculação com o processo de descentralização e pode ser um mecanismo essencial para a democratização do poder público”.

> Distingue-se, portanto, a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral da tutela e do favor – da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação (Carvalho, 2004, p.46).

A participação social ocupa papel central na construção da democracia contemporânea, especialmente em países como o Brasil, que enfrentaram longos períodos de autoritarismo e exclusão política (Dagnino,2002). Nesse contexto, a valorização da participação emerge como uma exigência ética e política para reconstruir a cidadania, fortalecer a confiança pública e promover a justiça social.

2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: FORMAS, LIMITES E POTENCIAL TRANSFORMADOR

Desde a década de 1970, teóricos como Carole Pateman vêm alertando para os limites da democracia representativa tradicional. Em sua obra clássica *Participation and Democratic Theory* (1970), essa autora argumenta que a participação deve ser um processo contínuo de envolvimento dos cidadãos nas decisões que afetam a coletividade. Para ela, “a participação política não é apenas um meio para alcançar decisões mais justas, mas também um processo educativo, através do qual os cidadãos desenvolvem senso de responsabilidade, solidariedade e capacidade crítica” (Pateman, 1992, p. 43).

Essa perspectiva ressoa em autores brasileiros como Maria da Glória Gohn (2019), que compreende a participação como um processo de empoderamento e

construção de subjetividades críticas. Ainda segundo essa autora, trata-se de ir além da consulta à população, é necessário garantir mecanismos que permitam aos cidadãos interferirem, de forma qualificada e vinculante, nos rumos das políticas públicas.

Modelos analíticos como a “Escada da Participação”, de Sherry Arnstein (1969), ajudam a visualizar as diversas gradações da participação, desde formas simbólicas e manipuladoras até níveis mais efetivos de delegação de poder e controle cidadão. Arnstein (1969) adverte que “participação cidadã é o compartilhamento do poder. Sem redistribuição do poder, participação não passa de uma palavra vazia” (p. 217).

Mais recentemente, autores como Nico Carpentier (2018) têm proposto abordagens analíticas mais complexas, que articulam diferentes níveis e dimensões da participação, considerando o contexto, os atores envolvidos, os momentos de decisão e as disputas de poder que atravessam cada processo participativo. Tais abordagens ampliam a compreensão crítica da participação, superando os modelos lineares ou idealizados.

Nesse sentido, torna-se pertinente comparar os dois modelos – o clássico de Arnstein e o analítico de Carpentier – a fim de evidenciar seus enfoques teóricos, suas contribuições e suas limitações diante dos desafios contemporâneos da participação social, conforme figura 05.

Figura 5 - Comparativo Arnstein x Carpentier

Critério	Sherry Arnstein (1969)	Nico Carpentier (2018)
Modelo	Escada da Participação	Modelo Analítico com 4 níveis e 12 etapas
Enfoque	Normativo e hierárquico	Analítico e relacional
Dimensão central	Poder dos cidadãos no processo decisório	Relações de poder entre atores privilegiados e não-privilegiados
Categorias principais	Não participação, Tokenismo, Poder cidadão	Acesso, Interação, Participação (com base em intensidade e poder)
Crítica à participação	Denuncia formas simbólicas de participação	Avalia criticamente intensidades e efeitos dos processos participativos
Aplicabilidade	Planejamento urbano e políticas públicas	Processos midiáticos, mas adaptável a contextos participativos diversos
Limitações apontadas por Carpentier	Modelo linear, simplista e dicotômico	Superado por abordagem mais dinâmica, multifacetada e contextualizada
Base teórica	Democracia participativa	Teoria crítica, abordagem política da participação.

FONTE: Elaboração da autora (2026), com apoio de ferramenta de inteligência artificial na diagramação gráfica.

A comparação entre esses dois modelos evidencia importantes distinções na forma de compreender e analisar os processos participativos. Enquanto o modelo de Arnstein (1969) propõe uma abordagem normativa e escalonada, que classifica a participação, segundo o grau de redistribuição de poder; Carpentier (2018) desenvolve um modelo mais complexo e relacional, fundamentado em uma análise crítica das relações de poder.

A Escada da Participação permite identificar situações em que a participação é apenas simbólica, como nos casos de manipulação ou consulta e outras em que há efetiva delegação de poder aos cidadãos. Já o modelo analítico de Carpentier (2018) amplia esse olhar ao considerar variáveis como contexto, campo, atores envolvidos, momentos decisórios e intensidade das disputas, permitindo uma leitura mais aprofundada dos processos e das estruturas que moldam a participação.

Essa diferenciação se torna especialmente relevante para a análise de instâncias como os Conselhos Municipais, que, embora previstos legalmente como

espaços de controle social, nem sempre garantem práticas participativas efetivas. A aplicação do modelo de Carpentier (2018) possibilita compreender porque essas instituições, muitas vezes, operam de forma limitada ou inativa, superando análises centradas apenas na sua existência formal. Muitos espaços chamados de "participativos" restringem-se a reuniões consultivas, sem efetiva incorporação das deliberações populares nas decisões.

A crítica à superficialidade dos mecanismos participativos leva à defesa de uma concepção mais robusta de democracia. Para Luiz Felipe Miguel (2021), democracia não é apenas um regime de governo, mas uma forma de vida política em disputa constante. Esse autor propõe a ideia de que a representação deve ser constantemente tensionada por formas diretas de envolvimento da população. Ele argumenta que "A participação direta não é apenas desejável, mas indispensável para a vitalidade democrática. [...] A política deve ser devolvida aos cidadãos, que são seus verdadeiros sujeitos." (Miguel, 2021, p. 112)

Essa compreensão aproxima-se dos pressupostos da democracia deliberativa, perspectiva segundo a qual a legitimidade das decisões públicas decorre da qualidade dos processos de deliberação, da argumentação pública e da igualdade de condições para que os diferentes sujeitos possam participar do debate. Inspirado na teoria habermasiana, Avritzer (2000) defende que a deliberação pública constitui elemento fundamental para a produção da racionalidade política, na medida em que as decisões coletivas adquirem legitimidade quando resultam de processos inclusivos de diálogo entre cidadãos livres e iguais.

Com isso, vê-se que a participação social não pode ser reduzida a procedimentos formais. Ela implica a criação de espaços de poder compartilhado, de escuta ativa e de produção coletiva de sentido. Exige também tempo, formação política e a abertura das instituições públicas à pluralidade e ao conflito. Quando exercida plenamente, a participação social, portanto, transforma não apenas as políticas, mas os sujeitos que delas participam.

Essa compreensão se faz presenta também, na abordagem de Amartya Sen (2010), que defende que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas, ou seja, representa a

possibilidade real do ser de realizar seu potencial e viver a vida que deseja. Em sua obra intitulada “Desenvolvimento como liberdade” (2010), ele aponta para cinco tipos diferentes de liberdade, sendo elas: políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, não com intenção de esgotar o tema, mas com o intuito de delinear fatores que devem ser levados em consideração quando a questão é liberdade e participação.

Nessa perspectiva, a participação não constitui apenas um instrumento para aperfeiçoar políticas públicas ou ampliar a legitimidade das decisões governamentais, mas uma dimensão constitutiva do próprio desenvolvimento. Ao participar dos processos decisórios, os indivíduos ampliam assim suas capacidades de influenciar os rumos da vida coletiva, fortalecem sua autonomia política e exercem suas liberdades fundamentais associadas à cidadania democrática.

Nesse sentido, a participação efetiva não apenas produz melhores decisões, ela também contribui para o desenvolvimento humano quando amplia as oportunidades dos sujeitos de agir, escolher e intervir sobre as condições que direta ou indoretamente irão afetar suas vidas. Tal entendimento permite compreender que a exclusão dos cidadãos dos espaços de deliberação representa não apenas um déficit democrático, mas também uma restrição às capacidades e liberdades necessárias para a construção de sociedades equitativas e sustentáveis.

No contexto brasileiro, conforme destaca Benevides (1996), essa compreensão ganha contornos ainda mais urgentes diante do histórico de desigualdades sociais, raciais e territoriais. Nessa perspectiva, Boaventura de Sousa Santos (2002) afirma que a participação democrática constitui um mecanismo fundamental de justiça social, ao possibilitar que grupos historicamente excluídos influenciem a formulação e a implementação de políticas públicas de caráter redistributivo. Pensamento corroborado por Fraser (2007), para quem a participação deve ser compreendida como instrumento de justiça redistributiva, de reconhecimento cultural e de reconstrução do pacto democrático.

A ausencia de participação, por outro lado, representa não apenas uma falha institucional, mas uma regressão civilizatória. Amartya Sen (2010) enfatiza que a limitação dos espaços participativos implica, nesse sentido, a redução das liberdades

políticas e das capacidades coletivas dos indivíduos, fato que compromete o próprio processo de desenvolvimento. Diante disso, o fortalecimento de conselhos, fóruns e conferências populares não se trata de uma agenda menor, mas sim, do próprio coração da democracia em sua dimensão cotidiana e concreta. É por meio dessas instancias que o Estado e a sociedade se aproximam, dando voz aos invisibilizados e construindo pouco a pouco, degrau a degrau um projeto comum de país.

A cidadania ativa é mais do que o exercício de direitos civis e políticos formais; ela representa a capacidade dos indivíduos e coletividades de intervir, propor, fiscalizar e transformar as estruturas que regulam a vida pública. Nesse sentido, a cidadania ativa está diretamente vinculada à ideia de participação emancipadora, crítica e transformadora. Sua ausência não apenas limita a democracia, mas reforça o ciclo de alienação, apatia política e reprodução das desigualdades sociais. Nesse contexto, a gestão de organizações da sociedade civil assume papel estratégico na consolidação da cidadania ativa. A experiência com cooperativas e associações mostra que a participação efetiva na tomada de decisões é um fator determinante para o fortalecimento do coletivo. Como destacam Dantas Vieira e Oliveira (2023, p. 17), “a gestão democrática das cooperativas e associações deve prezar pela transparência, pela participação ativa dos associados e pela construção coletiva de decisões”.

No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu um novo paradigma ao reconhecer a cidadania como fundamento da República. No entanto, como alerta Maria Victoria Benevides (1996), esse reconhecimento constitucional não se traduziu, automaticamente, em práticas sociais efetivas. A autora destaca que:

> "A cidadania plena é uma construção histórica, lenta e conflituosa. Não se conquista por decreto, mas por mobilização, por lutas sociais, por processos educativos e pelo acesso real aos bens e serviços públicos essenciais à dignidade humana." (Benevides, 1996, p. 37)

Essa perspectiva enfatiza que a cidadania é um campo de disputa: sua expansão ou retração depende do contexto político, das correlações de força e da capacidade de organização popular. Em outras palavras, não basta que direitos estejam escritos na lei, é necessário que existam sujeitos políticos dispostos a lutar por sua concretização.

Bourdieu (1989) reforça que a desigualdade de capital cultural, simbólico e econômico afeta diretamente a capacidade de exercer a cidadania ativa. Bourdieu mostra que o campo político tende a se autorreproduzir com base em códigos e disposições que excluem os mais pobres. Pinzani (2012), por sua vez, argumenta que o combate à desigualdade é condição prévia para a democratização da cidadania. Ambos apontam para a necessidade de políticas públicas inclusivas e de espaços institucionais acessíveis que promovam o protagonismo popular.

A cidadania ativa, portanto, requer mais do que a existência formal de canais de participação: exige sujeitos politicamente formados e socialmente incluídos. Como destaca Freire (1996), ninguém participa de forma consciente e transformadora se antes não se percebe como sujeito histórico. Essa percepção crítica, desenvolvida por meio da educação popular, permite que indivíduos e coletividades se tornem agentes de transformação e não apenas receptores de decisões já tomadas.

Boaventura de Sousa Santos (2002) complementa essa ideia ao defender que os espaços institucionais de participação, como os conselhos, funcionam como laboratórios democráticos, onde o aprendizado político se dá por meio da experiência e da convivência com a diferença. A cidadania ativa também se manifesta na ocupação desses espaços, especialmente quando os sujeitos subalternizados tomam a palavra e contestam as formas excludentes de gestão pública (Rancière, 1996).

Assim, quando o cidadão se reconhece como sujeito de direitos e como parte legítima do processo político, passa a atuar com maior autonomia, criticidade e responsabilidade social, contribuindo para a construção de uma democracia mais inclusiva e substantiva. Caffé (2024, p. 88) afirma que: “A institucionalização da participação, longe de significar sua domesticação, pode ser uma ferramenta potente para a educação política e a ressignificação do papel do Estado na promoção da justiça social.” Nesse sentido, o fortalecimento da cidadania ativa não é tarefa exclusiva da sociedade civil, mas também responsabilidade do Estado, que deve criar condições para que os sujeitos se tornem participantes efetivos. Isso implica políticas públicas de formação cidadã, mecanismos de *accountability*[1] acessíveis,

[1]***Accountability*** refere-se ao conjunto de mecanismos por meio dos quais agentes públicos e instituições são obrigados a prestar contas de suas ações, justificar suas decisões e submeter-se à

fortalecimento das redes de solidariedade e investimento em tecnologias democráticas que garantam transparência, escuta e inclusão. Como destacam Cruz, Pacheco e Nascimento Junior (2022, p. 34),

> “as metodologias participativas de diagnóstico rural surgem como instrumentos fundamentais para fomentar o protagonismo dos sujeitos do campo na construção de estratégias de desenvolvimento, possibilitando a valorização do saber local e a construção coletiva do conhecimento”. (Cruz, Pacheco e Nascimento, 2022, p. 34),

Por fim, vale lembrar que a cidadania ativa, ao articular consciência crítica e engajamento político, é a base da reconstrução democrática, sem ela, o pacto republicano perde vitalidade, as instituições se afastam da sociedade e os direitos tornam-se promessas vazias. Com ela, porém, a democracia deixa de ser um ideal distante e passa a ser uma prática cotidiana, enraizada nos territórios, nos corpos e nas esperanças das pessoas comuns.

2.3 CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL: INSTRUMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O fortalecimento da cidadania ativa no Brasil, especialmente após o processo de redemocratização, concretizou-se por meio da criação e consolidação de diversos mecanismos institucionais de participação previstos no ordenamento jurídico brasileiro, entre os quais se destacam os conselhos gestores de políticas públicas. Conforme observa Tatagiba (2004), esses colegiados constituem espaços institucionais destinados à aproximação entre Estado e sociedade civil, reunindo representantes governamentais e da sociedade para exercer funções consultivas, deliberativas e de controle social sobre as políticas públicas. Nessa mesma perspectiva, Gohn (2010) destaca que a proliferação desses conselhos representou um marco na gestão pública brasileira, instituindo uma nova cultura política de co-gestão onde a sociedade civil passa a atuar como coautora no processo decisório do Estado.

---

responsabilização e ao controle pela sociedade e pelos órgãos competentes. O conceito abrange dimensões como transparência, prestação de contas, responsabilização e possibilidade de sanção, não possuindo tradução única e plenamente equivalente para a língua portuguesa. (Campos, 1990)

Embora a Constituição Federal de 1988 não mencione explicitamente a criação de conselhos municipais de forma generalizada, ela estabelece fundamentos que legitimam sua existência, ao consagrar os princípios da descentralização administrativa, da gestão democrática e da participação popular. Em especial, o artigo 1º, parágrafo único, reconhece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, enquanto os artigos 198, inciso III, e 204, inciso II, preveem a participação da população na gestão de políticas públicas específicas, como as de saúde e assistência social (Brasil, 1988).

Esses dispositivos abriram caminho para a criação e institucionalização de conselhos em diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente, entre outras, consolidando um modelo participativo no âmbito local. No entanto, apesar da previsão constitucional de mecanismos de participação popular, os conselhos municipais somente ganharam maior visibilidade e difusão nos anos posteriores à promulgação da Constituição, conforme apontam Tótora e Chaia (2002).

> 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).

Nesse contexto, os conselhos gestores emergem como importantes instrumentos de ação política e institucionalização da participação cidadã. Segundo Silvana Tótora, Vera Chaia (2002) e Paulo Bonavides (2001), a manifestação dos conselhos enquanto espaços de deliberação coletiva remonta a um longo percurso histórico, associado às experiências revolucionárias modernas e ao pensamento político crítico em relação à centralização do poder estatal. Desde a Revolução Francesa (1789-1799) e a Revolução Americana (1775-1783), as ideias de federalismo e de autogoverno popular ganharam força como alternativas às formas tradicionais de poder concentrado, sendo compreendidas como mecanismos capazes de ampliar a liberdade política e garantir maior participação dos cidadãos nas decisões coletivas.

Nesse sentido, torna-se imprescindível apresentar o conceito de federalismo, uma vez que ele constitui a base institucional sobre a qual se organiza a distribuição

de competências entre os diferentes níveis de governo no Estado brasileiro contemporâneo. Para tanto, adota-se a definição proposta por Márcia Miranda Soares (2013), segundo a qual o federalismo consiste em:

> Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências (Soares, 2013, p. 3)

É importante frisar que o federalismo moderno tem como referência histórica fundamental o modelo estadunidense, consolidado a partir da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787(Soares, 2013), que estabeleceu um pacto federativo baseado na divisão do poder entre um governo central e unidades subnacionais dotadas de autonomia política, administrativa e fiscal. No Brasil, embora o federalismo tenha sido formalmente adotado desde a Constituição de 1891, é com a Constituição Federal de 1988, que se observa uma inflexão significativa no modelo federativo, ao ampliar os mecanismos de descentralização política e administrativa e, de forma inovadora, reconhecer os municípios como entes federados, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal (Brasil, 1988). Essa característica distingue o federalismo brasileiro do modelo estadunidense, conferindo maior protagonismo ao nível local e criando condições institucionais para a ampliação da participação social e da gestão descentralizada das políticas públicas, especialmente por meio de instâncias como os conselhos gestores.

Essa configuração federativa inovadora é fundamental para compreender o papel dos conselhos de políticas públicas, uma vez que tais instâncias se inserem no âmbito da autonomia dos entes subnacionais e se constituem como espaços institucionais de articulação entre Estado e sociedade civil, contribuindo para o fortalecimento da gestão democrática e do controle social no nível local. Nesse contexto, os conselhos aparecem como espaços públicos autônomos de deliberação e de exercício direto da política pelos cidadãos, em contraposição às estruturas hierárquicas do Estado burocrático.

Segundo Andrade (2011), alguns exemplos históricos como as seções da Comuna de Paris (1793), os sovietes russos (1905-1917) e os conselhos operários da Alemanha, Hungria, Espanha e Itália, no início do século XX, evidenciam o caráter experimental e insurgente dessas formas de organização, marcadas pela horizontalidade, revogabilidade de mandatos e rejeição à delegação permanente do poder. Tais experiências demonstram que os conselhos, ao contrário de simples canais institucionais, são manifestações políticas voltadas à construção de um novo espaço público fundamentado na liberdade, na pluralidade e na ação coletiva.

Silvana Tótora e Vera Chaia (2002) destacam que essas formas políticas não buscavam legitimar o Estado central, mas sim constituir alternativas democráticas radicais capazes de devolver aos cidadãos o controle da vida pública em seus próprios territórios. De maneira convergente, Paulo Bonavides (2001) identifica nos conselhos uma concretização do ideal de democracia participativa, segundo esse autor, a democracia participativa configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização, capaz de romper com o modelo meramente representativo e reverter a apatia política causada pelo distanciamento entre governantes e governados.

Nesse sentido, os conselhos representam mais do que mecanismos administrativos ou decorativos: constituem-se como dispositivos políticos dotados de potencial transformador, na medida em que promovem a cidadania ativa, o pluralismo e a corresponsabilidade na gestão dos assuntos públicos. Sua história, marcada por avanços e retrocessos, traduz uma tensão constante entre o desejo de participação e os limites impostos pela estrutura centralizadora dos Estados modernos.

No caso brasileiro, a tensão entre participação e centralização é reeditada na institucionalização dos conselhos setoriais e territoriais a partir da Constituição Federal de 1988, que, mesmo sem nomeá-los diretamente, abriu espaço jurídico para sua difusão no nível local. A compreensão da origem dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) exige o exame do contexto de formulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, especialmente a partir da década de 1990. Diferentemente de outros conselhos setoriais, os CMDS não surgem apenas

como expressão do processo de redemocratização brasileira e da ampliação dos mecanismos de participação social, mas também como resultado da consolidação da agricultura familiar como categoria política e da institucionalização de políticas públicas destinadas a esse segmento.

Conforme destacam Schneider e Cassol (2013), o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil constitui um processo relativamente recente. O protagonismo assumido por esse segmento a partir da década de 1990 esteve diretamente relacionado à reorganização dos movimentos sindicais e sociais rurais após o período da ditadura militar, os quais passaram a reivindicar maior acesso ao crédito, políticas públicas diferenciadas, assistência técnica e reconhecimento institucional da agricultura familiar.

O fortalecimento dessas mobilizações, especialmente durante o período de transição política entre 1992 e 1994, contribuiu para que o Estado incorporasse tais demandas à agenda pública, culminando na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, e, posteriormente, na promulgação da Lei Federal nº 11.326/2006, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais. (Schneider; Cassol, 2013). Ainda segundo os autores, esse reconhecimento decorreu da convergência de três fatores principais: a reorganização dos movimentos sindicais rurais após o período da ditadura militar, a produção acadêmica que passou a conferir visibilidade à agricultura familiar como categoria de análise e ação política e, por fim, a atuação do Estado por meio da implementação de políticas públicas específicas. Nas palavras de Schneider e Cassol (2013, p. 8), “o surgimento e o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil é muito recente e deve-se a três fatores igualmente importantes”.

Foi nesse cenário de fortalecimento da participação social e de reorganização das políticas voltadas ao desenvolvimento rural que o Estado brasileiro instituiu, por meio do Decreto Federal nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado com o objetivo de ampliar o acesso dos agricultores familiares ao crédito, à assistência técnica e a outras políticas públicas de apoio ao desenvolvimento rural, o programa representou um marco na construção de uma nova estratégia de desenvolvimento para o campo brasileiro. Mais

do que financiar a produção, o PRONAF incorporou a participação social como princípio orientador de sua implementação, estimulando a descentralização das decisões e o fortalecimento das instâncias locais de gestão das políticas públicas. Essa estratégia aproximou a formulação das políticas públicas das realidades locais, reconhecendo os agricultores familiares como sujeitos ativos do processo de desenvolvimento e não apenas como beneficiários das ações estatais.

Nesse contexto, a institucionalização e a difusão dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável foram significativamente impulsionadas pela implementação do PRONAF, que atribuiu a esses colegiados papel estratégico na identificação das demandas territoriais, na definição de prioridades locais, no acompanhamento da execução das políticas públicas e no fortalecimento do controle social. Para Schneider e Cassol (2013), o PRONAF consolidou-se como a principal política pública voltada à agricultura familiar no Brasil, conferindo visibilidade institucional ao segmento e impulsionando sua inserção na agenda nacional de desenvolvimento rural.

Dessa forma, os CMDS consolidaram-se como espaços institucionais de articulação entre Estado e sociedade civil, contribuindo para a construção de estratégias participativas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável. Assim, compreender a trajetória desses conselhos pressupõe compreender o próprio processo de institucionalização da agricultura familiar nas políticas públicas brasileiras, uma vez que ambos compartilham a mesma matriz histórica de fortalecimento da participação social, da descentralização administrativa e do desenvolvimento territorial. Nesse sentido, os CMDS passaram a constituir uma das principais expressões da institucionalização da participação social no meio rural brasileiro, articulando Estado e sociedade civil na construção, implementação e acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável.

O Decreto Federal nº 1.946 acabou por fomentar a criação de conselhos municipais em diversos territórios do país, sobretudo em áreas rurais, fortalecendo a prática do planejamento participativo, da fiscalização e da deliberação coletiva sobre políticas públicas, voltadas ao desenvolvimento local. Para Ricardo Abramovay (2000),

> A proliferação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a montagem de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura, a pressão social sobre os recursos dos Fundos Constitucionais e sobre a própria política agrícola, a experiência de construção dos assentamentos e um esforço inédito de formação dos agricultores para o exercício da cidadania por parte das próprias organizações que os representam fazem parte de um movimento que o país mal conhece e, consequentemente, não valoriza (Abramovay, 2000, p. 381).

Nesse sentido, mesmo tendo caráter transitório do ponto de vista legal, o decreto de 1996 consolidou-se como um divisor de águas na institucionalização da participação social no meio rural, contribuindo assim, para a formação de uma cultura política voltada à gestão democrática dos territórios.

No campo do desenvolvimento sustentável e territorial, os CMDS assumem hoje um papel estratégico como espaços de controle social e deliberação sobre políticas públicas que afetam diretamente o cotidiano das populações locais. Ainda que tenham surgido como requisito técnico-burocrático para o acesso ao PRONAF, sua função foi progressivamente ampliada, passando a incorporar outras dimensões do planejamento participativo e da formulação de políticas integradas de desenvolvimento. Com base em sua capilaridade territorial e composição plural, os CMDS se consolidaram como arenas democráticas relevantes, especialmente nos contextos rurais, onde frequentemente representam a principal instância de mediação entre Estado e sociedade civil organizada (Abramovay, 2001).

Um exemplo concreto de como a organização comunitária e a participação popular podem ocupar espaços estratégicos está presente na experiência da Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá (COOPERCUC). A trajetória da COOPERCUC evidencia como a organização coletiva e a participação social podem constituir importantes instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, valorização dos recursos locais e promoção do desenvolvimento territorial sustentável (Almeida; Ferreira; Carvalho, 2022).

O Semiárido brasileiro constitui um território marcado por singularidades ambientais, sociais, econômicas e culturais que moldaram, ao longo do tempo, formas próprias de organização social e de convivência com as limitações impostas pelo clima. Historicamente associado à seca, à pobreza e à exclusão, esse território também é reconhecido pela capacidade de adaptação, pela riqueza de seus saberes tradicionais e pela construção de experiências coletivas voltadas ao fortalecimento

das comunidades locais. Nesse contexto, agricultores familiares, associações comunitárias, cooperativas e movimentos sociais passaram a desempenhar papel central na formulação de estratégias de convivência com o Semiárido, desenvolvendo iniciativas que articulam geração de renda, valorização dos recursos da Caatinga, fortalecimento das redes de solidariedade e ampliação da participação nas políticas públicas. Essas experiências evidenciam que o desenvolvimento territorial no Semiárido, embora as políticas públicas desempenhem papel relevante, sua efetividade está diretamente relacionada à capacidade de organização social dos sujeitos que vivem no território.

Um exemplo emblemático de organização social construída no contexto do Semiárido baiano é a Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá (COOPERCUC) que teve origem em um processo de mobilização comunitária iniciado ainda na década de 1980, quando grupos de mulheres agricultoras passaram a beneficiar artesanalmente frutos nativos da Caatinga, especialmente o umbu, como estratégia de geração de renda e valorização dos recursos locais.

Essa experiência coletiva evoluiu ao longo dos anos com a formação de grupos comunitários, a ampliação do número de famílias envolvidas e o apoio de instituições parceiras voltadas ao desenvolvimento do Semiárido. Em 2004, esse processo culminou na criação da Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá, COOPERCUC, constituída inicialmente por 44 agricultores familiares provenientes dos três municípios baianos. Desde então, a cooperativa consolidou-se como referência nacional em organização produtiva da agricultura familiar, atuando no beneficiamento e na comercialização de produtos oriundos do extrativismo sustentável de espécies nativas da Caatinga, como o umbu e o maracujá-da-caatinga. Seu modelo de funcionamento articula princípios do cooperativismo, da economia solidária e da convivência com o Semiárido, promovendo a geração de trabalho e renda, a valorização dos saberes tradicionais, a conservação ambiental e o fortalecimento das organizações comunitárias.

Atualmente, a COOPERCUC reúne centenas de famílias agricultoras organizadas em diferentes comunidades rurais, sendo reconhecida nacional e internacionalmente como uma experiência bem-sucedida de desenvolvimento territorial sustentável. (COOPERCUC, 2025; Almeida; Ferreira; Carvalho, 2022)

Experiências como a da COOPERCUC evidenciam que a organização coletiva da sociedade civil constitui elemento fundamental para o fortalecimento do desenvolvimento territorial sustentável e para a ampliação da cidadania ativa. Nesse contexto, associações comunitárias, sindicatos rurais, cooperativas e demais organizações sociais assumem papel estratégico ao promoverem a representação de interesses coletivos, fortalecerem os vínculos comunitários e ampliarem a capacidade de interlocução da sociedade civil com o poder público. É justamente por meio dessas organizações que grande parte da participação social se materializa nos conselhos gestores e em outros espaços institucionais de deliberação, conferindo maior legitimidade e capilaridade aos processos de formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas.

Esses vínculos possibilitam que demandas locais sejam levadas a instâncias deliberativas, fortalecendo o controle social e garantindo que a formulação das políticas considere as especificidades territoriais. Ao atuarem de forma integrada, associações e conselhos potencializam a participação popular, criando um ciclo virtuoso de representação, deliberação e execução de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável e à ampliação da cidadania ativa.

Desse modo, a presença dos conselhos representa uma mudança significativa na forma de condução da gestão pública. Como observa Avritzer (2002), eles integram uma nova gramática política, na qual o exercício da cidadania extrapola os mecanismos tradicionais da democracia representativa, incorporando formas de democracia participativa e deliberativa. Essa inovação institucional visa promover uma atuação mais equitativa e transparente do Estado, ao incluir atores historicamente excluídos das decisões políticas.

No entanto, embora a criação dos conselhos represente um avanço institucional no fortalecimento da participação social, seu funcionamento efetivo ainda enfrenta desafios significativos. Abramovay (2000) e Tatagiba (2004) destacam a existência de grande heterogeneidade entre os conselhos no que se refere à sua estrutura, composição, poder de decisão e grau de institucionalização no contexto brasileiro. Em muitos casos, prevalece uma lógica burocrática e formalista, marcada por baixa representatividade social e por limitações concretas à influência da sociedade civil nos processos de formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Essas fragilidades institucionais refletem-se, inclusive, nas dificuldades de acesso à informação e à documentação oficial, como atas, registros e dados administrativos, aspecto que se fez presente no desenvolvimento desta pesquisa. A ausência ou dificuldade de acesso desses registros não apenas compromete a transparência e o controle social, como também evidencia os limites práticos da participação institucionalizada, reforçando a distância entre a existência formal dos conselhos e sua efetiva atuação democrática.

Em síntese, as contribuições de Dagnino (2004), Tatagiba (2002) e Avritzer (2000) permitem inferir que, para os conselhos gestores desempenharem efetivamente um papel transformador no território, sua atuação deve estar sustentada em três pilares fundamentais: a legitimidade da representação, a autonomia dos processos decisórios e a capacidade de articulação com outras esferas de governo e com a sociedade civil organizada.

Como destaca Gohn (2011), os conselhos são espaços de disputa política, e não apenas de cooperação técnica. Sua eficácia está diretamente relacionada à capacidade dos sujeitos envolvidos de se organizarem, formularem propostas e exercerem pressão sobre os gestores públicos. Além disso, a inserção dos conselhos no debate sobre o desenvolvimento sustentável deve considerar a relação entre justiça social, inclusão territorial e sustentabilidade ambiental. Leff (2001) afirma que o desenvolvimento sustentável não pode ser apenas uma diretriz técnica, mas deve ser construído com base na participação ativa das comunidades na definição de suas prioridades e na construção de alternativas locais.

2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) conferem um marco global para esse debate, destacando a importância da governança participativa e da construção de políticas públicas inclusivas e transparentes. No Brasil, essa agenda pode ser concretizada por meio da atuação dos conselhos municipais como canais de mediação entre o Estado e a sociedade civil, capazes de promover o acompanhamento, a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas à luz das demandas locais (ONU, 2022).

Nesse cenário, a consolidação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável como espaços legítimos de participação social no território encontra respaldo em iniciativas de abrangência nacional. Um marco importante nesse processo é o Decreto Federal nº 11.451/2023, que institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Publicado no Diário Oficial da União, o referido decreto estabelece como uma das atribuições centrais do novo conselho “estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social” (Brasil, 2023), reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a gestão democrática e a corresponsabilidade cidadã.

Destaca-se nesse texto o alinhamento entre as esferas local e nacional, que fortalece o papel dos CMDS como instrumentos essenciais de governança participativa e desenvolvimento territorial sustentável. Ao integrar essa agenda nacional, os conselhos municipais não apenas ganham respaldo político-institucional, mas também ampliam sua capacidade de atuação e incidência sobre as políticas públicas, contribuindo para a construção de um novo paradigma de democracia ativa, descentralizada e plural. Nesse contexto, torna-se fundamental compreender o conceito de desenvolvimento sustentável, uma vez que ele constitui o horizonte normativo que orienta tanto as diretrizes da Agenda 2030 quanto a atuação dos conselhos municipais no âmbito das políticas públicas.

A institucionalização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, ou, como ocorre no Município de Juazeiro-BA, a incorporação da temática do desenvolvimento sustentável no âmbito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, reflete não apenas um esforço de democratização da gestão territorial, mas também a tentativa de alinhar a ação estatal a um modelo de desenvolvimento que ultrapasse os limites do crescimento econômico estritamente quantitativo. Essa articulação entre desenvolvimento sustentável e desenvolvimento rural evidencia a busca por uma abordagem mais integrada, que considere simultaneamente as dimensões econômica, social, ambiental e territorial do desenvolvimento, reconhecendo as especificidades do meio rural e o papel da participação social na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

A relevância desses espaços de participação social reside justamente na capacidade de articular as demandas locais com os desafios globais, contribuindo para a

construção de soluções integradas que respeitem as especificidades territoriais e promovam a justiça social, ambiental e econômica. Assim, para compreender o papel transformador desses conselhos, é imprescindível retomar a trajetória histórica e os debates teóricos que moldaram o conceito de desenvolvimento sustentável ao longo das últimas décadas.

O conceito de sustentabilidade emergiu no século XX como resposta às crises ambientais e sociais provocadas por um modelo de desenvolvimento centrado no crescimento econômico ilimitado. A Conferência de Estocolmo (1972) representou um marco na consolidação da agenda ambiental global, ao destacar o conflito entre os interesses de países desenvolvidos,e em desenvolvimento. Segundo Nascimento (2012), os primeiros estariam preocupados com a crescente degradação ambiental que ameaçava sua qualidade de vida; os outros, preocupados em não sofrerem restrições à exportação de seus produtos primários e não terem seu desenvolvimento obstruído. Essa oposição era ainda mais tensa se imaginarmos que países do Terceiro Mundo atribuíam ao seu pouco crescimento econômico parte dos problemas ambientais. Assim, para eles, a solução dos problemas ambientais passava pela extinção da pobreza.

Na tentativa de mitigar os impactos ambientais da época, uma das ações tomadas pelos países foi a criação de agências ambientais pelo mundo, a exemplo da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), no Brasil, evidenciando uma tentativa inicial de organizar respostas institucionais para questões ambientais. Posteriormente, o relatório *Our Common Future* (1987), que ficou conhecido como Relatório Brundtland, abriu um imenso debate na academia sobre o significado de desenvolvimento sustentável (Nascimento, 2012), o qual ainda nos dias de hoje não atende a um conceito fechado, dado o fato de que desenvolvimento sustentável engloba um campo de forças, que permeiam e condicionam posições e medidas de governos, empresários, políticos, movimentos sociais e organismos multilaterais (Nascimento, 2012).

Não obstante, desenvolvimento sustentável teve na sua origem, em 1987, um significado clássico: “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas próprias necessidades”(Relatório Brundtland,1987) (Lenzi, 2006).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe no artigo 225 a preocupação com o que foi chamado de meio ambiente ecologicamente equilibrado:

> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988)

Nota-se que o próprio ordenamento jurídico brasileiro em sua Carta Magna já expressava a preocupação com a sustentabilidade. Contudo, a estrutura de sustentabilidade baseada no tripé, crescimento econômico, equidade social e proteção ambiental -*Triple Bottom Line*-(Elkington 1994), no inglês, conhecido por 3P (*People, Planet e Profit);* vem se mostrando insuficiente. Embora o tripé da sustentabilidade tenha sido amplamente adotado como base conceitual para o desenvolvimento sustentável, ele apresenta limitações quanto à sua abrangência e capacidade de enfrentar os desafios contemporâneos, como apontado por Fiorillo (1999).

> [...]o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.(Fiorillo, 1999, p.31).

A intensificação de crises globais, como as mudanças climáticas, o aprofundamento das desigualdades sociais e as instabilidades econômicas, evidenciou os limites da concepção clássica do desenvolvimento sustentável baseada exclusivamente nas dimensões econômica, social e ambiental. Conforme argumentam Sachs (2002) e Leff (2010), a complexidade dos desafios contemporâneos exige uma abordagem mais ampla, capaz de incorporar dimensões culturais, políticas, éticas e institucionais.

Nessa perspectiva, a cultura constitui elemento essencial para a transformação dos valores e das práticas sociais; a governança fortalece a articulação entre Estado e sociedade na formulação e implementação das políticas públicas; e a dimensão ética reafirma a responsabilidade das gerações presentes em relação às futuras, ampliando o próprio sentido da sustentabilidade.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser compreendido de forma crítica, superando as abordagens tecnocráticas que reduzem a sustentabilidade à simples conciliação entre crescimento econômico e preservação ambiental, impondo a necessidade de vincular sustentabilidade ao território e aos sujeitos que nele vivem. Ignacy Sachs (2002) destaca que há múltiplos caminhos possíveis para se alcançar um desenvolvimento sustentável, e esses caminhos devem considerar as especificidades de cada território, cultura e organização social.

Sachs (2002) aponta pelo menos oito dimensões: a social, com justiça distributiva e acesso igualitário a serviços; a cultural, equilibrando tradição e inovação com autonomia nacional; a ecológica e ambiental, focadas na preservação dos recursos naturais e na capacidade de regeneração dos ecossistemas; a territorial, promovendo equilíbrio entre regiões e áreas urbanas/rurais; a econômica, com desenvolvimento equilibrado, soberania tecnológica e segurança alimentar; e as políticas, tanto no âmbito nacional (direitos humanos, coesão social e capacidade estatal) quanto internacional (paz, cooperação, equidade global e gestão dos bens comuns da humanidade que dever ser levadas em conta, sendo elas: Social, Cultural, Ecológica, Ambiental, Territorial, Economica, política Nacional e Política internacional.

Entretanto, dadas as implicações do cenário atual global, pode-se somar uma nona: a dimensão do poder, que poderia ser compreendido como elemento transversal e estratégico no enfrentamento das desigualdades estruturais que atravessam os processos de desenvolvimento, e que, entretanto, é mais frequentemente utilizado como mecanismo de opressão, exclusão e concentração de interesses. Vivemos em um mundo em que o poder está, majoritariamente, nas mãos de grandes corporações transnacionais, instituições financeiras globais e governos que atuam muitas vezes em função de interesses privados, em detrimento do bem comum (Nascimento, 2012).

Esse poder hegemônico impõe políticas econômicas que sacrificam direitos sociais, desconsideram especificidades locais e promovem modelos de desenvolvimento predatórios, baseados na exploração intensiva dos recursos naturais e humanos. A financeirização da natureza, a mercantilização da água, a expulsão de comunidades tradicionais de seus territórios e a criminalização de lideranças

populares são apenas alguns dos sintomas de uma lógica de poder que perpetua desigualdades e violações (Martínez, 2004).

Além disso, as crises climáticas, os conflitos por terras, as guerras motivadas por interesses energéticos e a crescente fragilidade das democracias são manifestações diretas de um uso distorcido do poder, que nega o direito à vida digna, ao meio ambiente equilibrado e à autodeterminação dos povos (Martínez, 2004). Portanto, reconhecer a dimensão do poder no debate sobre o desenvolvimento sustentável significa desmascarar os discursos que o utilizam como ferramenta de legitimação de injustiças, e ao mesmo tempo, fortalecer práticas emancipatórias que devolvam às populações o controle sobre seus destinos e territórios.

Essa perspectiva crítica é fortalecida quando compreendemos que o desenvolvimento sustentável não pode ser dissociado da participação cidadã e do fortalecimento das capacidades locais de decisão. Segundo Jacobi (1999), a sustentabilidade ganha densidade quando articulada à democratização das relações sociais e à ampliação dos espaços públicos de deliberação. Nesse contexto, o poder local assume papel estratégico, na medida em que viabiliza uma governança mais próxima dos sujeitos e dos seus territórios, promovendo vínculos entre atores sociais diversos e articulando políticas públicas de forma integrada.

A participação, portanto, deixa de ser apenas um princípio abstrato e se torna um instrumento concreto de transformação social, capaz de institucionalizar relações mais diretas, transparentes e flexíveis, que reconhecem os direitos dos cidadãos e fomentam uma cidadania ativa. Tal cidadania, como destaca esse autor, é aquela que possui os instrumentos necessários para o questionamento permanente da ordem estabelecida, assumindo protagonismo na construção de alternativas sustentáveis e justas.

> O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais (Silva, p. 20, 2000).

Reforçando a abrangência do conceito de meio ambiente, que deve incluir não apenas os elementos naturais - como solo, água, ar e flora - mas também os bens culturais, históricos, artísticos e paisagísticos. Essa ampliação do entendimento do

meio ambiente evidencia que a sustentabilidade é, também, uma construção cultural e política, que se realiza no cotidiano dos territórios e nas práticas sociais que lhes dão sentido. Por isso, ao abordar o desenvolvimento sustentável, é imprescindível reconhecer o papel ativo das comunidades e de suas formas organizativas, como os conselhos de desenvolvimento sustentável.

Outro autor que se junta à corrente do pensamento crítico à sustentabilidade meramente gerencial ou tecnocrática é Eduardo Gudynas (2010), cuja contribuição é fundamental para desvelar as limitações de abordagens que instrumentalizam o discurso da sustentabilidade ao serviço de interesses neoliberais. Ele adverte que a sustentabilidade, ao ser apropriada por lógicas hegemônicas, corre o risco de se tornar um rótulo vazio, legitimador de práticas extrativistas e modelos de desenvolvimento que perpetuam desigualdades sociais, desestruturação de territórios e exclusão dos saberes locais. É necessário, desse modo, recuperar a densidade ética, política e ecológica desse conceito, vinculando-o a uma proposta de justiça ambiental e direitos da natureza, o que implica reconhecer o protagonismo dos povos e comunidades na definição dos rumos do desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a sustentabilidade deixa de ser uma meta técnica a ser alcançada por indicadores e passa a ser entendida como um processo de disputa simbólica e material sobre o modelo de sociedade que se quer construir. Trata-se, portanto, de uma concepção de sustentabilidade que se ancora na diversidade biocultural[2] dos territórios e que reconhece os conflitos sociais e ambientais como elementos constitutivos dos processos de transformação. Gudynas (2010) propõe a ideia de “sustentabilidades alternativas”, pluralizando o conceito para dar visibilidade

---

[2] O termo **"biocultural"** (ou diversidade biocultural) refere-se à ligação indissociável entre a diversidade biológica (ecossistemas, fauna e flora) e a diversidade cultural (saberes, línguas, crenças e modos de vida tradicionais). Cunhado originalmente pela linguista Luisa Maffi e ampliado na América Latina por autores como Víctor Toledo, o conceito defende que a conservação da natureza e a preservação das identidades culturais são faces da mesma moeda, visto que os povos tradicionais manejam e co-produzem as paisagens ecológicas ao longo de gerações (Toledo; Barrera-bassols, 2015).

a diferentes racionalidades econômicas, ecológicas e culturais que coexistem e resistem ao modelo dominante.

Entre essas racionalidades destacam-se os modos de vida camponeses, indígenas e de comunidades tradicionais, cujas práticas de convivência com os ecossistemas são orientadas pela reciprocidade, pela solidariedade e pelo respeito aos ciclos naturais. No Semiárido brasileiro, essa perspectiva encontra expressão nas formas comunitárias de organização social historicamente construídas pelas populações sertanejas, como os sistemas de Fundo de Pasto, as associações comunitárias, as cooperativas da agricultura familiar e outras experiências fundamentadas na convivência com o Semiárido. Segundo Malvezzi “O segredo da convivência está em compreender como o clima funciona e adequar-se a ele. Não se trata mais de “acabar com a seca”, mas de adaptar-se de forma inteligente”. (Malvezzi, 2007, p.12) Nessas práticas, a gestão coletiva dos bens comuns, o compartilhamento dos recursos naturais, a valorização dos saberes tradicionais, a autonomia das comunidades e o fortalecimento das redes de solidariedade materializam princípios associados ao Bem Viver e às racionalidades ambientais, evidenciando formas de desenvolvimento comprometidas com a reprodução da vida, a permanência das populações em seus territórios e a conservação dos ecossistemas, em oposição à lógica exclusivamente produtivista do desenvolvimento (Leff, 2001; Gudynas, 2010; Malvezzi, 2007).

Nessa mesma perspectiva crítica, Enrique Leff (2001) defende que a sustentabilidade deve ser compreendida como um processo de reapropriação social da natureza e de reconstrução dos sentidos do desenvolvimento, fundamentado nas racionalidades ambientais produzidas nos próprios territórios. Para o autor, não se trata apenas de administrar recursos naturais de forma mais eficiente, mas de transformar as bases epistemológicas e políticas que sustentam o modelo de desenvolvimento dominante, reconhecendo a diversidade cultural, os saberes construídos na convivência com os ecossistemas, a pluralidade das formas de organização social e a capacidade dos sujeitos de participar ativamente das decisões que afetam seus modos de vida.

Seguindo nessa esteira, a sustentabilidade deixa de ser compreendida como mero equilíbrio entre crescimento econômico, proteção ambiental e inclusão social, e

passa a incorporar dimensões relacionadas à justiça ambiental, à diversidade cultural, à autonomia dos povos e à democratização dos processos decisórios. (Leff, 2001; Gudynas, 2010; Silva, 2013). Essa compreensão exige analisar criticamente as relações de poder que estruturam o uso dos territórios, bem como reconhecer que diferentes grupos sociais produzem distintas racionalidades sobre o desenvolvimento, frequentemente invisibilizadas pelos modelos hegemônicos.

Nesse contexto, o fortalecimento dos espaços de participação social assume papel estratégico, na medida em que possibilita aos sujeitos historicamente marginalizados participar da formulação das políticas públicas, da gestão dos bens comuns e da construção coletiva de alternativas de desenvolvimento. (Gudynas, 2010; Leff, 2001). Não há sustentabilidade efetiva sem justiça social, equidade territorial e democracia substantiva. É justamente nessa direção que se insere o debate sobre o desenvolvimento rural sustentável, entendido não apenas como estratégia de dinamização econômica do campo, mas como processo de fortalecimento da agricultura familiar, das organizações comunitárias, dos saberes locais e das formas historicamente construídas de convivência com o Semiárido. Nessa perspectiva, os territórios deixam de ser concebidos apenas como espaços de produção para serem reconhecidos como espaços de vida, identidade, memória e construção coletiva de alternativas ao modelo dominante de desenvolvimento. (Leff, 2001, Malvezzi, 2007)

2.4.1 Desenvolvimento rural sustentável: definição e abordagens

Ao vincular a sustentabilidade ao território e às formas de vida que nele se expressam, percebe-se que a noção de desenvolvimento (rural) sustentável parte do reconhecimento da “insustentabilidade” ou da inadequação econômica, social e ambiental do modelo de desenvolvimento vigente nas sociedades contemporâneas (Guerra; Schmidt, 2016). No Brasil, as organizações não governamentais (ONGs) foram precursoras na utilização e disseminação dos conceitos de agricultura e desenvolvimento rural sustentável, destacando-se como agentes importantes na crítica ao modelo tradicional (Almeida, 1995).

Essa concepção crítica de desenvolvimento ganha centralidade nas reflexões atuais sobre justiça ambiental, democracia e modos de produção. Trata-se de uma

resposta ao modelo hegemônico historicamente orientado pelas políticas de modernização agrícola, que priorizaram grandes propriedades, mecanização, uso intensivo de insumos químicos e produção voltada à exportação. Esse paradigma, intensificado com a chamada Revolução Verde[3], resultou na exclusão de comunidades tradicionais, na degradação ambiental e na concentração fundiária — efeitos ainda presentes nos dias de hoje.

Autores como Sérgio Sauer (2008) e Carlos Walter Porto-Gonçalves (2003) destacam que o desenvolvimento rural sustentável precisa ser compreendido não apenas como um conjunto de políticas públicas voltadas ao campo, mas como um processo político, social e ecológico que reconhece e valoriza os saberes locais, a diversidade cultural, a autonomia dos povos e a construção coletiva de alternativas. Nessa perspectiva, o rural deixa de ser visto como “atrasado” e passa a ser entendido como espaço de vida plena e estratégica para a sustentabilidade planetária.

Além disso, o desenvolvimento rural sustentável envolve um olhar ampliado sobre a produção, incorporando dimensões como segurança alimentar, equidade de gênero, acesso à terra e conservação da biodiversidade. Nesse contexto, a participação social se torna condição indispensável: são os sujeitos rurais — agricultores familiares, povos tradicionais, movimentos sociais — que devem protagonizar a definição de seus caminhos de desenvolvimento (Altieri, 1998).

Sônia Aparecisa de Oliveira e Maria da Glória Gohn (2021) têm enfatizado que não há sustentabilidade sem a participação ativa dos sujeitos que vivem os territórios.

---

[3] Em busca de aumentar a produtividade agrícola, após o fim da Segunda Guerra Mundial, estudos de centros internacionais de pesquisas apresentaram a proposta base de uma revolução do sistema de produção agrícola, que ficou conhecida como Revolução Verde. A proposta foi financiada por duas grandes fundações privadas americanas, as fundações Rockfeller e Ford, o objetivo era aumentar a produtividade agrícola e acabar com a fome no mundo. A Revolução Verde se caracterizou pela utilização de novos meios de produção derivados da Revolução Industrial, como a motorização, a mecanização e a introdução de produtos químicos (adubos, fertilizantes, agrotóxicos). Zambenedetti, Lidiane et al. Revolução Verde: história e impactos no desenvolvimento agrícola. In: DAL SOGLIO, F. K.; KUBO, R. R. (org.). Agricultura e agroindústria no contexto do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. p. 371–377.

A racionalidade técnica ou científica, por mais necessária que seja, não dá conta sozinha da complexidade dos conflitos e potenciais presentes nesses espaços. Desse modo, o desenvolvimento sustentável exige escuta, diálogo e reconhecimento dos múltiplos saberes presentes nas comunidades, sendo que a gestão democrática dos bens comuns é, antes de tudo, um exercício de reconstrução do laço social (Oliveira, 2021).

Essa visão é também compartilhada por Dilascio (2015), que propõe uma abordagem que valorize a ecologia dos saberes e a diversidade cultural como bases para a construção de políticas sustentáveis. Nessa visão, o desenvolvimento sustentável precisa ser enraizado nos territórios, reconhecendo-os como espaços de vida e de criação coletiva de futuro.

> O desafio do desenvolvimento sustentável é também o desafio de reinventar formas de convivência, de pactuação e de pertencimento ao mundo. Sem participação, a sustentabilidade torna-se apenas uma retórica tecnocrática, desvinculada das realidades vividas (Dilascio, 2015, p. 97).

Assim, pensar o desenvolvimento rural sustentável requer também uma reflexão sobre quem participa, como participa e com que poder de decisão. É essa articulação entre sustentabilidade, território e participação que será aprofundada no próximo tópico, dedicado ao papel dos atores sociais e dos espaços participativos no meio rural.

2.5 ATORES SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO NO MEIO RURAL

O desenvolvimento rural sustentável não se realiza sem a ação consciente e organizada dos sujeitos que vivem e constroem cotidianamente os territórios rurais. Esses atores sociais são agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais, mulheres rurais, jovens, sindicatos, indigenas, quilombolas, fundos de pasto, movimentos sociais e organizações não governamentais, que desempenham papel central na formulação de alternativas ao modelo rural dominante. Mais do que beneficiários de políticas públicas, esses sujeitos são protagonistas de experiências que articulam produção, conservação ambiental e valorização da cultura local.

Leonilde Medeiros e Maria Nazareth Baudel Wanderley (2009) destacam que, desde o final dos anos 1970, as lutas no campo tiveram um papel central tanto no

processo de redemocratização do país, quanto para colocar na pauta política temas que muitos consideravam desatualizados, como a reforma agrária, ou questões que emergiam de forma embrionária, como a preservação ambiental. Foram essas lutas que deram visibilidade a segmentos sociais que, embora há muito presentes, não apareciam na cena como sujeitos políticos (os chamados “pequenos agricultores”, “camponeses” ou “produtores em base familiar”), sujeitos políticos que não atuam apenas por demandas econômicas, mas também por reconhecimento, pertencimento, memória e justiça. Eles constroem redes de solidariedade, associativismo e resistência que sustentam formas de vida baseadas na cooperação, na agroecologia e no uso comum dos bens naturais, sendo essa rede, o que permite a emergência de um projeto rural autônomo e cada vez mais sustentável.

Nesse processo, os espaços institucionais de participação, como os conselhos municipais, assumem papel relevante ao constituírem canais de interlocução entre Estado e sociedade civil, permitindo que as demandas, os saberes e as especificidades dos diferentes atores territoriais sejam incorporados à formulação e ao acompanhamento das políticas públicas. Entretanto, a simples existência desses colegiados não garante, por si só, processos participativos efetivos. Como observam Gohn (2011) e Dilascio (2015), a democratização da gestão pública depende das condições concretas de acesso, representação, formação política, circulação da informação e capacidade deliberativa dos sujeitos envolvidos. É justamente essa articulação entre território, atores sociais, participação e institucionalidade que conduz à discussão sobre as políticas públicas e os conselhos como instrumentos voltados ao desenvolvimento rural sustentável.

2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE SUSTENTABILIDADE RURAL

A construção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial pressupõe o reconhecimento das especificidades dos territórios onde serão implementadas. No caso específico do Semiárido brasileiro, local, marcado pela forte diversidade ambiental, social e cultural, políticas padronizadas mostram-se insuficientes para responder às diferentes realidades locais, o território é marcado por desigualdades historicamente construídas, conflitos relacionados à concentração fundiária e à distribuição do acesso aos recursos naturais, além da irregularidade

climática característica da região, (Malvezzi, 2007). Nesse cenário a coexistência de múltiplas formas de organização social exigem estratégias capazes de articular desenvolvimento econômico, inclusão social, conservação ambiental e fortalecimento das capacidades locais.

Nessa conjuntura, consolidou-se, especialmente a partir da década de 1990, um conjunto de políticas públicas orientadas pelo paradigma da convivência com o Semiárido, substituindo gradativamente a lógica do combate à seca por ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, da gestão descentralizada dos recursos naturais, da assistência técnica, da segurança alimentar e da participação social. (Silva, 2006; Malvezzi, 2007; Schistek; Carvalho, 2013).

Nesse contexto, a efetividade dessas políticas depende da articulação entre diferentes setores, escalas de governo e sujeitos sociais, de modo a integrar ações voltadas à produção, assistência técnica, gestão ambiental, segurança alimentar e fortalecimento das organizações locais.

Oliveira et al. (2024) ressaltam que “a articulação de diversas políticas setoriais implementadas na escala territorial voltadas para as práticas agroecológicas e para a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) mostrou-se essencial na construção de sistemas agroalimentares sustentáveis”, o que evidencia o papel das políticas de base territorial no enfrentamento das desigualdades e na promoção de alternativas sustentáveis para os territórios rurais.

No Semiárido, os conselhos municipais, como o de Desenvolvimento Rural Sustentável, emergem como espaços estratégicos para a promoção da sustentabilidade articulada à participação social. Esses conselhos representam uma tentativa de institucionalizar o diálogo entre Estado e sociedade civil no nível local.

Quando efetivamente ativos, possibilitam que os diversos grupos sociais do campo, incluindo os historicamente excluídos, tenham voz nas decisões públicas que afetam seu modo de vida. Samuel Caffé (2024), em sua análise sobre conselhos e sustentabilidade, aponta que a gestão democrática dos bens comuns é inseparável da atuação de sujeitos coletivos organizados.

> É no cotidiano dos territórios que o desenvolvimento sustentável se realiza — ou fracassa. A presença de sujeitos ativos, organizados em conselhos e

> coletivos, é o que pode garantir que os bens comuns não sejam capturados por interesses privados ou negligenciados pelo Estado (Caffé, 2024, p. 151).

Essa abordagem converge com as proposições de Edgar Morin (2006), para quem a complexidade da vida social exige formas mais integradoras e colaborativas de decisão. A sustentabilidade, para o autor, deve ser entendida como uma questão civilizatória e não apenas técnica. Trata-se de reorganizar a vida em comum com base em novos valores e práticas que coloquem a vida, e não o lucro, no centro da política. Diante disso, é possível afirmar que o desenvolvimento sustentável não se opõe à democracia participativa: ele a exige. É preciso integrar ecologia, justiça social e cultura democrática em uma mesma agenda transformadora, centrada na ação coletiva e no cuidado com a vida em todas as suas formas. Essa é a tarefa histórica dos sujeitos que atuam nos territórios e que, por meio da participação, resistem, criam e recriam os caminhos de um futuro possível.

Como destacam Marcelo Leles Romarco de Oliveira e Vanessa Elias de Oliveira (2019), os conselhos são instrumentos da chamada “democracia participativa” e não só podem como devem, atuar na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, contribuindo para torná-las mais justas e adequadas às realidades territoriais. Entretanto, a eficácia desses espaços depende de múltiplos fatores: o grau de autonomia frente ao poder executivo, o equilíbrio entre representantes do governo e da sociedade civil, o acesso à informação técnica, a capacitação dos conselheiros e a existência de canais efetivos para transformar deliberações em ações concretas. Em muitos casos, como observam Gohn e Dilascio (2015) os conselhos enfrentam desafios como a burocratização, a coaptação política e a invisibilidade social de suas atividades.

No contexto do meio rural, especialmente no Semiárido, esses desafios tendem a ser ampliados em razão das dificuldades logísticas, da desigualdade no acesso à educação formal e à informação qualificada, bem como da dispersão territorial das comunidades. Ainda assim, os conselhos configuram-se como importantes portas de entrada para o reconhecimento dos saberes locais e para a construção compartilhada de estratégias de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a ampliação do acesso à informação e o fortalecimento de processos formativos e comunicacionais mostram-se fundamentais para que esses

espaços cumpram efetivamente seu papel político e social. É justamente o território, com sua carga simbólica, ecológica e social, que será o foco do próximo item, pois não há sustentabilidade rural sem a valorização das identidades locais e da cultura do lugar**.**

2.7 O PAPEL DO TERRITÓRIO E DA CULTURA LOCAL

O território não é apenas um recorte geográfico onde políticas públicas são aplicadas ou onde populações vivem; é um espaço vivo, simbólico e político, marcado por relações de poder, pertencimento, memória e identidade (Haesbaert, 2005). Para que o desenvolvimento rural sustentável seja efetivo, ele precisa partir das realidades territoriais concretas, respeitando as formas de organização social, os saberes tradicionais e as práticas culturais dos povos do campo.

Rogerio Haesbaert e Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006) insistem que o território deve ser entendido como uma construção histórica que resulta do uso, do conflito e da luta dos grupos sociais para permanecer, resistir e transformar seu espaço de vida. Ou seja, “O território não é apenas um pedaço de chão, mas um espaço apropriado por relações de poder, carregado de significados, histórias e usos.” (Porto-Gonçalves, 2006, p. 45).

Nesse sentido, as políticas públicas sustentáveis não podem ser homogêneas ou descoladas das práticas cotidianas das comunidades locais. O que pode parecer “viável” em termos técnicos ou econômicos pode ser completamente inviável do ponto de vista cultural, ambiental ou ético para quem habita o território. Além disso, a valorização da cultura local, que inclui os modos de produção, as festas populares, os saberes sobre o clima, o solo, as sementes e os ciclos da natureza, é parte essencial do desenvolvimento sustentável. Como afirma Maria Nazareth Baudel Wanderley (2015), “é no reconhecimento da pluralidade de ruralidades que se abre espaço para alternativas emancipatórias e enraizadas no território.”

A presença ativa dos conselhos e a participação dos atores sociais devem, portanto, estar sempre conectadas à escuta profunda do território. Isso exige uma abordagem que vá além de indicadores técnicos e considere também os afetos, os vínculos e os sentidos atribuídos ao espaço vivido**.** Diante disso, se faz necessário

refletir sobre os desafios e possibilidades práticas da sustentabilidade no contexto específico do município de Juazeiro – BA, o que será desenvolvido no próximo tópico.

3 CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO: LIMITES E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

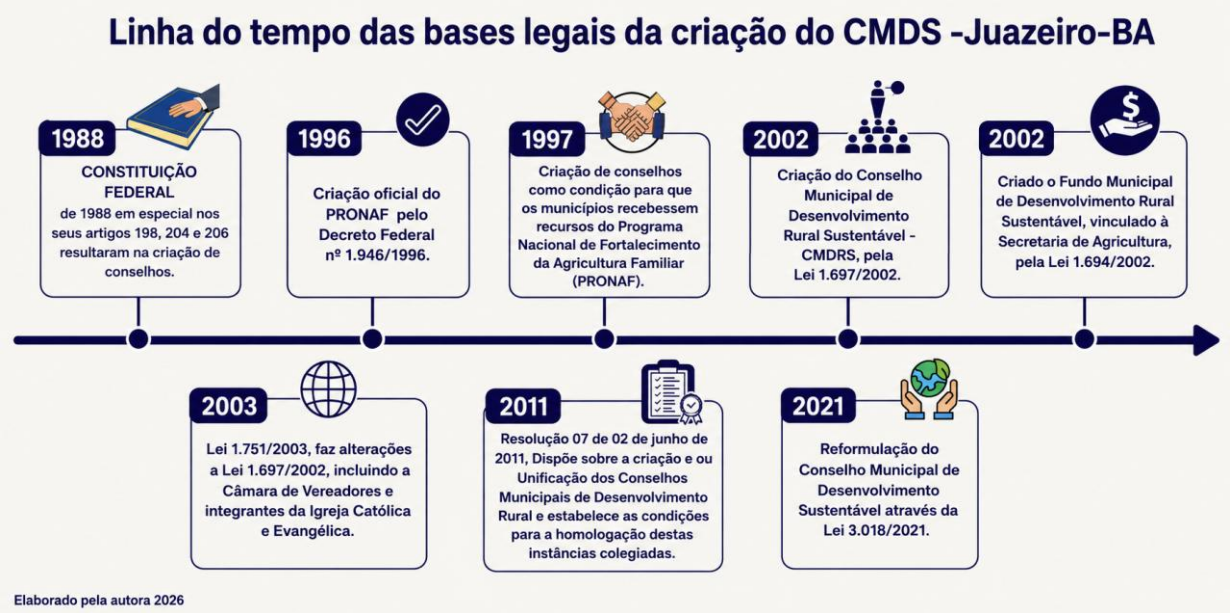
Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados obtidos por meio da análise documental e das informações produzidas a partir das entrevistas realizadas com atores vinculados ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA (CMDS). A articulação entre essas diferentes fontes de evidência possibilitou estabelecer relações entre os achados empíricos e o referencial teórico adotado, permitindo uma interpretação crítica das condições de funcionamento, das limitações institucionais e das possibilidades de atuação do conselho enquanto instância de participação social e controle social.

3.1 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO-BA (1988-2026)

Para melhor compreender o percurso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA, apresenta-se, a seguir, na Figura 6, uma linha do tempo que sintetiza os principais marcos históricos e normativos relacionados à institucionalização da participação social e à trajetória desse conselho junto as ações municipais, compreendendo a Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização brasileira e da ampliação dos mecanismos de participação cidadã, passando pela consolidação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e pelo processo de institucionalização dos conselhos municipais, até alcançar a Lei Municipal nº 3.018/2021, que promoveu recentemente sua reformulação.

Esse intervalo temporal foi escolhido por abranger tanto as transformações ocorridas no cenário nacional, em matéria de participação social e desenvolvimento rural sustentável, quanto os diferentes momentos de constituição, reformulação e reorganização institucional do CMDS no município de Juazeiro-BA. A Figura 06 observada logo abaixo, apresenta, de forma sintética, os principais marcos históricos e normativos que compõem essa trajetória.

Figura 6 - Principais marcos históricos e normativos da trajetória do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA (1988-2021)



Fonte: : Elaboração da autora (2026), com apoio de ferramenta de inteligência artificial na diagramação gráfica.

A acima evidencia que a trajetória institucional do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA não pode ser compreendida de forma isolada, mas deve ser situada no contexto mais amplo das transformações ocorridas nas políticas públicas brasileiras voltadas à participação social e ao desenvolvimento rural. Observa-se que os marcos normativos relacionados ao Conselho convergem diretamente aos processos de redemocratização do país e com a progressiva institucionalização de mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública, iniciada a partir da Constituição Federal de 1988.

No campo das políticas de desenvolvimento rural, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que teve seu início em 1995, mas, só foi oficializada com a promulgação do Decreto Federal n°1.946 em junho de 1996, troxe um marco fundamental ao reconhecer a agricultura familiar como segmento estratégico para o desenvolvimento nacional. Nos anos seguintes, sobretudo a partir dos anos 2000, com a troca de governo, início no Governo do então presidente Luis Inácio Lula da Silva, verificou-se um grande esforço no movimento de fortalecimento das políticas territoriais e de ampliação dos espaços participativos, sendo a estimulação a constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável estimulada pelo governo federal como condição para acesso a programas e recursos destinados aos municípios.

Foi nesse contexto histórico que ocorreu a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Juazeiro, em 2002, e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável no mesmo ano, inseridos em um cenário nacional marcado pela valorização da participação social e pela busca de maior articulação entre Estado e sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. Ao longo do período analisado, observa-se um processo contínuo de reformulação normativa, materializado nas alterações promovidas em 2003 e, posteriormente, na Lei Municipal nº 3.018/2021, que redefiniu a estrutura desse colegiado e incorporou novas diretrizes relacionadas ao desenvolvimento sustentável e à ampliação da participação da sociedade civil.

A análise da trajetória normativa do CMDS permite identificar um movimento gradual de aperfeiçoamento institucional e de ampliação formal dos mecanismos participativos. Contudo, como será demonstrado nas seções seguintes, o fortalecimento do arcabouço legal não foi necessariamente acompanhado pelo fortalecimento das condições concretas de funcionamento do Conselho. Esse aparente paradoxo entre institucionalização normativa e efetividade prática constitui um dos principais elementos de análise desta pesquisa.

A linha do tempo permite que um panorama geral seja apresentado, pois, através dela podem ser visualizados os principais marcos normativos que estruturaram o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro ao longo de sua trajetória, todavia, a simples sucessão cronológica dos instrumentos legais não é suficiente para compreender as transformações ocorridas em sua configuração institucional, para que haja uma compreensão das mudanças que o conselho experienciou, torna-se necessário analisar de forma comparativa as alterações promovidas pelas diferentes legislações que regulamentaram o Conselho, observando como aspectos relacionados à composição, distribuição de poder, representatividade, organização interna e mecanismos de participação foram sendo modificados ao longo do tempo.

A linha do tempo (Figura 6) permite visualizar um panorama geral acerca da estruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro, todavia, a simples sucessão cronológica dos instrumentos legais não é suficiente para compreender as transformações ocorridas em sua configuração institucional. Para

que haja uma compreensão das mudanças que o conselho experienciou, torna-se necessário analisar de forma comparativa as alterações promovidas pelas diferentes legislações que regulamentaram o Conselho, observando como aspectos relacionados à composição, distribuição de poder, representatividade, organização interna e mecanismos de participação foram sendo modificados ao longo do tempo.

Da figura 07 logo abaixo, intitulada “Evolução da estrutura e composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA”, sintetiza as transformações normativas, permitindo identificar continuidades e rupturas na estrutura institucional do CMDS entre 2002 e 2021. A análise comparativa evidencia que as mudanças ocorridas não se restringiram a ajustes administrativos, mas refletem diferentes concepções de desenvolvimento, participação social e relação entre Estado e sociedade civil, fortemente influenciadas pelo contexto político em cada período.

Figura 7 - Evolução da estrutura e composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA (2002-2021)

Evolução da estrutura e composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA (2002-2021)

Aspectos	Lei nº 1.697/2002	Lei nº 1.751/2003	Lei nº 3.018/2021
Denominação	CMDRS	CMDRS	CMDS
Vinculação administrativa	Secretaria de Agricultura	Secretaria de Agricultura	Agência Municipal de Desenvolvimento Rural (ADR)
Tipo de Conselho	Órgão colegiado integrante da estrutura da Secretaria de Agricultura.	Órgão colegiado integrante da estrutura da Secretaria de Agricultura.	Órgão colegiado, de caráter consultivo e deliberativo.
Finalidade principal	Elaboração e acompanhamento do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável- PMDRS	Mantém as competências originais	Formulação, consulta, deliberação e controle social, políticas públicas de desenvolvimento sustentável em implementação no Município.
Composição	9 assentos governamentais + 6 assentos não governamentais	12 assentos governamentais + 7 assentos não governamentais	Predominância da sociedade civil (mínimo de 2/3) (máximo 1/3 Poder Público)
Representantes governamentais	5 secretarias, 2 órgãos estaduais, 2 federais.	4 secretarias, 4 órgãos estaduais, 1 da Câmara de Vereadores, 2 federais, 2 representantes de financiamentos de crédito rural,	Pelo menos um representante da ADEAP, SETAF, Câmara Municipal
Representantes da sociedade civil	Agricultura familiar, trabalhadores rurais, entidades sem fins lucrativos e SEBRAE	Inclusão das igrejas Católica e Evangélica e da Câmara de Vereadores	Ampliação da participação de organizações da agricultura familiar, povos tradicionais, mulheres, pescadores, indígenas, assentados da reforma agrária, entidades de promoção do desenvolvimento sustentável
Presidente	O Secretário da Secretaria de agricultura será o presidente.	O Secretário da Secretaria de agricultura será o presidente.	Será exercida por qualquer um dos membros titulares, eleito em plenária, assim como a vice presidência e o secretário.
Agentes financeiros	Não previstos	Inclusão de dois representantes	A lei não menciona necessidade de representação de agentes financeiros.
Estrutura interna	Plenário, Secretaria e Câmaras Técnicas	Mantida	Plenária, Diretoria (Presidente, Vice e Secretário), Grupos de trabalho provisórios ou permanentes.
Participação	Serviço público relevante e não remunerado	Mantida	Mantida
Orientação predominante	Programas que promovem o acesso à terra, o fortalecimento da agricultura familiar e a diversificação das economias rurais.	Aumentar e diversificar os assentos dos conselheiros, inclusão de agências financiadoras.	Promove uma reestruturação democrática profunda ao inverter a correlação de forças em favor da sociedade civil, ampliando a representatividade de minorias e estabelecendo critérios rígidos de transparência e descentralização do poder político

Fonte: Elaboração da autora (2026), com apoio de ferramenta de inteligência artificial na diagramação gráfica.

A comparação entre as três legislações evidencia que a trajetória do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro não se desenvolveu de forma linear, sendo marcada por avanços, permanências e redefinições em torno do papel da participação social e da relação entre Estado e sociedade civil.

Essas alterações revelam que a simples existência de mecanismos institucionais de participação não é garantia, por si só, de processos democráticos efetivos. Como argumentam Dagnino (2002) e Tatagiba (2002), a efetividade dos espaços participativos depende não apenas de sua previsão normativa, mas também da capacidade de garantir representação legítima, autonomia deliberativa, transparência e condições concretas para que a sociedade civil influencie as decisões públicas. Assim, as mudanças observadas na legislação do Conselho refletem diferentes concepções acerca da participação social e da governança local, repercutindo diretamente sobre o potencial democrático dessa instância colegiada.

A criação do então Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), por meio da Lei Municipal nº 1.697/2002, ocorreu em um contexto nacional caracterizado pela consolidação da descentralização administrativa inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e pelo fortalecimento das políticas voltadas para a agricultura familiar. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, e a crescente institucionalização dos conselhos gestores nos anos seguintes estimularam os municípios brasileiros a constituírem instâncias colegiadas de participação, inclusive como condição para acesso a determinados programas e recursos públicos.

Nesse cenário, a criação do então CMDRS em Juazeiro representou um importante avanço institucional, ao reconhecer formalmente a necessidade de incorporar atores locais aos processos de planejamento das políticas voltadas ao desenvolvimento rural. Entretanto, a estrutura concebida pela legislação de 2002 revela que a participação social era compreendida muito mais como mecanismo

consultivo[4] e de legitimação das ações governamentais do que propriamente como espaço de compartilhamento efetivo do poder decisório.

O primeiro Conselho, conforme descrito na própria Lei Municipal 1.697/2002, foi criado como órgão colegiado integrante da estrutura da Secretaria de Agricultura. Sua composição inicial evidencia essa assimetria. Dos quinze assentos previstos, nove eram ocupados por representantes governamentais e apenas seis por entidades da sociedade civil. Analisando a representação da sociedade civil, observa-se que a lei previa a participação de apenas dois representantes de entidades sem fins lucrativos ligadas à agricultura familiar, um representante dos trabalhadores agrícolas assalariados, um representante do Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE e dois representantes de entidades voltadas à promoção do desenvolvimento rural sustentável. Embora essa composição sugerisse a presença de diferentes atores sociais, a participação dos agricultores familiares não era assegurada de forma direta, sendo mediada por entidades representativas. Também é relevante destacar que a presidência do Conselho era exercida automaticamente pelo Secretário Municipal de Agricultura, e que o secretário executivo, por sua vez, era indicado pelo próprio presidente, reforçando a centralização administrativa do órgão.

Tal configuração revela que, apesar do discurso em favor do desenvolvimento rural sustentável, a estrutura institucional originalmente concebida não conferia protagonismo aos sujeitos diretamente vinculados à agricultura familiar, segmento que, naquele contexto, já ocupava posição estratégica nas políticas públicas nacionais. Na região do Vale do São Francisco, esse processo era acompanhado pela atuação de organizações da sociedade civil, como o Instituto Regional da Pequena

---

[4] A interpretação do que é **deliberativo**, **consultivo**, **fiscal** ou **mobilizador** não fica clara nas formulações dos documentos normativos. Assim, utilizou-se como critério interpretar essas competências a partir do significado dos verbos usados, adotando-se para:

Deliberativa: decidir, deliberar, aprovar, elaborar.

Consultiva: opinar, emitir parecer, discutir, participar.

Fiscal: fiscalizar, acompanhar, supervisionar, aprovar prestação de contas.

Mobilizadora: apoiar, avaliar, promover, estimular e outros não incluídos acima. (BRASIL, 2004, p. 44)

Agropecuária Apropriada (IRPAA), que desde a década de 1990 desenvolve ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, à convivência com o Semiárido e à organização das comunidades rurais, contribuindo para ampliar a participação dos agricultores na construção das políticas públicas territoriais. Em contraste com esse movimento de fortalecimento da participação social, a composição do Conselho de Juazeiro mantinha uma representação social reduzida e subordinada numericamente à predominância dos órgãos governamentais.

Embora a legislação incorporasse conceitos associados ao desenvolvimento sustentável, à diversificação econômica e ao fortalecimento da agricultura familiar, observa-se uma discrepância entre a linguagem democrática presente no texto legal e a arquitetura institucional efetivamente estabelecida. Na prática, o desenho do Conselho mantinha sob forte influência do Poder Executivo as principais instâncias de decisão, reproduzindo um modelo de participação tutelada, no qual a sociedade civil ocupava posição secundária na correlação de forças.

Outro aspecto relevante refere-se à ausência de mecanismos explícitos de transparência e publicidade. A Lei Municipal nº 1.697/2002 não estabelecia a obrigatoriedade de divulgação das atas, calendários de reuniões ou relatórios de atividades, tampouco assegurava a participação livre da população nas sessões do colegiado, deixando claro inclusive em seu parágrafo 4°

> § 4° Poderão participar das reuniões do Plenário, a convite do Presidente e sem direito a voto, autoridades e outros representantes dos setores público e privado e de organizações não-governamentais, quando necessário ao aprimoramento ou esclarecimento da matéria em discussão. (Juazeiro,2002)

Observa-se que acesso de cidadãos externos às reuniões dependia da autorização do presidente, evidenciando uma concepção restritiva da esfera pública e do controle social.

Sob a ponto de vista institucional, a alteração promovida pela Lei Municipal nº 1.751/2003 representou uma ampliação da composição do colegiado, sem que isso implicasse, necessariamente, uma alteração substantiva na distribuição do poder decisório. As mudanças concentraram-se na incorporação de novos atores, dentre os quais representantes da Câmara Municipal, de instituições religiosas e de agentes financeiros vinculados ao crédito rural.

A inclusão das instituições financeiras parece guardar estreita relação com a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (FMDRS), instituído em 2002 pela Lei Municipal n°1.697/2002, evidenciando uma preocupação em articular o conselho aos instrumentos de financiamento das políticas voltadas ao meio rural. Nesse sentido, mais do que uma ampliação indiscriminada da participação, nota-se um movimento de fortalecimento das estruturas necessárias à operacionalização das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural.

Embora a reforma de 2003 tenha ampliado o número de segmentos representados, não foram identificadas modificações significativas na estrutura de poder estabelecida pela legislação original. Permaneceram inalteradas a predominância do Poder Público na composição do colegiado, a centralidade da Secretaria Municipal de Agricultura na condução das atividades e os mecanismos decisórios concentrados no Executivo municipal. Nesse sentido, percebe-se que a ampliação da representação institucional não foi acompanhada por uma redistribuição efetiva do poder político no interior do CMDS.

Observa-se ainda, que o desenho institucional refletiu em certa medida, uma contradição presente em diversos conselhos gestores criados no período: ao mesmo tempo em que incorporavam o discurso da participação e da descentralização, preservavam estruturas decisórias fortemente vinculadas ao Estado. Como destaca Abramovay (2001), muitos conselhos constituídos naquele contexto acabavam operando dentro dos limites impostos pela própria administração pública, o que restringia seu potencial de constituírem espaços efetivos de construção democrática.

Se as alterações promovidas em 2003 preservaram a lógica centralizadora originalmente estabelecida em 2002, a reformulação introduzida pela Lei nº Municipal 3.018/2021 representou uma ruptura mais profunda com o modelo anterior. Diferentemente das modificações precedentes, que se limitaram à ampliação de segmentos representados, a nova legislação alterou substancialmente a estrutura de poder do colegiado, incorporando princípios de participação social e de fortalecimento da sociedade civil que vinham sendo estimulados, em âmbito estadual, desde a Resolução CEDRS nº 07/2011, responsável por orientar a criação e a unificação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável na Bahia.

Essa mudança, contudo, não pode ser compreendida apenas como uma atualização administrativa ou adequação terminológica. Ao transferir a predominância da representação para a sociedade civil e romper com mecanismos tradicionais de centralização das decisões no Poder Executivo, a legislação de 2021 passou a exigir novas formas de organização, maior capacidade de articulação entre os diferentes atores do território e uma cultura política mais orientada pela cogestão e pela deliberação coletiva. Nesse sentido, a análise da Lei Municipal nº 3.018/2021 revela não apenas uma transformação do desenho institucional do CMDS de Juazeiro, mas também as tensões inerentes ao processo de transição entre um modelo históricamente marcado pela condução estatal e outro baseado na ampliação dos mecanismos de participação e controle social.

3.1.1 A reforma institucional promovida pela Lei Municipal nº 3.018/2021

A promulgação da Lei Municipal nº 3.018/2021 representou a mais profunda alteração na estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro desde sua criação, em 2002. Diferentemente das modificações promovidas pela Lei Municipal nº 1.751/2003, que se limitaram à ampliação dos segmentos representados, a reforma de 2021 alterou aspectos centrais da organização institucional do colegiado, redefinindo sua composição, suas instâncias de direção e os mecanismos de participação e transparência.

Percebe-se que as mudanças implementadas pela Lei Municipal nº 3.018/2021 refletem um movimento mais amplo de adequação às diretrizes nacionais de fortalecimento da participação social e do desenvolvimento territorial sustentável, aproximando o desenho institucional do Conselho dos princípios da gestão democrática e do controle social. Essas mudanças foram provocadas em grande medida pela Resolução 07/2011- SEAGRI que dispos sobre a criação e ou Unificação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e estabeleceu as condições para a homologação destas instâncias colegiadas,(SEAGRI, 2011) impondo aos órgão colegiados adequações quanto ao seu funcionamento. Contudo, tais avanços normativos suscitam uma questão fundamental: em que medida a modernização do arcabouço jurídico foi capaz de produzir mudanças efetivas na dinâmica de funcionamento do Conselho?

A análise da legislação revela que a reforma incidiu sobre quatro dimensões principais: a redistribuição da representação entre Estado e sociedade civil; a democratização das instâncias de direção; a ampliação dos mecanismos de transparência e participação; e, por fim, os limites observados entre os avanços previstos no plano normativo e a efetiva capacidade de funcionamento do Conselho.

Uma das mudanças mais significativas introduzidas pela Lei Municipal nº 3.018/2021 refere-se à redistribuição do poder de representação no interior do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro. Enquanto a estrutura originalmente estabelecida pela Lei Municipal nº 1.697/2002 atribuía ao Poder Público posição claramente predominante, a nova legislação inverte essa lógica ao estabelecer que a composição do colegiado deverá contar com, no máximo, um terço de representantes governamentais e, no mínimo, dois terços de representantes da sociedade civil. Conforme pode ser observado em seu artigo 4°.

> Art.. 4o. Integram o CMDS representantes de entidades da sociedade civil que representem, assessorem, estudem e/ou promovam ações voltadas para o apoio ao desenvolvimento sustentável, cidadania e promoção de direitos; representantes de organizações e movimentos da agricultura familiar, assim como de representantes de órgãos do Poder Público Municipal e organizações paraestatais, numa proporção de, no máximo, 1/3 do Poder Público e, no mínimo, 2/3 da Sociedade Civil.(Juazeiro, 2021)

Essa alteração representa uma ruptura importante com o modelo institucional concebido no início dos anos 2000. Embora a legislação de criação do então Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável incorporasse o discurso do desenvolvimento sustentável e da participação social, como já foi observado, sua composição revelava uma significativa assimetria entre Estado e sociedade civil. Dos membros previstos na estrutura original, a maior parte estava vinculada a órgãos governamentais municipais, estaduais e federais, conferindo ao Poder Executivo ampla capacidade de condução das deliberações do colegiado.

Ainda que estivessem presentes representantes da sociedade civil, sua participação mostrava-se relativamente restrita. Além da predominância quantitativa do Poder Público, a própria arquitetura institucional do Conselho reforçava essa centralização. A presidência era exercida automaticamente pelo Secretário Municipal de Agricultura, a quem cabia, inclusive, o voto de qualidade em caso de empate e a prerrogativa de deliberar ad referendum em situações consideradas urgentes. Tal

configuração aproximava o Conselho de um órgão consultivo vinculado à administração municipal, em detrimento de uma instância efetivamente compartilhada de formulação e controle das políticas públicas.

A alteração promovida em 2021 deve ser compreendida à luz das transformações ocorridas no debate nacional sobre participação social e desenvolvimento territorial ao longo das últimas décadas, transformações sentidas e transformadas em instrumento na publicação da Resolução nº 07/2011 do Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, que compeliu os conselhos municipais a adequar suas estruturas, assegurando a predominância da sociedade civil como condição para homologação dessas instâncias e para sua articulação com as políticas públicas de desenvolvimento rural. Nesse contexto, a Lei Municipal nº 3.018/2021 incorporou diretrizes que vinham sendo discutidas em âmbito nacional e estadual, aproximando o CMDS de Juazeiro de uma concepção mais democrática de governança territorial.

Outro aspecto relevante da nova legislação foi a ampliação dos sujeitos reconhecidos como integrantes legítimos desse espaço participativo. Além das organizações da agricultura familiar, passaram a ser contemplados povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais de fundo de pasto, mulheres, jovens e demais organizações voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável. Ao reconhecer a diversidade social presente no território, a legislação desloca a compreensão do desenvolvimento rural para uma perspectiva mais ampla, associada não apenas à produção agrícola, mas também à inclusão social, ao reconhecimento das identidades coletivas e à valorização dos saberes tradicionais.

Sob a perspectiva normativa, observa-se, portanto, uma transição entre dois modelos distintos de participação. O primeiro, predominante na legislação de 2002, caracterizava-se por uma participação fortemente mediada pelo Estado e por uma estrutura hierarquizada. O segundo, instituído em 2021, buscou aproximar-se dos princípios da democracia participativa, atribuindo maior protagonismo à sociedade civil.

Todavia, a transferência formal do protagonismo para a sociedade civil não significa, por si só, a superação das desigualdades historicamente construídas nas

relações entre Estado e sociedade. Conforme assinala Tatagiba (2002), a simples criação de regras mais democráticas não elimina automaticamente as assimetrias de poder existentes nos espaços participativos. Dessa forma, a efetividade dessa nova configuração se torna dependente não apenas das alterações legais promovidas, mas também da existência de condições institucionais, capacidade organizativa e cultura participativa capazes de transformar o avanço normativo em participação efetiva.

3.1.2 A democratização das instâncias de direção

Além da redefinição da composição do Conselho, a Lei Municipal nº 3.018/2021 promoveu mudanças significativas em sua estrutura de direção, alterando aspectos que, desde a criação do então Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), em 2002, permaneciam fortemente centralizados no Poder Executivo municipal.

Na configuração estabelecida pela Lei Municipal nº 1.697/2002, a presidência do Conselho era exercida automaticamente pelo Secretário Municipal de Agricultura, condição que lhe conferia posição privilegiada na condução dos trabalhos. Além de presidir as reuniões, cabia ao gestor público como já observado anteriormente, exercer o voto de qualidade em caso de empate e a prerrogativa de deliberar *ad referendum* em situações consideradas urgentes. Tal configuração reproduzia uma lógica hierárquica e concentradora do poder, na qual a condução do colegiado permanecia sob controle direto da administração municipal. Em sentido inverso, a Lei Municipal nº 3.018/2021 promoveu uma ruptura com esse modelo ao extinguir a figura do presidente nato e estabelecer que os cargos de presidente, vice-presidente e secretário-geral passassem a ser preenchidos de forma democrática, mediante eleição realizada pela plenária do Conselho, garantindo assim, que qualquer conselheiro regularmente habilitado poderia ocupar as funções de direção, inclusive os representantes da sociedade civil.

Sob essa ótica, a reforma aproximou o Conselho dos pressupostos da democracia participativa ao deslocar a legitimidade das instâncias diretivas da posição ocupada na estrutura administrativa para a escolha realizada pelos próprios conselheiros. Tal mudança encontra respaldo na concepção defendida por Carpentier (2018), para quem a participação efetiva pressupõe o compartilhamento do poder

entre os diferentes atores envolvidos nos processos decisórios, ultrapassando formas meramente consultivas ou simbólicas de envolvimento da sociedade.

De maneira semelhante, Gaventa (2006) destaca que a democratização dos espaços participativos depende não apenas da existência formal desses mecanismos, mas da ampliação das oportunidades reais de influência dos cidadãos sobre as decisões públicas. Nessa perspectiva, a eleição dos dirigentes do Conselho representa um avanço institucional importante, ao reduzir a dependência em relação ao Executivo municipal e ampliar as possibilidades de construção de uma governança mais horizontal.

Outro aspecto relevante refere-se ao desaparecimento de mecanismos que conferiam prerrogativas excepcionais à presidência. A legislação de 2021 não reproduz dispositivos como o voto de qualidade ou a possibilidade de deliberação monocrática ad referendum, convergindo para processos decisórios mais colegiados e pela valorização da construção coletiva das decisões. Essa mudança representa uma inflexão importante em relação ao modelo originalmente instituído, marcado por forte centralização das competências.

Ao analisar os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, Tatagiba (2002) ressalta que a democratização dessas instâncias depende, entre outros fatores, da capacidade de distribuir o poder entre Estado e sociedade, reduzindo assimetrias historicamente consolidadas. Sob esse prisma, a reforma promovida pela Lei Municipal nº 3.018/2021 procurou romper com características associadas a práticas patrimonialistas e centralizadoras da administração pública brasileira, fortalecendo a autonomia do colegiado e ampliando as possibilidades de participação da sociedade civil na condução das políticas públicas.

Contudo, a substituição de um modelo fortemente dependente da condução estatal por uma estrutura mais horizontal carrega consigo a exigência de uma maior capacidade de articulação dos próprios conselheiros. Conforme argumenta Putnam (1996), instituições democráticas tendem a apresentar melhores resultados quando sustentadas por elevados níveis de confiança, cooperação e capital social. Em outras palavras, a democratização das instâncias de direção pressupõe não apenas

alterações formais nas normas, mas também condições sociais e institucionais capazes de transformar essas mudanças em práticas efetivas de participação.

Paralelamente à redistribuição das relações de poder no interior do colegiado, a Lei Municipal nº 3.018/2021 incorporou mecanismos voltados ao fortalecimento da transparência e à ampliação da participação cidadã, aproximando-se dos princípios da publicidade administrativa e da corresponsabilidade entre Estado e sociedade consagrados pela Constituição Federal de 1988. Desde a redemocratização brasileira, a participação social passou a ser compreendida como elemento fundamental para a formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas ao desenvolvimento territorial e às questões socioambientais.

Esse processo foi reforçado por diferentes instrumentos normativos ao longo das últimas décadas. A Lei Federal nº 12.188/2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), consolidou metodologias participativas como diretriz das políticas de desenvolvimento rural, reconhecendo a importância dos agricultores familiares e de suas organizações na construção das ações públicas. Posteriormente, a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) fortaleceu os princípios da transparência e da publicidade dos atos administrativos, estabelecendo o acesso à informação como requisito indispensável ao exercício do controle social.

Mais recentemente, o Decreto Federal nº 11.451/2023, que instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), reafirmou a necessidade de ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos participativos nos diferentes níveis federativos. Conforme estabelece o artigo 2º, inciso V, constitui atribuição do CONDRAF “estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e de controle social, por meio de órgãos colegiados congêneres estaduais, distritais, regionais, territoriais e municipais” (Brasil, 2023).

Nesse sentido, as alterações promovidas pela legislação municipal de 2021 evidenciam uma aproximação entre o arcabouço normativo local e as diretrizes nacionais de fortalecimento da gestão democrática e do controle social. Sob essa perspectiva, a democratização das instâncias de direção e a redistribuição das relações de poder no interior do Conselho somente poderiam alcançar maior

efetividade se acompanhadas por mecanismos capazes de garantir publicidade dos atos, acesso às informações e ampliação das possibilidades de participação da sociedade. Tais elementos constituem dimensões indissociáveis da transparência e do controle social, aspectos que passaram a ser incorporados de forma mais explícita na estrutura normativa do CMDS.

3.1.3 Transparência e ampliação da participação

Além das mudanças relacionadas à composição e à estrutura de direção do colegiado, a Lei Municipal nº 3.018/2021 introduziu avanços importantes no campo da transparência e da ampliação da participação cidadã. Como já foi citado anteriormente, essas alterações aproximaram a normativa municipal dos princípios constitucionais da publicidade administrativa e das diretrizes nacionais voltadas ao fortalecimento do controle social, reafirmadas pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Lei Federal nº 12.188/2010), pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e, mais recentemente, pelo Decreto Federal nº 11.451/2023, que instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

Diferentemente da legislação de 2002, que não previa mecanismos explícitos de transparência ou garantia de acesso da população às atividades do colegiado, a Lei Municipal nº 3.018/2021 estabeleceu que as reuniões do Conselho seriam obrigatoriamente públicas, podendo ocorrer tanto na modalidade presencial quanto virtual, em plataformas eletrônicas capazes de registrar a presença dos conselheiros. Essa inovação acompanha o movimento de digitalização das atividades administrativas intensificado durante a pandemia de COVID-19 e amplia, ao menos em termos normativos, as possibilidades de participação e publicidade dos atos do colegiado. Todavia, a efetividade dessa ampliação permanece condicionada às condições concretas de acesso às tecnologias digitais pelos diferentes segmentos sociais representados, especialmente em contextos rurais marcados por desigualdades de infraestrutura e conectividade.

Outro aspecto inovador refere-se à garantia do direito de voz aos cidadãos presentes nas reuniões. Enquanto a legislação anterior subordinava a participação de terceiros à autorização da presidência, a nova normativa reconhece a possibilidade

de manifestação dos participantes, ampliando os espaços de interlocução entre o conselho e a sociedade. Sob essa perspectiva, a participação deixa de ser entendida apenas como representação formal e passa a incorporar elementos relacionados à publicidade dos atos e à abertura institucional. Essa mudança encontra respaldo na literatura sobre participação social e controle democrático.

Para Jacobi, Tristão e Franco (2009), a transparência e o acesso à informação constituem elementos fundamentais para o fortalecimento da cidadania e para a consolidação de práticas participativas mais efetivas. Da mesma forma, Gohn (2011) argumenta que os conselhos gestores somente se consolidam como espaços democráticos quando associados a mecanismos que favoreçam a circulação de informações e a ampliação da capacidade deliberativa dos atores sociais.

Todavia, conforme observam Dagnino (2004) e Tatagiba (2002), a existência de dispositivos legais favoráveis à participação não garante, por si só, a efetivação de práticas democráticas. A institucionalização da participação pode produzir espaços formalmente abertos, mas esvaziados em sua capacidade de mobilização e incidência política (Nogueira, 2018). Assim, embora a Lei Municipal nº 3.018/2021 represente um avanço significativo em termos normativos, permanece a necessidade de investigar em que medida tais mecanismos foram efetivamente incorporados à dinâmica concreta do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro. Vindo de encontro a essa necessidade, a análise das entrevistas realizadas com os participantes da pesquisa permite identificar uma importante contradição entre os avanços introduzidos pela legislação e a realidade vivenciada pelos atores envolvidos, evidenciando que a ampliação formal da participação e da transparência nem sempre se traduziu em maior efetividade institucional.

3.2 A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE O FUNCIONAMENTO DO CMDS

A análise das entrevistas evidencia um significativo distanciamento entre as competências formalmente atribuídas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro e a atuação efetivamente desempenhada pelo colegiado nos últimos anos. Embora a Lei Municipal nº 3.018/2021 tenha ampliado suas atribuições, conferindo-lhe competências relacionadas à formulação, acompanhamento,

monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, os relatos dos entrevistados revelam que, na prática, a atuação do Conselho tornou-se progressivamente restrita.

As respostas obtidas apresentaram elevado grau de convergência entre representantes do Poder Público e da sociedade civil, revelando interpretações bastante semelhantes acerca da trajetória recente do Conselho. Sob uma perspectiva hermenêutica, tal aproximação pode ser compreendida como expressão de uma construção compartilhada de sentidos, resultante das experiências históricas e institucionais vivenciadas pelos diferentes atores.

Conforme observa Gadamer (1999), a compreensão é produzida no diálogo entre os sujeitos e seus horizontes de interpretação, permitindo a constituição de entendimentos comuns sobre a realidade. Nesse contexto, de forma recorrente, os entrevistados associaram o funcionamento do CMDS quase exclusivamente às deliberações referentes ao Programa Garantia-Safra, ação vinculada ao PRONAF destinada a assegurar condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios sujeitos à perda sistemática de safra em decorrência de estiagem ou excesso hídrico, por meio da concessão de benefício financeiro aos produtores que atendam aos critérios legais.(Brasil, 2002)

Um dos representantes da sociedade civil afirmou que, nos últimos quatro ou cinco anos, o papel desempenhado pelo Conselho resumiu-se essencialmente à homologação desse programa, acrescentando que outras pautas eventualmente apresentadas "ficavam apenas no discurso" e não se convertiam em ações concretas. O mesmo entrevistado destacou ainda que, em regra, o colegiado se reunia apenas uma ou duas vezes por ano, geralmente para tratar da homologação do benefício ou em situações relacionadas à mudança da diretoria ou substituição de membros.

Percepção semelhante foi identificada entre os representantes do Poder Público. Um dos entrevistados classificou o Conselho como "pouco atuante", afirmando que as reuniões e ações desenvolvidas estavam voltadas "quase que exclusivamente para decisões quanto ao Plano Safra". Outro entrevistado reconheceu que o controle social exercido pelo colegiado restringiu-se, de forma bastante limitada, às ações vinculadas ao Garantia-Safra, não conseguindo incidir sobre outras políticas

públicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Um terceiro entrevistado afirmou que as reuniões ocorriam "de forma não continuada e esporádica", não sendo capazes de conferir efetividade às atribuições legalmente previstas para o órgão.

Esses depoimentos sugerem, portanto, um processo de redução das funções efetivamente desempenhadas pelo Conselho, caracterizando aquilo que pode ser compreendido como um esvaziamento funcional da instituição. Embora a legislação mais recente tenha ampliado suas competências e fortalecido os mecanismos formais de participação social, a atuação concreta do colegiado parece ter permanecido concentrada em uma única política pública, revelando uma significativa distância entre a institucionalidade formal e a prática cotidiana.

Essa constatação reforça as análises de Tatagiba (2002), para quem a simples existência de instituições participativas não é suficiente para assegurar processos efetivos de democratização das decisões públicas. Segundo essa autora, a efetividade dos conselhos depende não apenas do desenho institucional, mas também da existência de condições políticas e organizacionais capazes de garantir a partilha do poder e a capacidade de incidência dos atores sociais sobre as decisões governamentais. Em sentido semelhante, Gohn (2011) observa que muitos conselhos gestores, apesar de concebidos como espaços de participação e controle social, acabam assumindo funções predominantemente burocráticas e homologatórias, afastando-se de sua vocação original como arenas públicas de deliberação. Nesses casos, a participação tende a se restringir ao cumprimento de exigências administrativas ou à legitimação formal de decisões previamente definidas, esvaziando o potencial democrático desses espaços, conforme pode ser verificado nas falas dos entrevistados do CMDS de Juazeiro-BA.

A situação observada no CMDS de Juazeiro aproxima-se daquilo que Abramovay (2001) denomina de limites da participação institucionalizada. Ao analisar os conselhos vinculados ao desenvolvimento rural, ele autor argumenta que a mera existência de estruturas participativas não garante, por si só, a construção de processos democráticos efetivos. Ainda segundo esse autor, o desafio central consiste em transformar tais instâncias em espaços capazes de produzir cooperação, aprendizado coletivo e construção compartilhada das políticas públicas, evitando que se convertam

em estruturas formais destinadas apenas ao atendimento de exigências administrativas.

Sob outra perspectiva, Putnam (1996) destaca que o desempenho das instituições democráticas está diretamente relacionado à existência de capital social, confiança e redes de cooperação entre os diferentes atores. Nesse sentido, a recorrente percepção dos entrevistados de que as discussões "não avançam" e de que "o povo não acredita muito" sugere um processo de enfraquecimento dos vínculos de confiança e de redução da capacidade mobilizadora do Conselho, comprometendo sua legitimidade perante os próprios segmentos que deveria representar.

Os resultados obtidos indicam que o CMDS de Juazeiro, embora disponha de um arcabouço normativo compatível com os princípios da gestão democrática e da participação social, apresenta dificuldades para converter suas competências legais em práticas efetivas de deliberação e controle social. Mais do que a ausência de previsão normativa, os dados apontam para um processo de fragilização institucional caracterizado pela redução das funções do colegiado, pela baixa capacidade de incidência sobre as políticas públicas e pelo predomínio de uma atuação concentrada em demandas específicas relacionadas ao Programa Garantia Safra, nesse sentido, a autora Maria da Glória Marcondes Gohn (2011) observa que muitos conselhos gestores acabam assumindo funções predominantemente homologatórias e administrativas, afastando-se de sua vocação original enquanto espaços de deliberação e controle social.

As entrevistas realizadas evidenciam que a irregularidade das reuniões constitui uma das principais características do funcionamento recente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro. Embora a legislação vigente e o Regimento Interno estabeleçam a necessidade de realização periódica das reuniões ordinárias, conforme determinado no artigo 17º da Lei Municipal n° 3.018/2021 que diz “ O CMDS reunir-se-á, ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente ou pela maioria simples dos conselheiros.” os relatos dos entrevistados revelaram que, na prática, o funcionamento do colegiado ocorreu de forma descontínua e esporádica.

Entre os representantes do Poder Público, um dos entrevistados afirmou que as reuniões aconteciam com "periodicidade bastante irregular", enquanto outro as classificou como "não continuadas e esporádicas", acrescentando que o Conselho "não era nada efetivo". De forma semelhante, o representante da sociedade civil relatou que, nos últimos anos, o colegiado passou a reunir-se, em geral, apenas uma vez por ano, principalmente em razão das demandas relacionadas ao Programa Garantia-Safra, às substituições de membros ou à realização de eleições para a diretoria.

Os depoimentos sugerem que a descontinuidade das atividades do Conselho não decorre da ausência de previsão normativa ou da falta de estrutura formal, mas, parece estar associada a fatores relacionados à dinâmica político-administrativa do município. Nesse sentido, chamou atenção a recorrente referência dos entrevistados à elevada rotatividade dos titulares da Agencia de desenvolvimento Rural - ADER[5], que é a nova denominação da antiga Secretaria da Agricultura, órgão ao qual historicamente o Conselho esteve vinculado. Segundo um dos participantes, "daqui que o novo secretário venha sentar na cadeira e entender, já está chegando outro secretário", circunstância que segundo o entrevistado dificulta a continuidade das ações e compromete a regularidade das reuniões.

Outro entrevistado atribuiu essa situação à própria lógica das nomeações políticas, afirmando que muitos secretários eram oriundos de acordos partidários e, em alguns casos, não possuíam formação ou experiência na área agrícola. Segundo suas palavras, "são vereadores que assumem uma secretaria para dar vaga para outro na Câmara e não têm nenhuma afinidade com a área". Embora essa percepção decorra da experiência individual do entrevistado, ela evidencia como a dinâmica político-partidária pode interferir na continuidade das políticas públicas e na atuação das instituições participativas. Como observa Avritzer (2008), a efetividade desses

[5]Início dos anos 2000 até 2012: Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). 2013 a 2016: O órgão foi integrado e passou a ser chamado de Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Pecuária (SEDEAP). 2017 a 2020: Voltou a ser desmembrada para focar na zona rural, operando como Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). 2021 a 2024: A pasta foi reconfigurada na estrutura municipal como Agência de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Pecuária (ADEAP) 2025 em diante: A gestão municipal reestruturou novamente o setor agropecuário local, transferindo o atendimento do INCRA e o fomento ao campo para a Agência Municipal de Desenvolvimento Rural (ADR).(ados compilados do site da prefeitura de Juazeiro.(https://www.juazeiro.ba.gov.br/)

espaços depende não apenas de seu desenho institucional, mas também do contexto político em que estão inseridos, uma vez que sua capacidade de influenciar as políticas públicas permanece condicionada ao grau de compromisso da sociedade política com a participação social.

A dependência em relação às mudanças ocorridas no interior do Poder Executivo parece ter contribuído para a fragilização da memória institucional do Conselho. A recorrente substituição de dirigentes e representantes compromete a acumulação de experiências, dificulta a implementação de agendas de longo prazo e reduz a capacidade de articulação entre os diferentes atores envolvidos. Nesse contexto, a continuidade das ações tende a ficar excessivamente vinculada às prioridades das gestões de ocasião, tornando o funcionamento do colegiado vulnerável às mudanças políticas e administrativas.

Sob essa perspectiva, os resultados encontrados dialogam com as reflexões de Dagnino (2002), para quem a democratização não se resume à criação formal de espaços participativos, exigindo também a construção de uma nova cultura política baseada na corresponsabilidade entre Estado e sociedade. Para a autora, a efetividade das instituições participativas depende da existência de condições concretas que permitam a partilha do poder e a consolidação de práticas democráticas capazes de superar relações marcadas pela dependência e pela centralização. Em sentido semelhante, Jacobi (2000) argumenta que a participação social somente se fortalece quando acompanhada por mecanismos institucionais estáveis, capazes de assegurar continuidade administrativa e ampliar a capacidade de diálogo entre governo e sociedade. A descontinuidade observada no funcionamento do CMDS sugere, portanto, a existência de obstáculos que ultrapassam o plano jurídico e alcançam aspectos relacionados à capacidade institucional do Estado e à própria cultura política local.

Essa interpretação também se aproxima das contribuições de Putnam (2006), segundo o qual o desempenho das instituições democráticas está diretamente associado à existência de relações de confiança, cooperação e capital social, o autor destaca que:

> [...] 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).

Por outro lado, a elevada rotatividade dos atores, a interrupção das agendas e a ausência de continuidade administrativa tendem a enfraquecer esses vínculos, comprometendo a construção de redes de cooperação capazes de sustentar processos participativos duradouros.

Sob outra perspectiva, Amartya Sen (2010) destaca que o desenvolvimento deve ser compreendido como expansão das capacidades humanas e institucionais. logo, a existência de estruturas formais, por si só, não é suficiente para assegurar processos democráticos efetivos. A capacidade das instituições de produzir resultados está diretamente relacionada às condições materiais, organizacionais e políticas que permitem seu funcionamento contínuo. Assim, a fragilidade observada no CMDS de Juazeiro parece revelar não uma insuficiência normativa e sim uma limitação relacionada à capacidade institucional necessária para transformar as prerrogativas legais em práticas efetivas de participação e deliberação.

Os resultados obtidos indicam, portanto, que a irregularidade das reuniões e a descontinuidade das ações do Conselho não podem ser compreendidas apenas como problemas administrativos pontuais. Ao contrário, elas expressam um processo mais amplo de fragilização institucional, no qual a dependência em relação ao Poder Executivo, a elevada rotatividade dos dirigentes e a ausência de continuidade das agendas públicas acabaram por comprometer a capacidade do CMDS de atuar como espaço permanente de participação e controle social.

Um dos principais avanços introduzidos pela Lei Municipal nº 3.018/2021 foi a reconfiguração da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro, estabelecendo a predominância da sociedade civil sobre o Poder Público, fato destacado principalmente no Atigo 4°, parágrafo 1°:

> § 1o. Em decorrência da predominância de características rurais do Município e representatividade da agricultura familiar, será garantida ampla participação de membros representantes dos agricultores familiares e trabalhadores assalariados rurais, agroextrativistas, pescadores, indígenas, assentados da reforma agrária, assim como de outras populações e comunidades tradicionais do campo, escolhidos e indicados por suas respectivas comunidades, associações, sindicatos e demais entidades representativas. (Juazeiro, 2021)

Ao reconhecer a predominância das características rurais do município e ampliar a diversidade dos sujeitos legitimados a participar das decisões, a legislação promoveu uma inflexão importante em relação às normas anteriores, historicamente marcadas pela centralidade do Poder Público na condução do colegiado. Sob o ponto de vista normativo, a reformulação buscou aproximar o Conselho dos princípios da gestão democrática, da descentralização e do controle social, fortalecendo sua legitimidade enquanto espaço de deliberação coletiva e ampliando o reconhecimento da pluralidade social presente no território.

Entretanto, os resultados obtidos por meio das entrevistas revelam que a ampliação formal da participação não foi acompanhada pelo fortalecimento das condições necessárias à efetivação dessa participação. Embora a legislação tenha conferido maior protagonismo à sociedade civil e ampliado significativamente a diversidade dos segmentos representados, os relatos dos entrevistados apontam para uma participação frequentemente marcada pela baixa mobilização, pela irregularidade das reuniões e pela reduzida capacidade de incidência dos conselheiros sobre os processos decisórios relacionados às políticas públicas. Em outras palavras, a ampliação da representação formal não se converteu, necessariamente, em ampliação do poder efetivamente exercido pelos atores sociais no interior do colegiado.

Tal constatação sugere a existência de um descompasso entre a institucionalidade formal e a dinâmica concreta de funcionamento do Conselho. Conforme argumenta Tatagiba (2002), a simples criação ou aperfeiçoamento das instituições participativas não assegura, por si só, processos efetivos de democratização, uma vez que a efetividade desses espaços depende da existência de condições políticas e institucionais capazes de garantir a partilha do poder e a influência dos diferentes atores sociais sobre as decisões públicas. Em perspectiva semelhante, Ramos et al. (2012) observam que a presença formal dos diferentes segmentos nos conselhos não elimina as assimetrias existentes na capacidade de influência dos conselheiros, evidenciando que representação e poder decisório constituem dimensões distintas da participação.

Nesse sentido, os dados empíricos indicam que a reconfiguração promovida pela Lei Municipal nº 3.018/2021 representou um avanço significativo sob o ponto de

vista normativo, ao ampliar a diversidade dos sujeitos reconhecidos como participantes legítimos do Conselho. Todavia, a ausência de reuniões regulares, a descontinuidade institucional, a fragilidade da mobilização social e a concentração das atividades em torno do Programa Garantia-Safra limitaram a materialização do potencial democrático previsto pela legislação, revelando que a ampliação dos mecanismos formais de participação não foi acompanhada pelo fortalecimento das capacidades institucionais necessárias à sua efetivação.

Um dos representantes do Poder Público avaliou que a sociedade civil se encontrava "enfraquecida no geral", circunstância que teria contribuído para a baixa participação das instituições representadas no Conselho. Outro entrevistado classificou a participação como essencialmente formal, sem que houvesse efetiva atuação dos conselheiros nos processos decisórios. O representante da sociedade civil, por sua vez, afirmou que diversas pautas eram apresentadas durante as reuniões, mas "as coisas não avançavam", acrescentando que "o povo não acredita muito", evidenciando um cenário de descrédito e de perda da confiança na capacidade do colegiado de produzir resultados concretos.

As percepções manifestadas pelos entrevistados sugerem que a democratização promovida pela legislação de 2021, embora represente importante avanço sob o ponto de vista institucional, não foi suficiente para assegurar a construção de práticas participativas capazes de transformar a ampliação formal da representação em participação efetiva. Tal constatação reforça as reflexões de Tatagiba (2002) e Dagnino (2004), para quem a simples criação ou aperfeiçoamento dos espaços participativos não garante, por si só, a democratização das relações entre Estado e sociedade. Mais do que mecanismos formais de representação, a efetividade da participação pressupõe a existência de condições políticas, institucionais e culturais que permitam aos diferentes atores exercer influência real sobre os processos decisórios.

Os relatos dos entrevistados indicam que, apesar da ampliação da presença da sociedade civil prevista na legislação, persistem dificuldades relacionadas à mobilização dos atores, à continuidade das atividades e à capacidade de incidência sobre as políticas públicas. Nessa perspectiva, a participação tende a assumir caráter predominantemente formal, aproximando-se daquilo que Gohn (2010) identifica como um processo de esvaziamento das funções deliberativas dos conselhos gestores, nos

quais a presença institucional dos representantes não se converte, necessariamente, em efetiva partilha do poder.

As evidências encontradas também sugerem um enfraquecimento dos vínculos de confiança e cooperação necessários à sustentação das práticas coletivas. A percepção recorrente de que "as coisas não avançam" e de que "o povo não acredita muito" revela uma perda de legitimidade do colegiado perante os próprios segmentos que deveria representar. Sob essa perspectiva, Putnam (2006) destaca que o desempenho das instituições democráticas depende não apenas de regras formais, mas também da existência de capital social, entendido como um conjunto de relações de confiança, reciprocidade e cooperação capazes de sustentar a ação coletiva. De forma semelhante, Jacobi, Tristão e Franco (2009) ressaltam que a participação somente se fortalece quando acompanhada de processos contínuos de diálogo, aprendizagem e cor-responsabilização entre os diferentes atores sociais.

Paradoxalmente, justamente no momento em que a legislação municipal conferiu maior protagonismo à sociedade civil, estabelecendo sua predominância numérica no interior do colegiado, os resultados da pesquisa revelam um cenário de baixa mobilização e reduzida capacidade de atuação coletiva. Tal quadro sugere que a democratização das estruturas institucionais, embora necessária, não constitui condição suficiente para assegurar a efetividade da participação social. Em outras palavras, a principal fragilidade observada no CMDS de Juazeiro não reside na ausência de mecanismos legais de participação, mas na dificuldade de converter os avanços normativos em práticas efetivas de deliberação e controle social, revelando um persistente descompasso entre a institucionalidade formal e a dinâmica concreta da participação.

3.3 TRANSPARÊNCIA E ACESSO ÀS INFORMAÇÕES: ENTRE A PUBLICIDADE PREVISTA E A VISIBILIDADE LIMITADA

Dentre os achados da pesquisa, fica claro que mesmo a Lei Municipal nº 3.018/2021 elencando a ampliação dos mecanismos de transparência ao prever a realização de reuniões públicas e assegurar o direito de voz aos cidadãos presentes, procurando fortalecer o controle social e aproximar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável dos princípios constitucionais da publicidade e da participação

democrática, os resultados da pesquisa revelam que a efetivação desses mecanismos ocorreu de forma limitada.

As entrevistas realizadas evidenciaram percepções distintas quanto ao acesso às informações produzidas pelo colegiado. Um dos representantes do Poder Público afirmou acreditar que as informações eram acessíveis, uma vez que as reuniões não eram fechadas ao público. Outro entrevistado, entretanto, reconheceu que as atas eram elaboradas, lidas e assinadas ao final das reuniões, mas quando questionado informou que não se recordava de recebê-las por meio digital ou de qualquer outro canal de comunicação. Em sentido semelhante, outro participante afirmou a inexistência de instrumentos de divulgação voltados à população, destacando que "não existiam canais de comunicação para essa finalidade".

A percepção apresentada pelo representante da sociedade civil reforça essa compreensão. Segundo seu relato, embora as reuniões fossem registradas em atas, tais documentos permaneciam, em grande medida, restritos ao âmbito interno do Conselho, sendo elaborados e assinados pelos participantes, mas sem ampla divulgação. Em determinado momento da entrevista, esse participante observou que os registros acabavam ficando "mais para consumo do secretário", sugerindo uma limitada circulação das informações produzidas pelo colegiado.

Por outro lado, o representante da Casa dos Conselhos destacou que, até 2024, as informações relativas ao CMDS não eram facilmente acessíveis, mas que, mais recentemente, passaram a ser disponibilizadas em página específica no portal eletrônico do município, além de permanecerem disponíveis fisicamente na sede da Casa dos Conselhos. Essa informação indica a existência de iniciativas voltadas ao fortalecimento da transparência institucional, ainda que seus efeitos sobre a visibilidade e o acompanhamento social das atividades do Conselho permaneçam limitados.

Os resultados encontrados evidenciam que a publicidade formal dos atos não se converte, necessariamente, em transparência efetiva. Conforme estabelece a Lei Federal nº 12.527/2011, o acesso à informação constitui um direito fundamental e representa condição indispensável para o exercício do controle social. Nesse sentido,

a simples existência de registros documentais não garante, por si só, que as informações sejam efetivamente apropriadas pela sociedade.

As entrevistas e a própria experiência da pesquisadora ao longo da coleta de dados, revelaram que a ausência de mecanismos de organização, sistematização e divulgação das informações, associada à inexistência de orientações claras sobre como acessá-las, acaba produzindo efeitos semelhantes aos da inexistência dos próprios documentos. Em outras palavras, quando os registros permanecem dispersos, desorganizados ou de difícil localização, a publicidade restringe-se ao plano formal, comprometendo a transparência e limitando a capacidade de acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade. Assim, a ausência de procedimentos capazes de garantir a acessibilidade e a inteligibilidade dos dados produzidos pela administração pública tende a esvaziar o próprio sentido da publicidade administrativa, reduzindo as possibilidades de exercício do controle social.

Essa interpretação aproxima-se das reflexões de Jacobi, Tristão e Franco (2009), para os quais a democratização da gestão pública exige não apenas a existência de canais formais de participação, mas também a ampliação dos mecanismos de comunicação e circulação das informações, de modo a possibilitar maior envolvimento da população nos processos decisórios. Sem transparência, a participação tende a se tornar limitada, dificultando a formação de uma cidadania ativa e a consolidação dos espaços de controle social.

Da mesma forma, Dagnino (2004) observa que a construção da democracia participativa pressupõe a criação de condições efetivas para que os cidadãos tenham acesso às informações necessárias ao acompanhamento das ações do Estado. A restrição do fluxo informacional contribui para reproduzir relações assimétricas entre governo e sociedade, enfraquecendo a capacidade de incidência dos atores sociais sobre as políticas públicas.

Os resultados da pesquisa sugerem, portanto, a existência de um descompasso entre os avanços normativos introduzidos pela legislação municipal e a efetiva institucionalização de mecanismos de transparência capazes de assegurar ampla visibilidade às ações do Conselho. Embora tenham sido identificadas iniciativas recentes voltadas à divulgação das informações, os relatos dos entrevistados indicam

que, durante grande parte do período analisado, a circulação das informações permaneceu restrita aos próprios conselheiros, limitando as possibilidades de acompanhamento e controle por parte da sociedade. Desse modo, a fragilidade observada não parece decorrer da inexistência de instrumentos legais voltados à publicidade dos atos, mas da dificuldade de transformar a transparência prevista formalmente em práticas permanentes de comunicação e prestação de contas à sociedade

A identificação dessa fragilidade não permaneceu apenas como resultado analítico da pesquisa. Ao longo da investigação, verificou-se que o acesso às informações relativas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável mostrou-se limitado não apenas para a população em geral, mas também para o próprio desenvolvimento da pesquisa. A busca por documentos, atas, composições do colegiado e demais registros institucionais por meio dos canais públicos disponíveis revelou-se insuficiente, sendo possível obter parte desse material apenas com o apoio direto de servidores da Casa dos Conselhos. Essa constatação evidencia que as dificuldades de acesso à informação extrapolam os limites da pesquisa e podem constituir um obstáculo concreto para que agricultores familiares, comunidades rurais e demais sujeitos sociais acompanhem as atividades do Conselho, compreendam suas atribuições e exerçam, de forma qualificada, o controle social.

Foi justamente a partir dessa constatação que surgiu a necessidade de desenvolver instrumentos voltados ao fortalecimento da comunicação pública do Conselho. Mais do que produtos complementares da pesquisa, o informativo radiofônico e o guia digital informativo foram concebidos como estratégias de enfrentamento de uma fragilidade identificada empiricamente: a limitada circulação das informações produzidas pelo colegiado e a reduzida visibilidade de suas atribuições junto ao público que constitui sua principal base social.

A elaboração desses produtos encontra respaldo no campo da comunicação pública, compreendida como dimensão essencial da gestão democrática. Como destaca Brandão (2012), a comunicação pública constitui um processo comunicativo estabelecido entre Estado e sociedade com vistas à construção da cidadania. Nessa perspectiva, Duarte (2012, p. 61) afirma que a comunicação pública coloca o cidadão no centro do processo comunicativo, assegurando não apenas o direito à informação,

mas também o diálogo, o respeito às necessidades dos diferentes públicos e o estímulo à participação ativa e corresponsável. Transparência e participação constituem, portanto, dimensões complementares do mesmo processo democrático. Essa compreensão aproxima comunicação pública, cidadania e controle social, uma vez que, conforme observa Gohn (2001), a participação cidadã depende do acesso qualificado à informação e da existência de canais permanentes de diálogo entre Estado e sociedade.

À luz dessas premissas, foram desenvolvidos dois produtos informacionais complementares. O primeiro consiste em uma série composta por 11 informes radiofônicos, com duração entre 60 segundos e 1 minuto e 30 segundos, destinados às comunidades rurais do município de Juazeiro. O segundo corresponde a um guia digital ilustrado, elaborado em linguagem acessível e desenvolvido em formato compatível com dispositivos móveis, permitindo seu compartilhamento por aplicativos de mensagens instantâneas, como o WhatsApp, meio de fácil utilização pelas organizações sociais e pelas comunidades rurais do município. O material foi

concebido para apresentar, de forma didática, a composição, o funcionamento, as competências, as formas de participação social e as orientações para a criação ou reativação desses colegiados, reconhecidos como importantes instâncias de participação e controle social. O guia e os informes radiofônicos encontram-se apresentados no Apêndice 2. Além disso, ao final do guia foi inserido um QR Code que direciona o leitor aos informes radiofônicos, articulando diferentes suportes de comunicação e ampliando as possibilidades de acesso às informações por distintos públicos.

Ambos os produtos foram apresentados ao Presidênte da Casa dos Conselhos, em reunião realizada no periodo de finalização da pesquisa. Oportunidade em que se discutiram suas possibilidades de utilização como instrumentos permanentes de comunicação institucional. Mais do que materiais informativos, esses produtos constituem uma proposta de intervenção construída a partir das evidências produzidas pela própria investigação, buscando contribuir para o fortalecimento da transparência, da participação social e do controle social no âmbito do CMDS.

Paralelamente, o guia informativo foi utilizado como recurso didático em atividade de Curricularização da Extensão desenvolvida no Curso de Jornalismo em Multimeios da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), durante o semestre letivo de 2026.1, na disciplina Comunicação e Realidade Brasileira**.** A Curricularização da Extensão, prevista nacionalmente pela Resolução CNE/CES nº 7/2018 e regulamentada e implementada na UNEB pela Resolução CONSEPE nº 2.193/2022, constitui uma estratégia de integração entre ensino, pesquisa e extensão, aproximando a produção acadêmica das demandas sociais e dos territórios onde a universidade está inserida.

No semestre citado**,** as atividades da disciplina tiveram como objeto de estudo o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher (CMDDM) de Juazeiro. Embora elaborado a partir da experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), o guia foi concebido para subsidiar a criação, a reativação e o fortalecimento de conselhos gestores municipais de forma geral, apresentando, em linguagem acessível, informações sobre composição, competências, funcionamento, formas de participação e mecanismos de controle social aplicáveis a diferentes colegiados.

Nesse contexto**,** o guia constituiu o primeiro contato dos estudantes com a temática dos conselhos municipais, oferecendo uma base introdutória para a compreensão da dinâmica de funcionamento dessas instâncias participativas antes do aprofundamento das discussões específicas sobre o CMDDM. Sua utilização favoreceu reflexões acerca da participação social, da comunicação pública e do controle social, evidenciando seu potencial como recurso didático aplicável a diferentes processos formativos e contextos institucionais.

Essa experiência representou uma das primeiras aplicações práticas do produto educacional desenvolvido nesta pesquisa, demonstrando sua possibilidade de utilização em ações de ensino, extensão e formação cidadã. Os registros da apresentação do manual na turma de Comunicação e Realidade Brasileira, encontram-se nas imagens das figuras 08a e 08b logo abaixo.

Figura 8 - Registro fotográfico da apresentação do Guia na disciplina de Comunicação e Realidade Brasileira, Curso de Jornalismo em Multimeios- UNEB



Fonte: Acervo da autora, 2026

A elaboração desses produtos não decorreu de uma escolha aleatória de formatos, mas da busca por estratégias de comunicação compatíveis com as características socioterritoriais do município e com as evidências produzidas ao longo da pesquisa. Considerando os diferentes perfis do público-alvo e as distintas formas de acesso à informação observadas no contexto investigado, optou-se pela combinação de dois suportes complementares: o informativo radiofônico, voltado à ampla difusão das informações, especialmente junto às comunidades rurais, e o guia digital ilustrado, concebido como instrumento permanente de consulta e orientação. Essa combinação procura ampliar o alcance das ações de comunicação pública do Conselho, articulando meios de grande capilaridade territorial com um material de referência que pode ser consultado e compartilhado sempre que necessário.

No caso específico da escolha do formato radiofônico, ela se deu em consequência direta das características socio-territoriais do município de Juazeiro e da dinâmica comunicacional do Semiárido brasileiro. Conforme observa César (1990), o rádio se consolida globalmente como o meio de comunicação de massa mais popular e de maior alcance público, sendo muitas vezes o único veículo capaz de romper barreiras geográficas, econômicas e culturais para fazer a informação chegar a populações isoladas (p. 21). Apesar do avanço das tecnologias digitais, o rádio permanece como um dos meios de maior capilaridade nas comunidades rurais,

especialmente em localidades onde persistem limitações estruturais de acesso à internet e baixa conectividade. Ao investigarem a ecologia dos meios locais no Vale do São Francisco, Santos e Galdino (2018) corroboram essa relevância ao constatarem que:

> De acordo com levantamento feito pelas autoras desta obra em 2018, as cidades de Petrolina e Juazeiro têm, juntas, nove rádios comerciais e cinco comunitárias. Depois do jornal impresso, o rádio se estabeleceu como veículo de comunicação de maior alcance, com a missão de garantir que a informação chegasse à comunidade ribeirinha (p. 22).

Desse modo, o rádio se legitima não apenas como um veículo de difusão de conteúdos, mas como uma ferramenta estratégica de utilidade pública e democratização da informação (pp. 15, 21). Sendo assim, a utilização deste formato para o produto educacional desta pesquisa mostra-se ideal para transpor as barreiras de conectividade e assegurar que as discussões sobre controle social alcancem efetivamente as populações rurais.

Paralelamente ao informativo radiofônico, foi desenvolvido um guia ilustrado concebido como instrumento permanente de consulta e orientação para conselheiros e para a população interessada em compreender o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável. Diferentemente do rádio, cujo alcance está associado à ampla difusão das informações, o guia permite sistematizar conteúdos de forma organizada, favorecendo consultas posteriores e contribuindo para a formação continuada dos sujeitos envolvidos na participação social.

3.4 O CONTROLE SOCIAL NO CMDS: ENTRE A PREVISÃO LEGAL E A CAPACIDADE DE INCIDÊNCIA

As alterações introduzidas pela Lei Municipal nº 1.751/2003 ampliaram a composição do conselho, incorporando novos atores institucionais, inclusive dois representantes dos agentes financeiros de crédito rural. Tal modificação revela que, mais do que promover uma democratização substantiva das relações de poder, buscava-se fortalecer a articulação institucional necessária à operacionalização das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao acesso aos recursos disponibilizados pelos programas federais.

Essa reconfiguração ilustra o que Favareto e Lotta (2022) apontam sobre o desenho de certos arranjos institucionais, nos quais o espaço colegiado é mobilizado predominantemente como uma escala ou unidade de planejamento burocrático, voltada a viabilizar fluxos financeiros exógenos (pp. 4, 11). Nesse sentido, a presença das instituições financeiras e dos órgãos governamentais ligados ao setor rural evidencia a estreita conexão existente entre o conselho e os instrumentos de financiamento do desenvolvimento rural, em detrimento de sua atuação como arena ativa de contestação e repactuação das assimetrias locais.

Assim, enquanto a legislação mais recente passou a atribuir ao CMDS funções mais amplas relacionadas à formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento sustentável, sua atuação concreta continuou fortemente concentrada em torno das demandas historicamente associadas às políticas agrícolas, particularmente àquelas vinculadas ao Programa Garantia Safra.

Sob essa perspectiva, a predominância assumida por essa política pública pode ser interpretada menos como um desvio das funções originais do conselho e mais como a permanência de uma lógica institucional historicamente construída, em outras palavras, observa-se uma espécie de dependência e repetição de trajetória, na qual práticas, rotinas e formas de atuação sedimentadas ao longo de mais de duas décadas continuaram a orientar o funcionamento do colegiado, mesmo após a ampliação formal de suas competências. O resultado é a coexistência entre uma estrutura normativa inspirada nos princípios da gestão democrática e uma dinâmica institucional ainda fortemente associada à operacionalização de políticas setoriais específicas.

Essa dissociação entre competências legalmente estabelecidas e capacidade efetiva de influência pode ser compreendida à luz das contribuições de Dagnino (2004). Ao analisar os limites da participação institucionalizada no Brasil, essa autora argumenta que a democratização não se esgota na criação de canais participativos, mas pressupõe uma efetiva partilha do poder entre Estado e sociedade. Quando essa redistribuição não se concretiza, os espaços participativos tendem a converter-se em mecanismos formais de legitimação das decisões previamente estabelecidas, sem capacidade de produzir mudanças substantivas.

Em sentido semelhante, Putnam (1996) argumenta que o desempenho e a efetividade das instituições democráticas dependem do enraizamento de uma comunidade cívica estruturada em redes de cooperação horizontal e confiança mútua.

Transposto para a realidade do CMDS, o diagnóstico desse autor ajuda a compreender que a mera reforma legislativa de 2021, considerada aqui como uma engenharia institucional de cima para baixo, chocou-se com a ausência de um capital social local suficientemente mobilizado para disputar as novas prerrogativas. Sem que os atores da sociedade civil convertessem a abertura legal em engajamento cívico ativo e autônomo, a engrenagem burocrática preexistente suplantou a inovação normativa, mantendo o conselho cativo de sua velha e já conhecida rotina operacional.

Desse modo, os resultados da pesquisa evidenciam que a institucionalização da participação, embora tenha conferido legalidade ao CMDS, gerou uma inclusão predominantemente subordinada. Embora esse conselho disponha de um arcabouço jurídico alinhado aos princípios da gestão democrática, sua atuação concreta permanece capturada pela burocratização de uma política pública específica. Tal cenário revela que a efetividade do controle social não se decreta por força de lei; ela exige a construção contínua de capacidades institucionais endógenas e o fortalecimento do tecido associativo local, desafios estruturais que sublinham as complexidades e os limites da governança territorial que serão sintetizados nas considerações finais apresentadas a seguir.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os fatores que contribuíram para a baixa atividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA e seus impactos sobre a implementação das diretrizes previstas na Lei Federal nº 12.188/2010 e no Decreto Federal nº 11.451/2023, à luz do marco normativo da participação social e do controle social. Ao longo da investigação, tornou-se evidente que compreender a atuação desse colegiado exige situá-lo no contexto específico do Semiárido brasileiro, território marcado por grande diversidade ambiental, social e cultural, no qual coexistem agricultores familiares, comunidades quilombolas, povos indígenas, pescadores artesanais, comunidades de fundo de pasto e outros sujeitos coletivos que historicamente construíram formas próprias de convivência com o território.

Nesse contexto, o desenvolvimento sustentável assume significado que ultrapassa a dimensão econômica, incorporando princípios de justiça socioambiental, valorização dos saberes locais, gestão compartilhada dos bens comuns e participação social como elementos constitutivos do próprio desenvolvimento territorial.

É nesse cenário que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável assumem relevância estratégica, na medida em que foram concebidos como espaços institucionais destinados a articular Estado e sociedade civil na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável. Espera-se que esses colegiados constituam espaços capazes de incorporar a pluralidade de sujeitos, interesses e racionalidades presentes nos territórios, favorecendo processos decisórios mais democráticos e socialmente legitimados.

Todavia, os resultados desta pesquisa evidenciaram que, embora a legislação reconheça formalmente essa diversidade e assegure a representação de agricultores familiares, comunidades tradicionais e demais segmentos sociais, esse reconhecimento nem sempre se converte em participação efetiva nos processos decisórios. Observou-se que persistem as limitações institucionais as quais restringem a atuação do colegiado e dificultam a consolidação de uma governança territorial

compatível com os princípios da participação social, da convivência com o Semiárido e do desenvolvimento sustentável discutidos ao longo deste trabalho.

Nesse sentido, a análise da trajetória institucional do Conselho permitiu identificar que sua conformação acompanhou, em diferentes momentos, as transformações ocorridas no campo das políticas de desenvolvimento rural e da participação social no Brasil, embora de forma não linear. Desde sua criação, em 2002, o Conselho passou por alterações motivadas por diferentes contextos institucionais.

A reforma promovida em 2003 concentrou-se, sobretudo, na adequação do colegiado às demandas operacionais decorrentes da implementação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e da execução de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, como o Programa Garantia-Safra. Somente com a promulgação da Lei Municipal nº 3.018/2021 verificou-se uma revisão mais ampla de sua estrutura institucional, incorporando mecanismos voltados ao fortalecimento da representação da sociedade civil, principalmeinte com a inclusão da diversidade de personalidades existentes no território, da transparência e do controle social, em maior consonância com os princípios democráticos da participação social.

Sob o ponto de vista normativo, verificou-se que a legislação mais recente promoveu avanços significativos em relação às estruturas anteriormente vigentes. A composição do colegiado passou a assegurar maior participação da sociedade civil, foram eliminados mecanismos de concentração de poder anteriormente existentes e foram instituídos dispositivos voltados à publicidade das reuniões e à ampliação da participação cidadã. Tais mudanças aproximaram o Conselho dos princípios democráticos presentes na Constituição Federal de 1988, na Lei Federal nº 12.188/2010 e nas diretrizes mais recentemente reafirmadas pelo Decreto Federal nº 11.451/2023.

Contudo, a análise dos dados empíricos, articulada às contribuições do referencial teórico que fundamenta esta pesquisa, evidencia que os avanços normativos não foram suficientes para assegurar a efetivação do controle social e a consolidação do CMDS como instância permanente de deliberação, acompanhamento e formulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento

sustentável.. As evidências produzidas por meio da análise documental e das entrevistas revelaram fragilidades institucionais relacionadas à irregularidade das reuniões, à descontinuidade administrativa, à dependência em relação ao Poder Executivo, à reduzida mobilização dos atores sociais e à limitada capacidade de incidência do colegiado sobre as políticas públicas municipais.

Assim, os resultados da pesquisa indicam que a principal limitação enfrentada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro não decorre da ausência de instrumentos legais ou da inexistência formal do colegiado. Ao contrário, a trajetória analisada revela um paradoxo institucional: enquanto sua estrutura normativa foi progressivamente aperfeiçoada, incorporando princípios de participação social, democratização da representação, transparência e controle social em consonância com a Lei Federal nº 12.188/2010 e com o Decreto Federal nº 11.451/2023, tais avanços não foram acompanhados pelo fortalecimento das capacidades institucionais necessárias à sua efetivação. A ausência de processos permanentes de formação, a fragilidade da memória institucional, a elevada rotatividade dos representantes, a limitada circulação das informações públicas e a baixa mobilização dos atores sociais contribuíram para a reprodução de padrões historicamente consolidados, fazendo com que mudanças legislativas coexistissem com práticas institucionais pouco alteradas.

Desse modo, a pesquisa evidencia que a efetividade das instituições participativas depende não apenas da existência de dispositivos normativos, mas também da construção de condições organizacionais, de processos contínuos de aprendizagem e de relações de confiança capazes de sustentar práticas permanentes de participação e controle social.

Os objetivos propostos foram alcançados, uma vez que foi possível identificar os principais fatores associados à baixa atividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA, analisar sua trajetória institucional à luz do marco normativo da participação social e compreender os limites enfrentados para a efetivação do controle social no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial. Da mesma forma, os produtos educacionais previstos foram desenvolvidos, consistindo em onze informes radiofônicos voltados à disseminação de informações

sobre participação social e em um guia prático destinado ao fortalecimento e à reativação de conselhos gestores.

Por se tratar de um mestrado profissional, buscou-se estabelecer uma aproximação entre a produção do conhecimento acadêmico e sua aplicação social. Nesse sentido, os produtos elaborados ultrapassaram a dimensão estritamente formal da pesquisa. O guia desenvolvido já vem sendo utilizado em atividades de curricularização da extensão no curso de Jornalismo em Multimeios da Universidade do Estado da Bahia, contribuindo para discussões relacionadas ao fortalecimento de outros conselhos municipais e evidenciando seu potencial de aplicação em diferentes contextos institucionais. Tal utilização demonstra que os resultados da pesquisa podem extrapolar o caso específico do CMDS de Juazeiro, oferecendo subsídios para iniciativas voltadas ao fortalecimento da participação social e do controle social em outros espaços colegiados.

Por fim, espera-se que esta pesquisa possa contribuir para o debate sobre os limites e as potencialidades das instituições participativas no contexto do desenvolvimento territorial, evidenciando que a democratização das políticas públicas não se esgota na criação de estruturas jurídicas ou na ampliação formal da representação. A experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Juazeiro-BA demonstra que a efetividade da participação social depende da construção contínua de capacidades institucionais, da preservação da memória organizacional, da circulação das informações públicas e do fortalecimento dos vínculos entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, mais do que registrar uma trajetória marcada por descontinuidades, este estudo pretende contribuir para a reflexão sobre os desafios envolvidos na transformação dos princípios democráticos inscritos nas normas em práticas efetivas de participação e controle social. Ao mesmo tempo, as iniciativas recentemente voltadas à recomposição do colegiado, materializadas na convocação para o processo eleitoral do biênio 2026-2028, indicam que a trajetória do CMDS permanece em construção, evidenciando que os processos participativos são dinâmicos e que a superação das fragilidades identificadas depende da capacidade de transformar os avanços normativos existentes em práticas institucionais efetivas e duradouras.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300011. Acesso em: 13 de junho de 2026.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília, DF: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 641).

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379–397, 2000.

ALMEIDA, Áquila Silva de; FERREIRA, Liliane Caraciolo; CARVALHO, Vanderlei Souza. **Agroecologia e agricultura de base familiar sustentável: a experiência da Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá-BA** – COOPERCUC. *In:* DINÂMICAS de desenvolvimento do semiárido. 3. ed. [S. l.]: [s. n.], 2022.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005 Acesso em: 13 de julho de 2026.

ALMEIDA, José Augusto Guilhon de. **As ONGs e a construção de alternativas de desenvolvimento sustentável.** In: ENCONTRO DA ANPOCS, 1995, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 1995.

ALTIERI, Miguel. **Sustainability and the rural poor: a Latin American perspective.** In: ALLEN, P. Food for the future. New York: John Wiley & Sons, 1993. p. 193–209.

_____, Miguel **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. Disponível em https://biowit.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/11/agroecologia-a-dinc3a2mica-produtiva-da-agricultura-sustentc3a1vel.pdf Acesso em: 16 de junho de 2026.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Políticas Públicas.** *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 390-391. Disponível em: https://editora.uemg.br/images/livros-pdf/catalogo-2012/carmen-cynthia-antonio-DicionarioPP.1.pdf . Acesso em: 28 junho. 2026.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira**. A Comuna de Paris e a democracia dos conselhos**. Revista Espaço Acadêmico, Maringá, n. 118, p. 1-9, mar. 2011. ISSN 1519-6186. Disponível em: https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/download/12640/6694/#:~:text=Estavam%20abertos%20a%20todas%20as,%2C%20associa%C3%A7%C3%B5es%2C%20partidos%20etc.) Acesso em: 05 de novembro de 2025.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Revista Brasileira de Ciências Sociais*,* v. 15, n. 44, p. 111–126, 2000.Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003 Acesso em: 15 de julho de 2025

_____**,** Leonardo**. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 01 de julho de 2026.

ARNSTEIN, Sherry. (1969). **Uma escada de participação cidadã** . *Journal of the American Planning Association* , 35(4), 216–224.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa e democracia**. Revista Lua Nova, vol.33:5-16. CEDEC, São Paulo,1994. https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/60 Acesso em: 15 de julho de 2025

_____, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa e democracia no Brasil***.* Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 21-31, jan./jun. 2016. Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_2016_NUMERO6_WEB_20161005.pdf. Acesso em: 13 de agosto de 2026.

BONAVIDES, Paulo*.* **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade***.* São Paulo: Malheiros, 2001

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-33.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Decreto nº 11.451, de 23 de março de 2023. **Institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11451.htm Acesso em: 01 de agosto de 2025.

_____**.** Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002**. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10420&ano=2002&ato=010ETWE5ENNpWTd19 Acesso em: 01 de julho de 2026.

_____. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. **Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1946.htm. Acesso em: 13 de junho de 2025.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br Aceso em: 13 de junho de 2025.

_____. Lei nº 12.188**,** de 11 de janeiro de 2010. **Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2010. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm Acesso em 13 de junho de 2025.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 11 de junho de 2026.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos Escolares**: **uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004. Disponível em: mec.gov.br. Acesso em: 13 de junho de 2026.

CAFFÉ, Samuel Cronemberger. **Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Jaguarari (CMDS): qual a sua efetividade no desenvolvimento local?** 2024. 347 f. Tese (Doutorado em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial – Universidade Federal do Vale do São Francisco, Juazeiro, 2024. Disponível em: https://portais.univasf.edu.br/ppgadt/pesquisadores/arquivos/corpo-discente-arquivos/egressos/samuel-cronemberger-caffe/tese-de-samuel-cronemberger-caffe-versao-final-pos-banca-assinada-dez24-ok-1.pdf Acesso em: 01 de julho de 2025

CALDAS, Aricélia Ribeiro; CAVALCANTE, Pedro Henrique Campos. **Praticando cidadania: a atuação de ONGs ambientalistas e o fortalecimento da democracia participativa**. Revista do Serviço Público*, Brasília*, v. 69, n. 2, p. 321-348, abr./jun. 2018. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0 Acesso em: 01 de agosto de 2025

CAMPOS, Anna Maria. ***Accountability:*** **quando poderemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: https://ebape.fgv.br/sites/default/files/rap8_0.pdf Acesso em: 30 de junho de 2026.

CAPARELLI, Sérgio. **Comunicação de massa sem massa**. São Paulo: Summus, 1986.

CARPENTIER, Nico. **Além da escada da participação: ferramentas analíticas para a análise crítica dos processos midiáticos participativos**. Tradução de Simone do Vale. Revista Mídia e Cotidiano, v. 12, n. 3, p. 245–257, dez. 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/view/27559/16063 Acesso em: 13 de junho de 2026.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Tatiane. Alves. **Comunidades tradicionais e acesso à terra em Juazeiro-BA**. Revista Desenvolvimento Regional, v. 14, n. 1, p. 45-60, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.54399/rbgdr.v14i1 Acesso em: 13 de junho de 2025.

CODEVASF. **Desenvolvimento integrado e sustentável**. Disponível em: https://www.codevasf.gov.br/principal/atuacao/desenvolvimento-integrado-e-sustentavel. Acesso em: 13 de agosto de 2025.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum***.* 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COOPERCUC – Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá. Nossa história. Uauá: COOPERCUC, [s.d.]. Disponível em: https://coopercuc.com.br/ Acesso em:30 de junho de 2025.

CRUZ, Lucineide Salvador da Costa; PACHECO, Clécia Simone Gonçalves Rosa; NASCIMENTO JUNIOR, João Alves do. **A importância das ferramentas de Diagnóstico Rural Participativo no planejamento das atividades de extensão rural: uma revisão sistemática.** In: Extensão Rural: desafios e perspectivas para o fortalecimento de práticas agrícolas sustentáveis. v. 1. São Paulo: Editora Científica Digital, 2022. p. 29–37. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.37885/221010667. Acesso em: 13 de junho de 2026.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Dagnino, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 95–110. Disponível em: https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf Acesso em: 23 de novembro de 2025

DANTAS VIEIRA, Denes, OLIVEIRA, Elson. **Módulo 9: Gestão e Fortalecimento de Cooperativas e Associações. Projeto Rural Sustentável Caatinga (PRS Caatinga)**. Petrolina: Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), 2023.

DIAS, Marcelo Miná. **As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural: um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)***.* 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Seropédica, 2004. Disponível em: https://institucional.ufrrj.br/portalcpda/files/2018/09/2004.tese_.marcelo_mina_dias.pdf Acesso em: 13 de junho de 2026.

DILASCIO, Karla Sessin; ROSSI, Charles Borges; SINISGALLI, Paulo Antônio de Almeida. **Técnica de análise da participação social em conselhos: operacionalizando conceitos**. Revista de Administração Contemporânea, v. 27, n. 1, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210258. Acesso em: 13 de junho de 2025.

DOURADO, José Aparecido Lima. **Das terras do sem-fim aos territórios do agrohidronegócio: conflitos por terra e água no Vale do São Francisco** (BA)*. 2015. 361 f.* Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2015.

DUARTE, Jorge. **Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59-71.

ELKINGTON, John. Triple bottom line revolution: reporting for the third millennium. Australian CPA, v. 69, p. 75, 1994.

EMBRAPA. **Fruticultura irrigada no Vale do São Francisco: desafios e perspectivas**. Brasília: Embrapa, 2020. Disponível em: https://pt-static.z-dn.net/files/d2e/8252c04890a62eee800ee7c4c8d55936.pdf Acesso em: 13 de junho de 2025.

EMBRAPA. Juazeiro: **Plano de desenvolvimento territorial sustentável. Juazeiro: Embrapa Semiárido, 2020**. 68 p. Disponível em: https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/215192/1/PLANO-DTS-Juazeiro.pdf. Acesso em: 13 de junho de 2026.

FACCENDA, Guilherme Augusto; DEPONTI, Cidonea Machado; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **A interdependência entre desenvolvimento rural, organização territorial e regularização fundiária**. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 20, n. 58, p. 26–43, jan./abr. 2025.

FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela; **A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 24, e202229, p. 1-29, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeur/a/QxKspRhPSrq8VPpxpJkFYbm/?format=pdf&lang=pt Acesso em 16 de junho de 2026.

FERNANDES, Edésio. **Reforma urbana e direito à cidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro.** São Paulo. Editora Max Limonad. 1999. p. 31

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem ética?** In. SOUZA, Jesse; MATOS, Patrícia (org). Teoria Crítica no século XXI. São Paulo: Annablume, 2007. P.101-138. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/JwvFBqdKJnvndHhSH6C5ngr/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 13 de junho de 2026.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** Tradução de Flávio Paulo Meurer. Revisão da tradução de Enio Paulo Giachini. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. Disponível em: https://mercaba.org/SANLUIS/Filosofia/autores/Contempor%C3%A1nea/Gadamer/Verdad%20y%20metodo%20I.pdf Acesso em: 17 de junho de 2026.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: https://home.ufam.edu.br/salomao/Tecnicas%20de%20Pesquisa%20em%20Economia/Textos%20de%20apoio/GIL,%20Antonio%20Carlos%20-%20Como%20elaborar%20projetos%20de%20pesquisa.pdf . Acesso em: 5 dezembro de 2025.

GUERRA, João; Schmidt, Luísa. **Concretizar o *wishful thinking*** – dos ODS à COP21. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 157–174, out./dez. 2016. https://www.scielo.br/j/asoc/a/SD8m9TWnGkK6cRY84t7vfFj/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 13 de junho de 2026.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. Disponível em: https://konektacommerce.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/TEXT_SAMPLE_CONTENT/conselhos-gestores-e-partipacao-sociopolitica-vol-32-19412-1.pdf Acesso em: 28 de junho de 2026.

_____, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2010. 190 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/370488803_Maria_da_Gloria_Gohn_-_movimentos_sociais_e_redes_de_mobilizacoes_civis_no_Brasil_contemporaneo/link/6a0f8ab2ce67915c754747e7/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19 Acesso em: 13 de dezembro de 2025.

GUDYNAS, Eduardo. ***La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo***. Íconos: Revista de Ciencias Sociales, Quito, n. 36, p. 53-67, ene. 2010. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/509/50912885005.pdf Acesso em: 13 de junho de 2026.

HAESBAERT, Rogério**. Da desterritorialização à multiterritorialidade**. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. p. 6774-6792. Disponível em: https://catedrataller.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/haesbaert-r-compilacic3b3n-de-textos.pdf Acesso em 17 de junho de 2026.

_____, Rogério. **O Mito da Desterritorialização: do pensamento único à consciência territorial crítica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.Disponível em: https://favaretoufabc.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/02/hasbaert.pdf Acesso em 23 de agosto de 2025.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública**: **bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

IPEA. **Conflitos socioambientais e agricultura familiar no Nordeste**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

JACOBI, Pedro Roberto. **Poder local, políticas sociais e sustentabilidade**. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 31–50, 1999.

_____, Pedro Roberto. **A ampliação da cidadania e os desafios da gestão democrática**. Cadernos Adenauer, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 87-102, mar. 2007.

_____, Pedro Roberto; TRISTÃO, Martha.; FRANCO, Maria Isabel Gonçalves Correa **Cidadania, educação e meio ambiente: desafios para a gestão democrática.** Educação e Pesquisa*,* São Paulo, v. 35, n. 2, p. 335–351, maio/ago. 2009.

JUAZEIRO (BA). Lei nº 1.697, de 26 de dezembro de 2002. **Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS**, **e dá outras providências**. Juazeiro, BA: Prefeitura Municipal, 2002.

_____. Lei nº 1.751, de 25 de julho de 2003. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei Municipal nº 1.697/2002, que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, e dá outras providências. Juazeiro, BA: Prefeitura Municipal, 2003.

_____. Lei nº 3.018, de 2021. **Reformula o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.** Juazeiro, BA: Prefeitura Municipal, 2021.

_____. Resolução de aprovação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – CMDRS. Diário Oficial do Município, Juazeiro, BA, edição 3.231, 23 maio 2023.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.

LENZI, Cristiano Luis. **Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade.** Bauru: EDUSC, 2006.

LOPES, Renato de Carvalho; ZUIN, Luís Fernando Soares; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de. **Ater Digital: Possibilidades, desafios e aproximações conceituais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. Disponível em: https://www.faser.org.br/uploads/files/2023/5772_livro_ater_digital_possibilidades,_desafios_e_aproximacoes_conceituais.pdf Acesso em: 22 de dezembro de 2025.

MAFFI, Luisa; (Ed.). ***Biocultural diversity****: linking language, knowledge, and the environment. Washington, D.C.: Smithsonian Institution Press,* 2001.

MALVEZZI, Roberto. **Semiárido**: **uma visão holística**. Brasília, DF: CONFEA, 2007 Disponível em: https://robertomalvezzi.com.br/wp-content/uploads/2016/06/phpCDo4mz.pdf Acesso em: 30 de junho de 2026.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira.; BRISOLA, Maria Andrade; **Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas**. Revista Univap, v.20, n.35, p.201-208, 2014. Acesso em: DOI: https://doi.org/10.18066/revunivap.v20i35.228 Acesso em: 10 de junho de 2026.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). Liberdade e igualdade: aspectos do pensamento político-social contemporâneo. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. ***El ecologismo de los pobres****: conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Barcelona: Icaria*, 2004. https://storage.e.jimdo.com/file/c78ef7e8-8983-45fd-b031-1e9a8b2fe228/Martinez%20Alier%20Ecologismo%20poveri.pdf Acesso em: 15 de junho de 2026

MIGUEL, Luis Felipe. **Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 100, p. 83–118, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-083118/100. Acesso em: 13 de junho de 2026.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro, FASE, 1989. Disponível em: https://nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/movimentos_sociais_rurais/Historia%20dos%20Movimentos%20Sociais%20no%20Campo.pdf Acesso em: 05 de agosto de 2025

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

_____, Maria Cecília de Souza. **O desafio do Conhecimento: o desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em Saúde.** 14.São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania, confiança e instituições democráticas**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 65, p. 71–94, nov. 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64452005000200004 Acesso em: 13 de junho de 2026.

MORIN Edgar. **Introdução ao pensamento complexo.** Porto Alegre: Sulina; 2006.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. Biomas do Brasil: Caatinga. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/biomas/caatinga Acesso em: 13 de junho de 2026.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 39–53, 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Controle/Controle Social. In: Dicionário de Políticas Públicas,** Org. DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A.; 3. Ed., São Paulo, Editora UNESP, 2018.

OLIVEIRA, Samuel Horácio de; DUARTE, Francisco Ricardo; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. **Combate à fome na perspectiva da agricultura multifuncional e do cooperativismo sob o olhar da agroecologia no semiárido nordestino**. Ciências Agrárias: Inovações, Sustentabilidade e Desafios para o Século XXI, v. 1, p. 18-27, 2025.

_____, Samuel Horácio et al. **Práticas de transição agroecológica adotadas por camponeses(as) quilombolas do território de identidade do Piemonte Norte do Itapicuru – semiárido baiano**. Cuadernos de Educación y Desarrollo, v. 16, n. 1, p. 3253-3286, 2024.

OLIVEIRA, Sônia Aparecida de; GOHN, Maria da Glória (org.). **Participação social e cidadania: olhares interdisciplinares sobre os conselhos de políticas públicas*.*** Curitiba: Editora Científica Digital, 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 67-97. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf Acesso em: 22 de dezembro de 2025.

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

PINZANI, Alessandro. **Teoria crítica e justiça socia**l. Civitas – Revista de Ciências Sociais*,* Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 88-106, jan./abr. 2012.Disponível em: DOI: https://doi.org/10.15448/1984-7289.2012.1.11149 Acessado em: 13 de junho de 2026.

PORTO-GONÇALVES, Carlos. Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____, Carlos Walter 2003 **"A geograficidade do social" em Seoane**, José (comp.) **Movimientos sociales y conflicto en América Latina** (Buenos Aires: CLACSO).

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: política e filosofia**. São Paulo: 34, 1996.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de janeiro: garamond, 2002.

SANTOS*,* Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: https://scispace.com/pdf/democratizar-a-democracia-os-caminhos-da-democracia-353w3flzdx.pdf Acesso em: 05 de dezembro 2025

SANTOS, Fabíola Moura Reis; GALDINO, Juliana Ribeiro de Amorim. **Vozes do rio**: a história do rádio em Juazeiro e Petrolina. Salvador: EDUNEB, 2018. Acesso em: 23 de junho de 2025.

SAUER, Sérgio. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica da agricultura brasileira*.*** Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/123017/agricultura-familiar-versus-agronegocio-a-dinamica-sociopolitica-do-campo-brasileiro Acesso em: 08 agosto.2025

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. Disponível em: https://dagobah.com.br/wp-content/uploads/2024/11/SEN-Amartya-Desenvolvimento-como-liberdade.pdf Acesso em: 20 de fevereiro de 2026

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **A agricultura familiar no Brasil**. Santiago, Chile: Rimisp – Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural, 2013. (Série Documentos de Trabalho, n. 145, Grupo de Trabalho: Desenvolvimento com Coesão Territorial). Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1438617722145AgriculturaFamiliarBrasil_ShneideryCassol_editado.pdf Acesso em: 30 de junho de 2026.

SILVA, José Afonso *da.* **Direito ambiental constitucional***.* 4. ed. São Paulo*:* Malheiros, 2000, p. 20*.*

SILVA, José de Souza. **Territórios e interculturalidade na perspectiva da educação contextualizada**. In: Anais do II Colóquio de Pós-Graduação do Vale do São Francisco e III Workshop Nacional de Educação Contextualizada para a

Convivência com o Semiárido. Juazeiro da Bahia, 11 a 13 de setembro de 2013. Disponível em: https://ppgesa.uneb.br/wp-content/uploads/2022/08/Jose-de-Souza-Silva-Territorios-e-interculturalidade-na-perspectiva-da-educacao-contextualizada.pdf Acesso em: 30 de junho de 2026.

SILVA, Tiago Vitali de Vito; LIMA, Renato da Silva; LIMA, Josiane Palma. **Dinâmicas territoriais e conflitos em Juazeiro: impactos do agronegócio e da urbanização**. Revista de Geografia, v. 35, n. 2, p. 123-145, 2018.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas***.* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2018. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331 Acesso em: 22 de janeiro de 2026

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47–103. Disponível em: https://urbandatabrasil.fflch.usp.br/producoes-em-periodicos-cientificos/os-conselhos-gestores-e-democratizacao-das-politicas-publicas Acesso em: 08 de agosto de 2025

TOLEDO, Víctor M.; BARRERA-BASSOLS, Narciso. **A memória biocultural: a importância ecológica das sabedorias tradicionais***.* Tradução de Rosa L. Peralta. São Paulo: Expressão Popular, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/41378693/A_MEM%C3%93RIA_BIOCULTURAL Acesso em: 20 de junho de 2026.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. **Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais**. Cadernos Metrópole n. 8, p. 59-86, 2º sem. 2002. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9251/6863. Acesso em: 08 de agosto de 2025

URBINATI, Nadia. **Crise e metamorfoses da democracia***.* Tradução de Célia Cardim e Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O campesinato brasileiro: uma história de resistência.** Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. S025–S044, 2014. Publicada em fev. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002 Acesso em: 15 de novembro de 2025.

ZAMBENEDETTI, Lidiane et al. **Revolução Verde: história e impactos no desenvolvimento agrícola.** In: DAL SOGLIO, F. K.; KUBO, R. R. (org.). Agricultura e agroindústria no contexto do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. p. 371–377. Disponível em: DOI: 10.37885/210705219. Acesso: 13 de junho de 2026.

ZÉMOR, Pierre. **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-221

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PARTICIPANTES

PARTE I – Perfil do(a) Entrevistado(a)
PARTE I – PERFIL DO ENTREVISTADO (fechada) Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino ( ) Outro: _____ Idade: _____ anos Escolaridade: ( ) Ensino Fundamental ( ) Ensino Médio ( ) Ensino Superior ( ) Pós-graduação Representa qual segmento no conselho? ( ) Sociedade civil ( ) Poder público ( ) Iniciativa privada ( ) Outro: _____ Por quanto tempo participou ou participa do CMDS_____
- Funcionamento e institucionalidade do CMDS
1.Na sua percepção, qual tem sido o papel do CMDS no município de Juazeiro nos últimos anos? 2. O conselho realizou reuniões regulares durante o seu mandato? Poderia descrever como funcionavam? 3. Existiam registros formais das atividades do conselho, como atas, pautas ou deliberações? Como essas informações eram organizadas e divulgadas? 4. O CMDS dispõe de condições institucionais adequadas (estrutura física, apoio técnico e recursos humanos) para o exercício de suas atribuições? 5. Quais fatores o(a) senhor(a) considera que mais contribuíram para a inatividade ou baixa efetividade deste conselho?
PARTE III – Participação social, transparência e controle social

6. Como o(a) senhor(a) avalia a participação da sociedade civil no CMDS? Ela ocorria de forma ativa ou predominantemente formal? 7. O conselho conseguiu exercer algum tipo de controle social sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável? De que forma? 8. Na sua avaliação, as informações relacionadas ao CMDS eram acessíveis à população? Quais dificuldades existiam nesse processo?
Bloco Complementar – Gestor(a) / Secretário(a)
1. Como a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável se organiza institucionalmente para apoiar os conselhos municipais, em especial o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)? 2. Na sua avaliação, existem dificuldades administrativas, técnicas ou de recursos humanos que impactam o funcionamento do CMDS? Quais seriam essas dificuldades? 3. Quais fatores o(a) senhor(a) considera que mais contribuíram para a inatividade ou baixa efetividade deste conselho? 4. Como o(a) senhor(a) avalia a participação da sociedade civil no CMDS? Ela ocorria de forma ativa ou predominantemente formal? 5. O conselho conseguiu exercer algum tipo de controle social sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável? De que forma? 6. Na sua avaliação, as informações relacionadas ao CMDS eram acessíveis à população? Quais dificuldades existiam nesse processo?

Fonte**:** Elaborado pela autora, (2025).

APÊNDICE B - BONECA DO INFORMATIVO RADIOFÔNICO

Projeto: Momento de Cidadania – Informe Radiofônico para a Zona Urbana e Rural de Juazeiro (BA)

1. Objetivo Geral

Promover a conscientização e o engajamento da população rural do município de Juazeiro-BA sobre temas relacionados à participação social, direitos, deveres e cidadania ativa, utilizando o rádio como meio de comunicação acessível e de ampla penetração.

2. Público-Alvo

Moradores da cidade de Juazeiro, principalmente os moradores da zona rural, com baixa escolaridade formal e forte tradição oral, que têm no rádio sua principal fonte de informação.

3. Justificativa

O rádio (AM e FM), incluindo rádios comunitárias e web-rádios locais, tem penetração significativa na zona rural, enquanto a televisão e internet ainda apresentam limitações. A diversidade de emissores do Município de Juazeiro segundo o site de pesquisa de rádios no Brasil, inclui uma estação AM, quatro FM e várias rádios comunitárias/web-rádios(https://www.radios.com.br/), o que permite ampla cobertura e diversidade de público, respeitando oralidade e contextos locais. Nesse sentido informes curtos, veiculados semanalmente por radialistas com credibilidade regional, potencializam o engajamento e a compreensão das mensagens.

Por ser um meio acessível, popular e confiável para o público rural informes curtos e claros podem facilitar a absorção das mensagens. A veiculação semanal, preferencialmente em um programa já consolidado e com radialista aceito aumenta a credibilidade e o alcance. A comunicação oral dialoga diretamente com a cultura local e promove inclusão.O rádio é um meio acessível, popular e confiável para o público rural. Segundo (CAPARELLI, 1986, p. 86-87)

> Dentre os meios de comunicação, talvez o rádio seja o mais privilegiado em termos de potencialidades. Primeiro porque não necessita de que o ouvinte seja alfabetizado. Depois, por ser mais abrangente: a televisão não atinge áreas rurais por causa das deficiências de eletrificação […] esta facilidade poderia fazer do rádio um instrumento de educação, o que até agora permanece como potencialidade. (CAPARELLI, 1986, p. 86-87).

Essa citação de Caparelli remonta a década de 1980, entretanto mesmo com muitos avanços tecnológicos o pensamento ainda se constitui original e pertinente, haja vista que as rádios locais ainda tem grande influência e funcionam como um dos principais meios de informes. Nesse contexto, informes curtos e claros facilitam a absorção das mensagens, transmitem a informação de forma simples, colaborando com a conscientização e o engajamento do público alvo.

4. Formato do Informe

- Duração: entre 45 segundos e 1 minuto e 30 segundos por informe.
- Frequência: semanal, às sextas-feiras (exemplo: no programa do radialista local).
-Linguagem: simples, objetiva e direta.
- Conteúdo: focado em um tema por semana, com exemplos práticos e aplicáveis.
- Estrutura: vinheta(que será sempre a mesma para criar uma identidade e ser reconhecida pela audiência), bg (música de fundo), saudação, introdução do tema, explicação, chamada à ação, despedida, assinatura do informe e bg.

Link de acesso:

https://drive.google.com/drive/folders/1AZN72sP92Xh6MCXaeBn1cMG5KCzF5F7D?usp=sharing

APÊNDICE C - ROTEIRO DE COMO SE ESTRUTURA UM CONSELHO PARTICIPATIVO

O que é participação social? Participação social é o direito que todas as pessoas têm de participar das decisões que afetam suas vidas, ela acontece quando os cidadãos podem opinar, propor ideias, acompanhar ações e contribuir na construção de políticas públicas. É por meio da participação social que a sociedade dialoga com o poder público. Audiências públicas, consultas populares e conselhos municipais são exemplos de espaços onde a participação social acontece.

Controle Social: Controle social é quando a população acompanha, fiscaliza e monitora as ações do governo para garantir que os recursos públicos e as políticas estejam sendo executados corretamente e em benefício da comunidade.

O que é um Conselho Municipal? Um conselho municipal é um espaço permanente, onde representantes do poder público, ou seja, órgãos do governo e atores da sociedade civil (agricultores, organizações não governamentais, sindicatos...) se reúnem para dialogar, acompanhar e contribuir com as políticas públicas do município. Ele funciona como uma ponte entre a população e a gestão pública. Os conselhos existem para garantir que as decisões do governo não sejam tomadas de forma isolada e parcial, sem ouvir quem vive a realidade do território. Por meio deles, a população pode e deve participar, opinar, fiscalizar e acompanhar as ações realizadas pelo poder público.

O que é o CMDS? O CMDS é um conselho voltado para discutir e acompanhar políticas de desenvolvimento sustentável, especialmente no que diz respeito às áreas rurais, à agricultura familiar, ao meio ambiente e às condições de vida das populações que ali vivem. Seu principal objetivo é buscar melhorias econômicas e sociais sem destruir o meio ambiente e sem excluir pessoas. Isso envolve cuidar da terra, da água, da produção de alimentos, do trabalho no campo e da qualidade de vida das comunidades. Especificamente, o CDMS serve para acompanhar as políticas públicas, fortalecer a participação social e garantir que ações cheguem as comunidades:

Acompanhar e discutir políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável;

Contribuir para o planejamento do desenvolvimento rural e territorial;

Acompanhar programas e ações voltadas à agricultura familiar; as ações de extensão rural.

Propor melhorias e adequações nas políticas públicas de acordo com a realidade e as especificidades do local;

Fortalecer a participação social e o controle das ações realizadas pelo poder público.

Quem pode participar do CMDS? Os representantes do poder público e da sociedade civil, isso inclui secretarias municipais, órgãos públicos, representantes de associações, sindicatos, entidades da agricultura familiar, organizações sociais e outras instituições ligadas ao desenvolvimento rural e sustentável.

Como funciona um CMDS? O Conselho é criado por lei, e funciona por meio de reuniões, decisões coletivas e regimento interno. As decisões do conselho são tomadas de forma coletiva, geralmente por votação, e devem ser registradas em atas e documentos oficiais. O regimento interno define regras como, funcionamento, frequência das reuniões, atribuições dos membros, tempo de mandato dos conselheiros eleitos.

Para funcionar bem, o conselho precisa de organização, apoio institucional, acesso à informação e participação ativa dos conselheiros.

Por que o CMDS é importante para as comunidades rurais? As comunidades rurais enfrentam desafios históricos relacionados ao acesso a políticas públicas, infraestrutura, crédito, assistência técnica e participação nas decisões do governo. O CMDS é um espaço que visa fortalecer a voz dessas comunidades. Por meio do conselho, agricultores familiares, associações e trabalhadores rurais tem a oportunidade de contribuir para a formulação de políticas públicas mais justas e adequadas à realidade, as necessidades e ao bioma local.
O que acontece quando o conselho não funciona? Quando o conselho está inativo ou funciona de forma frágil, a participação social é reduzida e o controle das políticas públicas fica enfraquecido. As decisões passam a ser tomadas sem o diálogo com a sociedade, o que tende a gerar políticas distantes da realidade do território, ou mesmo

do interesse da coletividade. A ausência de um conselho ativo também dificulta o acesso à informação e limita os espaços de escuta das comunidades. Por isso, fortalecer os conselhos municipais é fundamental para garantir uma gestão pública mais democrática e transparente.

Como fortalecer ou reativar um CMDS? Com organização, informação e mobilização social. Alguns caminhos possíveis incluem:

Ampliação do acesso às informações sobre o conselho;

Promoção de formação cidadã e capacitação dos conselheiros;

Estimular a participação das comunidades e organizações sociais, através de escutas públicas.

Apoio e incentivo institucional por parte do poder público;

Fortalecimento da transparência e da comunicação com a população.

APÊNDICE D – GUIA DIGITAL INFORMATIVO

Como Criar ou Re um Conselho Municipal: guia prático para fortalecimento da participação social e do controle social .

O guia digital desenvolvido como produto educacional desta pesquisa encontra-se disponível para acesso eletrônico por meio do endereço abaixo:

Link de acesso: https://online.fliphtml5.com/yvxwn/vual/#p=1

COMO CRIAR OU RESTAURAR UM CONSELHO MUNICIPAL

Guia prático para participação social
e desenvolvimento territorial



Participar é um direito.
Fortalecer o conselho é um compromisso coletivo!

COMO CRIAR OU RESTAURAR UM CONSELHO MUNICIPAL

Guia prático para participação social
e desenvolvimento territorial

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EXTENSÃO RURAL

UNIVASF
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO

Silva, Tatiane de Almeida da.

S586 Como criar ou restaurar um conselho municipal: guia prático de participação social e desenvolvimento territorial / Tatiane de Almeida da Silva, João Alves do Nascimento Junior, Vanderlei Souza Carvalho. – Juazeiro – BA, 2026

xv, 22 f. : il.

Guia digital (Formato PDF).

ISBN: 978-85-5322-416-6

1. Participação Social. 2. Cidadania ativa. 3. Conselho Municipal - Juazeiro (BA). I. Título. Nascimento Júnior, João Alves do. III. Carvalho, Vanderlei Souza

CDD 302.14

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

AGRADECIMENTO

Meus sinceros agradecimentos àqueles que, com olhar atento e espírito colaborativo, contribuíram para a revisão e possibilitaram a concretização deste guia.

APRESENTAÇÃO

Este guia faz parte do projeto de dissertação desenvolvido pela mestranda Tatiane de Almeida da Silva, discente do programa de Mestrado Profissional em Extensão Rural da UNIVASF, o produto foi elaborado com o objetivo de orientar cidadãos, lideranças comunitárias, associações, gestores públicos e organizações sociais sobre como criar, reestruturar e fortalecer um Conselho Municipal.

Mais do que explicar conceitos, este material busca incentivar a participação da população nas decisões públicas, especialmente em territórios rurais, onde os conselhos são ferramentas essenciais para garantir voz, direitos e desenvolvimento.

Além deste guia, foi desenvolvida uma série de informes radiofônicos educativos intitulados “Momento de Cidadania”, que aborda conceitos fundamentais como cidadania ativa, participação social e controle social, traduzidos aqui em uma linguagem simples, acessível e voltada à prática.

Ao final do guia, foi inserido um QR code que direciona para uma página onde é possível acessar todos os episódios da série radiofônica, ampliando a experiência do leitor e fortalecendo o processo de formação cidadã.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é uma conquista importante da sociedade brasileira. Durante muito tempo, as decisões políticas foram tomadas sem ouvir a população, especialmente os grupos mais pobres e as comunidades rurais. Com a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o Brasil passou a reconhecer que todas as pessoas têm o direito de participar das decisões públicas, não apenas por meio do voto, mas também por meio de outros espaços, como conselhos, audiências públicas e iniciativas populares.

Mesmo assim, participar não é algo que acontece automaticamente. A cidadania precisa ser construída no dia a dia, com informação, organização e mobilização social. Como mostram diversos estudos, muitas pessoas ainda enfrentam dificuldades para participar, seja por falta de acesso à informação, desigualdades sociais ou pela ausência de espaços abertos ao diálogo.

Por isso, fortalecer a participação social é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam mais justas, mais transparentes e mais próximas da realidade da população.

A participação social é o direito que todas as pessoas têm de participar das decisões que afetam suas vidas.

Ela acontece quando os cidadãos:

·opinam;

·propõem ideias;

·acompanham ações;

·participam da construção de políticas públicas.

Essa participação pode ocorrer em espaços como:

- CONSELHOS;
- AUDIÊNCIAS PÚBLICAS;
- CONSULTAS POPULARES.



CIDADANIA ATIVA

Cidadania ativa é quando a pessoa não apenas possui direitos, mas também participa da vida em sociedade de forma consciente e responsável.



Um exemplo simples é o voto, mas a cidadania ativa vai além. Ela inclui também a participação em conselhos, audiências públicas e outras formas de envolvimento coletivo. É por meio dessas formas de participação que se concretiza o controle social, que é um dos principais mecanismos de acompanhamento e fiscalização das ações públicas.

CONTROLE SOCIAL

Controle social é quando a população acompanha, fiscaliza e monitora as ações do governo.

Seu objetivo é garantir que:

- **Os recursos públicos sejam bem utilizados;**
- **As políticas públicas atendam à população;**
- **Haja transparência nas ações do poder público.**

É através do controle social que a sociedade garante que seus direitos sejam respeitados.



CONSELHOS

Os conselhos, são espaços onde representantes do poder público e da sociedade civil se reúnem para:

- **DIALOGAR;**
- **ACOMPANHAR;**
- **CONTRIBUIR COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Ele funciona como uma PONTE entre a população e o governo, diferente de eleições ou partidos políticos, o conselho é um espaço permanetente de participação, onde decisões são discutidas coletivamente.

Nos conselhos) a população pode e deve participar) opinar e fiscalizar.



O CONSELHO É FORMADO POR:

REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL



ELEMENTOS BÁSICOS DE CRIAÇÃO:



✔ 1. LEI DE CRIAÇÃO

O conselho deve ser criado por lei municipal.

✔ 2. REGIMENTO INTERNO

Define regras de funcionamento, reuniões e atribuições.

✔ 3. COMPOSIÇÃO

Deve incluir poder público e sociedade civil.

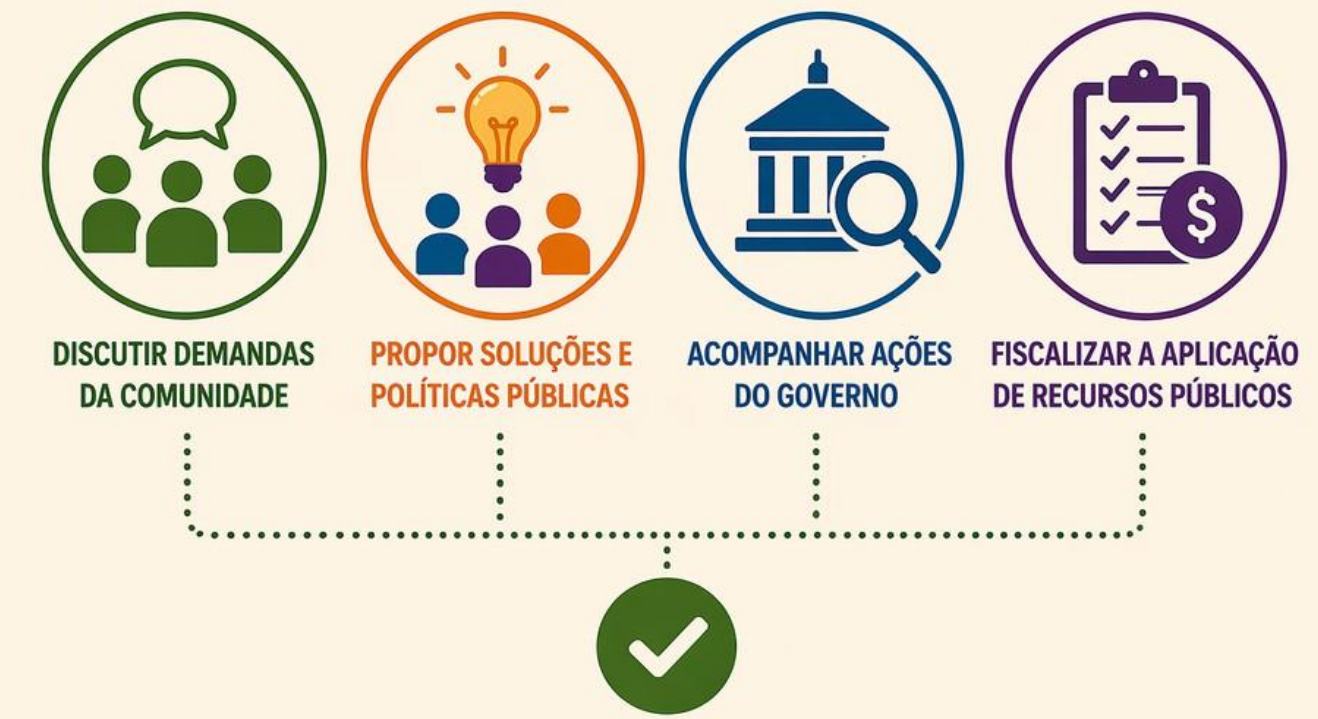
✔ 4. REUNIÕES PERIÓDICAS

Espaço de discussão e tomada de decisões.

✔ 5. REGISTRO DAS DECISÕES

As decisões devem ser registradas em atas.

OS CONSELHOS SE REÚNEM PERIODICAMENTE PARA:



As decisões são tomadas de forma coletiva e registradas em atas, garantindo transparência e organização. Assim, o conselho atua tanto no diálogo quanto no controle social.







CONSELHOS-INSTRUMENTO FUNDAMENTAL

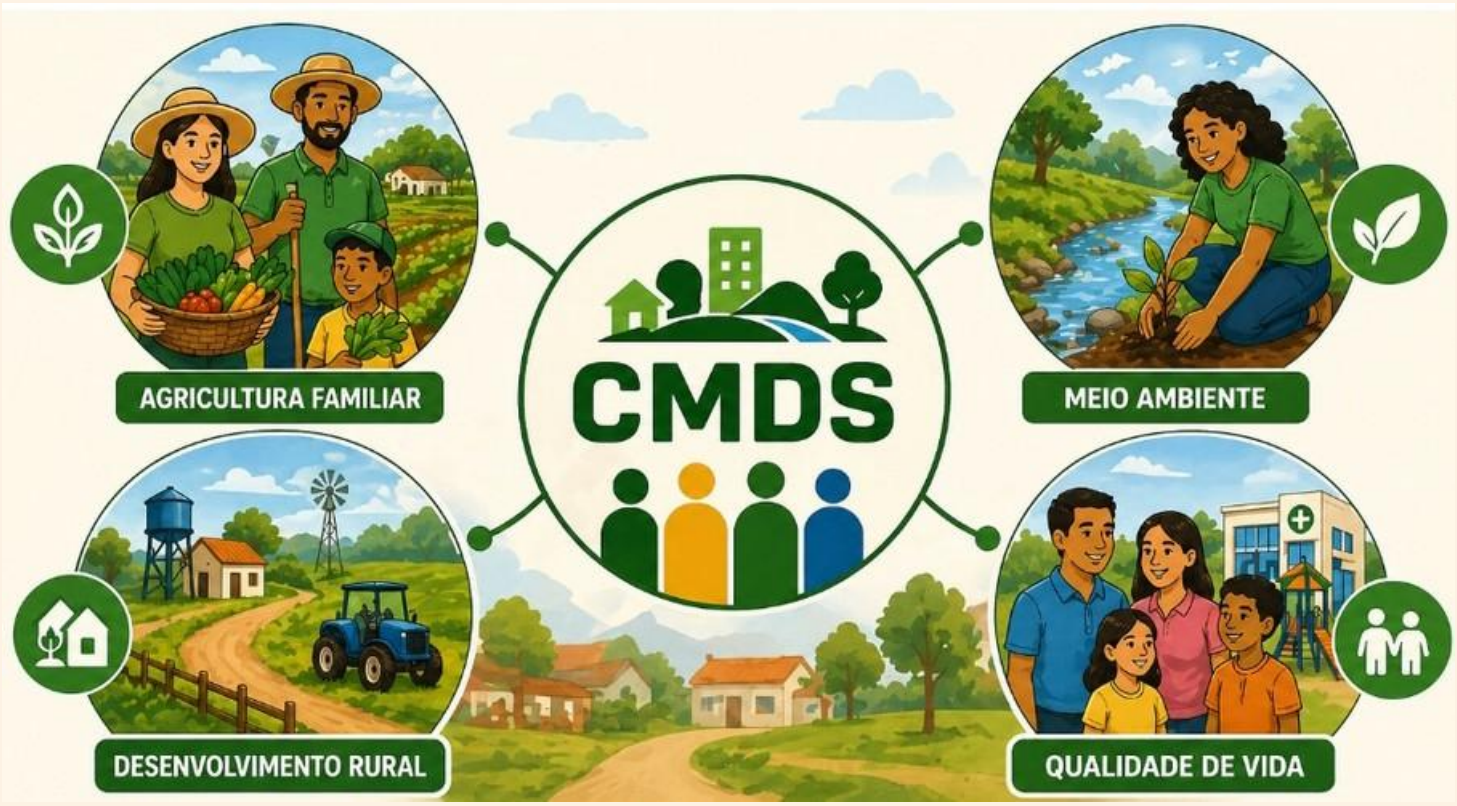


Conselhos fortalecem vozes, transformam participação em decisão e tornam a democracia uma prática viva no dia a dia da sociedade



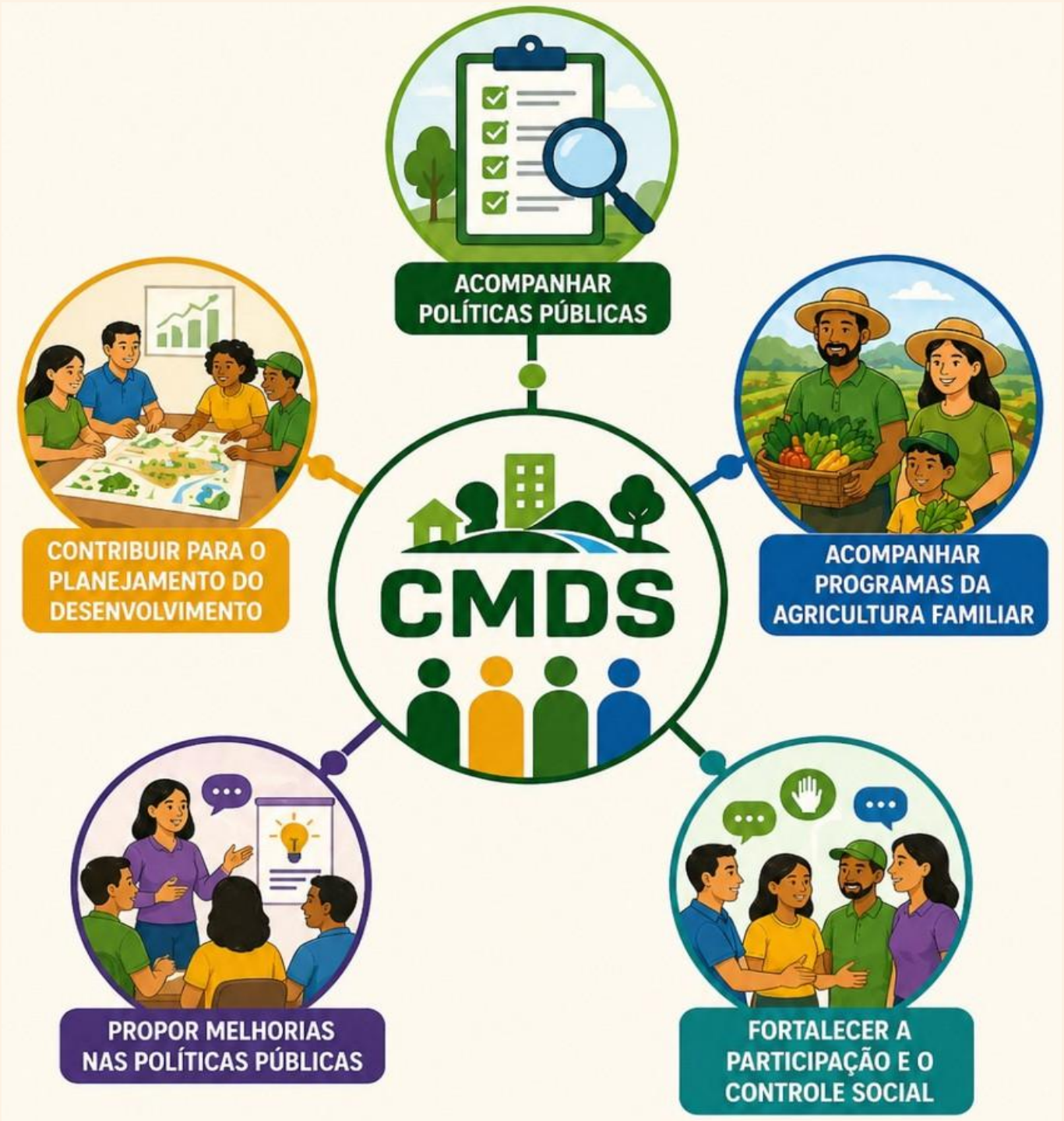
EXEMPLO DE CONSELHO

Um exemplo de Conselho Municipal, é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Juazeiro/BA, ele é um conselho voltado para discutir e acompanhar políticas relacionadas ao desenvolvimento do município, especialmente nas áreas de:



O CMDS representa os interesses das comunidades) principalmente as rurais.

O CMDS TEM COMO PRINCIPAIS FUNÇÕES:



Na prática, ele garante que as políticas públicas sejam executadas e atendam à realidade

E QUANDO UM CONSELHO NÃO FUNCIONA?



- **Quando um conselho está inativo ou fragilizado: A participação social diminui;**
- **O controle das políticas públicas enfraquece;**
- **Decisões são tomadas sem diálogo;**
- **Políticas podem não atender às necessidades reais**.

A ausência de um conselho ativo prejudica toda a comunidade. Por isso é essencial conhecer caminhos para reativar ou fortalecer esses espaços assegurando a participação social e o controle das políticas públicas.

REATIVAR OU FORTALECER

Para fortalecer ou reativar um conselho, é importante:



Quando fortalecidos os conselhos se tornam espaços vivos de diálogo e decisão aproximando a população das políticas públicas e do desenvolvimento do seu território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção e o fortalecimento de conselhos municipais não dependem apenas de leis ou estruturas formais — dependem, sobretudo, do envolvimento das pessoas. Ao longo deste guia, você conheceu o que são os conselhos, para que servem, quem pode participar e como criar, reativar ou fortalecer esses espaços. Mais do que informações, este material é um convite à ação.

A participação social é um direito, mas também é uma prática que precisa ser exercida, estimulada e fortalecida no cotidiano. Conselhos ativos representam mais transparência, mais diálogo e políticas públicas mais alinhadas às necessidades reais da população.



PROGRAMA RADIOFÓNICO

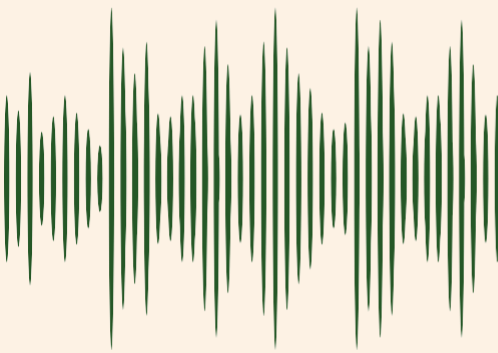
Pensando nisso, este guia não termina aqui.

Para ampliar o acesso à informação e fortalecer a educação cidadã, foi desenvolvido também um conjunto de informes radiofônicos educativos, com linguagem simples e acessível, abordando os principais temas apresentados neste material. Ao final deste guia, você pode acessar os áudios pelo QR Code disponível.

Esses conteúdos foram pensados especialmente para alcançar diferentes públicos, respeitando as diversas formas de acesso à informação, especialmente em territórios rurais.

Porque participar é um direito. E fortalecer os conselhos é um compromisso coletivo.





MOMENTO DE CIDADANIA

Informes radiofônicos educativos

INFORMAÇÃO *que transforma!*

Acesse os informes de rádio!

Escute os episódios da série “Momento de Cidadania” e fortaleça o conhecimento sobre participação social e conselhos municipais.



ACESSE OS INFORMES AQUI

PARTICIPE. ESCUTE. COMPARTILHE.

Cidadania se faz junto!

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania ativa e democracia. Revista Lua Nova, vol.33:5-16. CEDEC, São Paulo,1994. https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/60 Acessado em 15 de fevereiro de 2026

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

CALDAS, Aricélia Ribeiro; Cavalcante, Pedro Henrique Campos. Praticando cidadania: a atuação de ONGs ambientalistas e o fortalecimento da democracia participativa. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, n. 2, p. 321-348, abr./jun. 2018. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0 Acesso em 01. março.2026

DILASCIO, Karla Sessin; Rossi, Charles Borges; Sinisgalli, Paulo Antônio de Almeida. Técnica de análise da participação social em conselhos: operacionalizando conceitos. Revista de Administração Contemporânea, v. 27, n. 1, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210258. Acesso

em: 5 abril. 2026.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo.Lua Nova, São Paulo, n. 100, p. 83–118, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-083118/100. Acesso em: 06 de março 2026

Imagens e ilustrações do guia:

Elaboradas pela autora com auxílio de inteligência artificial (ChatGPT, OpenAI),

ANEXO A – MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL (PPGEXR)

Espaço Plural - Rodovia BA – 210 (Juazeiro – Sobradinho), Nova Juazeiro, Juazeiro – Bahia.
WhatsApp: 87 9 9134-6669. CEP: 48918-621. E-mail: cpgexr@univasf.edu.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(Elaborado de acordo com a Resolução N° 466/2012-CNS/MS) PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (Elaborado de acordo com a Resolução N° 466/2012-CNS/MS) PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ANÁLISE DA EFICÁCIA DO CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO-BA, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Tatiane de Almeida da Silva, Dr. João Alvesdo Nascimento Junior, como professor orientador. Para que você possa decidir se quer participar ou não, precisa conhecer os benefícios, os riscos e as consequências da sua participação. Este é o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e tem esse nome porque você só deve aceitar participar desta pesquisa depois de ter lido e entendido este documento. Leia as informações com atenção e converse com o pesquisador responsável e com a equipe da pesquisa sobre quaisquer dúvidas que você tenha. Caso haja alguma palavra ou frase que você não entenda, converse com a pessoa responsável por obter este consentimento, para maiores explicações. Caso prefira, converse com os seus familiares, amigos e com a equipe médica antes de tomar uma decisão. Se você tiver dúvidas depois de ler estas informações, deve entrar em contato com o pesquisador responsável. Após receber todas as informações e todas as dúvidas forem esclarecidas, você poderá fornecer seu consentimento, rubricando todas as páginas e assinando ao final deste documento, em duas vias (uma ficará com o pesquisador responsável e a outra, ficará com você, participante desta pesquisa), caso queira participar. PROPÓSITO DA PESQUISA A pesquisa investiga os motivos da reestruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Juazeiro-BA e seus impactos na participação social e governança democrática. Com abordagem qualitativa, analisa desafios, percepções dos agricultores familiares e oportunidades de fortalecimento do Conselho. O objetivo é propor estratégias para ampliar o engajamento comunitário e tornar as políticas públicas mais inclusivas e eficazes. PROCEDIMENTOS DA PESQUISA Este estudo qualitativo, de abordagem exploratória e descritiva, investiga os impactos da reestruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Juazeiro-BA na participação social e no controle das políticas públicas. A pesquisa busca compreender como esses mecanismos funcionam na prática e quais desafios e adaptações surgiram nesse processo. A coleta de dados ocorrerá ao longo de 2025 e será dividida em três principais etapas: Revisão bibliográfica,

análise documental e entrevistas com observação. BENEFÍCIOS Os benefícios aos participantes são indiretos, porém relevantes. A pesquisa possibilita que expressem suas vivências, contribuam com sugestões e tenham suas experiências reconhecidas no processo de construção de políticas públicas mais inclusivas. Para a comunidade de Juazeiro-BA, o estudo pode fortalecer a participação social, aprimorar o papel dos conselhos municipais como espaços democráticos e promover uma gestão pública mais transparente e eficaz. No campo acadêmico, os resultados gerarão conhecimento sobre governança participativa e controle social, servindo como base para futuras pesquisas e formação de agentes públicos e extensionistas. A divulgação dos achados ocorrerá de forma ética e educativa, respeitando integralmente o anonimato dos participantes. 1 RISCOS A pesquisa apresenta risco mínimo, conforme definido pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. Os possíveis riscos incluem: desconforto emocional ao relatar vivências pessoais, medo de exposição ou constrangimento com opiniões reveladas, cansaço pela duração da entrevista, e risco eventual de quebra involuntária de sigilo. Também pode ocorrer revivência de experiências negativas relacionadas à participação social em espaços institucionais. Para mitigar esses riscos, as entrevistas serão conduzidas em ambiente reservado, com postura acolhedora por parte da pesquisadora. Nenhuma pergunta será obrigatória, sendo garantido o direito de não responder a qualquer questão ou interromper a entrevista a qualquer momento, sem prejuízo algum. Os dados serão tratados com anonimato e sigilo absoluto, com armazenamento seguro por cinco anos. Em caso de sofrimento emocional, será oferecido encaminhamento para suporte psicológico gratuito, com cobertura integral dos custos pela equipe da pesquisa. CUSTOS Nada lhe será pago ou cobrado para participar desta pesquisa, pois a aceitação é voluntária. Fica garantida o acompanhamento e a assistência imediata e integral a você no que se refere às complicações e danos decorrentes da pesquisa, pelo tempo que for necessário, bem como também será garantida a indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (tais como ressarcimento de transporte e alimentação). CONFIDENCIALIDADE É garantida a manutenção do sigilo e da sua privacidade nessa pesquisa, mesmo após o término. Somente nós, o(s) pesquisador(es), teremos conhecimento de sua identidade e informações médicas e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados. É garantido que, caso decida participar da pesquisa, as informações sobre a sua saúde e seus dados pessoais serão mantidas de maneira confidencial e sigilosa. Mesmo com a publicação dos resultados em revistas científicas seus dados ainda permanecerão sob sigilo. Os dados coletados nesta pesquisa (gravações, entrevistas, fotos, filmagens, etc, ficarão armazenados em (pastas de arquivo, computador pessoal, etc.), sob a responsabilidade do pesquisador responsável, pelo período de 5 anos. Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa com o(s) pesquisador(es) do projeto e, para quaisquer dúvidas éticas, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa. Os contatos estão descritos no final deste termo. PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA É garantido sua plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer momento, em qualquer fase da pesquisa, sem prejuízo ou penalização alguma, conforme a Resolução No. 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. E caso decida interromper sua participação na pesquisa, a equipe de pesquisadores deve ser comunicada e a coleta de dados será imediatamente interrompida e seus dados excluídos. ACESSO AOS RESULTADOS DA PESQUISA Sempre que julgar necessário você poderá ter acesso a seus dados coletados e, caso tenha interesse, você poderá receber uma cópia destes resultados. GARANTIA DE ESCLARECIMENTOS É garantido que nós, responsáveis pela obtenção do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, explicamos claramente a você o conteúdo das informações e me coloco à disposição para responder as suas perguntas sempre que o participante tiver novas dúvidas. Além disso, garantimos acesso, em qualquer etapa 2 da pesquisa, sobre qualquer esclarecimento de eventuais dúvidas e inclusive para tomar

conhecimento dos resultados desta pesquisa. Caso sinta necessidade, poderá entrar em contato com o pesquisador responsável deste trabalho, Tatiane de Almeida da Silva. Caso você tenha alguma consideração ou dúvida sobre a pesquisa, entre em contato com o CEP/HU UNIVASF, que objetiva defender os interesses dos participantes da pesquisa, respeitando seus direitos e contribuir para o desenvolvimento da pesquisa desde que atenda às condutas éticas. O CEP/HU-UNIVASF está situado Rua André Vidal de Negreiros, Centro, S/N. Tel: (87) 2101-6567 – Email: cep.univasf@ebserh.gov.br. O CEP/HU-UNIVASF funciona de 2ª a 5ª feira, das 13h às 17h. O Termo está sendo elaborado em duas vias, sendo que uma via ficará com o participante e a outra será arquivada com os pesquisadores responsáveis. CONSENTIMENTO Li as informações acima e entendi o propósito do estudo. Ficaram claros para mim quais são os procedimentos a serem realizados, os riscos, os benefícios e a garantia de esclarecimentos permanentes. Entendi também que a minha participação é voluntária e que tenho garantia do acesso aos dados e que minhas dúvidas serão explicadas a qualquer tempo. Entendo que meu nome não será publicado e será assegurado o meu anonimato. Concordo voluntariamente em participar desta pesquisa e sei que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o andamento da pesquisa, sem prejuízo ou penalização alguma. Eu, por intermédio deste, Eu, por intermédio deste,

( ) CONCORDO, dou livremente meu consentimento para participar desta pesquisa. ( ) NÃO CONCORDO.

Local:

_____, __de _____de 20__.

Impressão digital (opcional)

_____

Assinatura do participante

_____

Assinatura da pesquisadora responsável

ANEXO B – RELAÇÃO NOMINAL DOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JUAZEIRO-BA (QUADRIÊNIO 2020-2023)

ASSESSORIA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL, AAI
Casa dos Conselhos CE

CMDRS

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

DECRETO: Nº 001/07
LEI Nº 1.490/ 26.07.07

COMPOSIÇÃO: 21 **CÂMARAS: 4** **COMITÊS: 2**

CÂMARAS: C. DE POLÍTICAS PÚBLICAS; C. DE AGRO ECOLOGIA; C. DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA

COMITÊS: C. DA CAATINGA; NÚCLEO DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO (CADES)

ENTIDADES	REPRESENTANTE	REPRESENTANTE SUPLENTE	CONTATO
Prefeitura Municipal de Juazeiro	Isaac Carvalho	1 – TÂNIA REGINA GONÇALVES DE BARROS NEDER 2 – SÍLVIA LETICIA CÂMARA	[redacted]
Secretaria de Agricultura de Juazeiro	Cíntia Regina Viana e Lima	1 – DALVA DE SOUZA CRUZ MESQUITA 2 – NELI DE SOUZA OLIVEIRA	[redacted]
Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar (SETAF)	Deari Souza (Técnico) Valdício Pinheiro (Suplente)	1 – MARIA EDNA GONÇALVES DOS SANTOS 2 – JOSÉ CARLOS DA SILVA	[redacted]
Autarquia Municipal de Abastecimento (AMA)	Rosineide Mota da Costa (Gerente de Ensino) Adailson Pereira Amorim – (Supl)	1 – ELIAS JOSÉ DO NASCIMENTO 2 – CARLOS AUGUSTO CARDOSO GUIMARÃES	[redacted]
Cooperativa CURAÇÁ	Terezinha Nunes de Matos Rocha (Presidente) Suplente: Inês Barroso de Almeida de Carvalho	1 – JOHN KHENNEDY GOMES DE SOUZA LIMA 2 – RÉGIA MARIA DANIEL DA SILVA 3 – JOSÉ FRANCISCO DOS SANTOS 4 – VICENTE DE PAULA FERREIRA	[redacted]
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Juazeiro	Eliane Alves dos Santos (Diretora Para Assuntos sindicais) Suplente: Lucia da Silva Marinho Santana	1 – ANTÔNIO CARLOS DE SOUZA NASCIMENTO 2 – GILDETE MARIA DOS SANTOS COELHO	[redacted]
Central Sindical de Trabalhadores (CST)	Amélia de Fátima Silva - TÉC Celso de Oliveira Dutra	1 – JUDITE MAURIZIO DE CARVALHO 2 – VAGNER DA S. ALMEIDA	[redacted]
Associação União das Associações do Interior de Juazeiro (UNIAJ)	Sinésio Rodrigues Salvador - Pres Joana Angela de Souza Almeida	1 – LUIZ CARLOS DE SOUZA LIMA 2 – ADEILTON DE ABREU NASCIMENTO 3 – LUIZ CARLOS DA SILVA 4 – DULCE NEIDE DE OLIVEIRA SANTOS 5 – TARCÍSIO RODRIGUES MACÊDO	[redacted]
Colônia de Pescadores Z - 56	Avelar Luiz Dantas (Presidente) Suplente: Ademilson Gonçalves Nascimento	1 – JOSÉ FRANCISCO DA SILVA BARBOSA JESUS 2 – MARIA CLEA DOS SANTOS 3 – EDEN JULIO DE SANTANA 4 – JOÃO PEREIRA BORGES SOBRINHO 5 – HELENO JONAS SANTOS	[redacted]
STR de Itamotinga	José Manoel Dias da Silva (Coordenador) Suplente: Cosme Damião, da Silva	1 – JOSÉ DO CARMO DE LUNA 2 – ZILDA CARLA DA ANDRADE 3 – JOSÉ HILTON DOS SANTOS 4 – JOÃO BATISTA PEREIRA DE SOUZA 5 – MARIA BELARMINA DOS SANTOS	[redacted]
Gabinete 13 Associação dos Bairros Alto do Cruzeiro/Juazeiro	Maria de Fátima dos Santos (Presidente) Suplente: Maria Joelina Nascimento Silva	1 – JOSÉ LOURENÇO DE SÁ 2 – ALDENORA MARTINS DE SOUZA 3 – MOACIR BARBOSO DOS SANTOS 4 – JÉSSICA NUNES DE MACÊDO MELO 5 – JULIANA MARIA DANTAS DA SILVA	[redacted]
Colégio 21 de Juazeiro	José Hélio da Silva (Diretor) Suplente: Emília dos Santos Barros	1 – WILSON JOSÉ DE SÁ 2 – JOSÉ VICENTE DOS SANTOS 3 – ARNALDO JOSÉ DOS SANTOS 4 – MARIA LUCINÉIDE DOS SANTOS 5 – JOSÉ DE SOUZA COSTA	[redacted]
Associação de Fundo de Pastos e Inhanduá do Salitre e de Licuri com Unidade Demonstrativa de Aprendizagem do Campo	Francisco Roberto Santos Silva (Presidente) Suplente: Jucineide S. Oliveira	1 – FRANCISCO SOUZA DA SILVA 2 – IGOR ALVES DE ANDRADE 3 – MARIA GORETE DE QUEIROZ DA SILVA	[redacted]
Associação dos Núcleos de Irrigantes Nilo Coelho (ANINC)	Raimunda Chaves da Cruz (Presidenta) Suplente: Ademário Luiz de Araújo	1 – JOSÉ CARLOS DOS SANTOS 2 – MANOEL RODRIGUES FEITOSA 3 – JOSÉ FIRMINO DA SILVA 4 – JOSÉ CARLOS NOVAES DE SOUZA	[redacted]
COMDEVAR	Manoel Xavier dos Santos (Presidente)	1 – IARA PINTO DE CARVALHO 2 – PEDRO LEONCIO DE OLIVEIRA	[redacted]
AGROB. Associação dos Agricultores e Agricultoras do Botafogo	José Guimarães (Coordenador)	1 – ERIVALDO DE LIMA 2 – EDILEUZA DANTAS DE JESUS SANTOS	[redacted]
Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA)	Luciano Pires de Andrade (Presidente)	1 – LOURIVAL EMIDIO DE AQUINO 2 – GILBERTO DUARTE ROCHA	[redacted]
Associação dos Pequeno-Produtores Rurais Rua 4 (APPR)	Antônio B. Rodrigues (Coordenador)	1 – BRUNO LUIS DOS SANTOS 2 – ANTONIA MARIA DE JESUS BARROS	[redacted]
Comissão Pastoral da Terra (CPT)	Minervino José dos Santos	1 – PASTOR LINDOMAR MARINHO COSTA 2 – ELENICE BATISTA DA SILVA	[redacted]
EDUNEB	Josinaldo Dantas da Silva	1 – MARCOS AURÉLIO DOMINGUES DA SILVA 2 – RAQUEL ALVES DE ALMEIDA	[redacted]
Univasf	Brena Paula Magalhães Botelho Costa	1 – JOSÉ ALVES DE SOUZA 2 – ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS	[redacted]
Embrapa		1 – NELSON RODRIGUES FERNANDES FILHO 2 – GLÉDSON ALVES DE ALBUQUERQUE	[redacted]

ATUALIZADO EM 27 DE JULHO 2023

FONTE: Elaboração da autora (2026), com apoio de ferramenta de inteligência artificial na diagramação gráfica.