



# Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável: protagonismo e gestão social no Agreste Meridional de Pernambuco

Gáudia Maria Costa Leite Pereira<sup>1</sup>

João Batista de Oliveira<sup>2</sup>

Wagner Lira<sup>3</sup>

Jorge Mattos<sup>4</sup>

Recebido em: 22-03-2023

Aceito em: 12-04-2023

## Resumo

Este artigo aborda os conceitos de empoderamento, espiritualidade política, protagonismo social e controle social de políticas públicas, com base em um estudo sobre a ação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) nos municípios de Caetés, de Itaíba, de São Bento do Una, e de Tupanatinga no Estado de Pernambuco, Brasil. O estudo busca entender como as pessoas se organizam nestas instituições públicas e de participação popular, ocupando a posição de Conselheiros e atuando politicamente para dar acesso às políticas públicas aos agricultores familiares locais, com vista a melhoria na sua qualidade de vida e em prol do desenvolvimento local. A metodologia utilizada envolveu uma abordagem qualitativa e de caráter descritivo a partir de uma base bibliográfica sobre a participação social e documental. Concluímos, por um lado, que os CMDRSs estão juridicamente bem organizados e representam espaços muito valorizados pelos Conselheiros, uma vez que se sentem legítimos representantes dos Agricultores Familiares e identificados com os temas discutidos nas reuniões. Por outro lado, chamaram-nos a atenção os entraves para o empoderamento dos Conselheiros, devido precisamente, à dificuldade de compreensão sobre os vários níveis das políticas públicas, das correlações de forças para suas construções e a falta de planejamentos estratégicos de longo prazo.

**Palavras-chave:** CMDRS. Controle social. Desenvolvimento local. Empoderamento. Espiritualidade política.

## Municipal Councils for Sustainable Rural Development: protagonism and social management in the Southern Agreste of Pernambuco

### Abstract

*This article addresses the concepts of empowerment, political spirituality, social protagonism and social control of public policies, based on a study of the actions of the Municipal Councils for Sustainable Rural Development (CMDRS) in the municipalities of Caetés, Itaíba, São Bento do Una, and Tupanatinga in the State of Pernambuco, Brazil. It seeks to understand how people organise themselves in these public and popular participation institutions, occupying the position of councillors and acting politically to give local family farmers access to public policies with a view to improving their quality of life and furthering local development. The methodology used involved a qualitative, descriptive approach based on a bibliographical base on social and documentary participation. We concluded, on the one hand, that the CMDRSs are legally well organized and represent spaces that are highly valued by the council members, since they feel they are legitimate representatives of the family farmers and identify with the themes discussed in the meetings. On the other hand, we were struck by the obstacles to the empowerment of the councillors,*

<sup>1</sup> Doutoranda em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Servidora da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE). <https://orcid.org/0000-0003-1916-6089> E-mail: [gaudiacosta@gmail.com](mailto:gaudiacosta@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial da (UFRPE). <https://orcid.org/0000-0002-8345-4299> E-mail: [jbatist7@gmail.com](mailto:jbatist7@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutorado em Antropologia (PPGA/UFPE). <https://orcid.org/0000-0002-5174-980X> E-mail: [wagner.lira@ufrpe.br](mailto:wagner.lira@ufrpe.br)

<sup>4</sup> Coordenador do Doutorado Profissional em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial (UFRPE). <https://orcid.org/0000-0002-4748-0828> E-mail: [jorge.mattos@ufrpe.br](mailto:jorge.mattos@ufrpe.br)

*due precisely to the difficulty in understanding the various levels of public policies, the correlations of forces for their construction and the lack of long-term strategic planning.*

**Keywords:** CMDRS. Social control. Local development. Empowerment. Political spirituality.

## 1 Introdução

Para a execução das políticas públicas e assegurar sua efetividade junto aos setores destinatários é fundamental que haja controle social. O controle social tem sido enfatizado atualmente como um elemento importante na gestão pública (LOCKEN, 2018; SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017; TEIXEIRA, 2001).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF-88) – elaborada a partir da articulação de vários movimentos pela redemocratização do país e, por conseguinte, por ampla mobilização social, que envolveu parcela significativa da sociedade civil – prevê a existência de conselhos como parte crucial da estrutura da gestão pública, de modo que se fazem presentes tanto nas instâncias Federal quanto Estaduais e Municipais (BRASIL, 1988). Razão pela qual, aludimos a importância da existência destas instituições para legitimar e garantir a qualidade dos serviços na execução de políticas públicas, a fim de cumprir a Constituição.

Existem conselhos criados para várias finalidades nos municípios, neste trabalho abordaremos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) (BRASIL, 2020). Os CMDRSs são criados por decretos municipais, o que implica diferenças na descrição do seu papel e composição nos diferentes municípios, mas sem ferir as resoluções gerais das instâncias superiores. Tais conselhos vêm conseguindo se afirmar ao longo do tempo como instâncias de caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, de funcionamento permanente e autônomo (MOURA, 2007; TOLEDO; OLIVEIRA, 2017).

O objetivo do presente artigo foi verificar a importância dos CMDRSs como instituições legítimas de participação social, além de destacar o papel protagonista dos conselheiros, nas deliberações e no controle social das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, nos municípios pernambucanos de São Bento do Una, Caetés, Itaíba e Tupanatinga, situados na região denominada de Agreste Meridional, no Estado de Pernambuco, Brasil.

O estudo foi realizado através da análise dos registros de documentos produzidos pelos conselheiros ao longo de três anos (2015-2017). A fim de compreender a efetividade de suas ações, foi considerada também a legislação, as orientações e normas trazidas nos documentos-guias. A hipótese estudada trata-se de averiguar os CMDRSs enquanto instituições agregadoras nos municípios. Ou seja, permitiu-nos entender o que de fato os CMDRSs conseguiram produzir

de avanços sociais e políticos e qual o significado atribuído a isto pelas comunidades locais, constituídas por famílias agricultoras (PEREIRA, 2018).

A condição de agricultores familiares, pelas históricas formas de dominação e repressão, é caracterizada muitas vezes como sendo formada pela maioria de pessoas com baixa escolaridade e dependentes, que exige de cada um em coletivo, disposição para o aprendizado constante e revisão de atitudes e de conceitos (NEVES; SILVA, 2008). Isto é, implica em um grau elevado de compreensão política da condição de espírito de cada um e da busca da emancipação humana coletiva.

Isto tem a ver, nas palavras de Foucault (2019), com situações nas quais tomamos ciência de que a espiritualidade política condiz com o fenômeno social, no qual o indivíduo precisa, primeiramente, modificar-se a si mesmo para então ter acesso a uma compreensão para além do imediato, o que vai instrumentalizá-lo para vivência coletiva consciente. Nesta perspectiva, inferimos que as reuniões dos CMDRSs contribuem para a formação pessoal na medida em que são conduzidas de forma democrática, participativa e plural, contribuindo diretamente para que cada pessoa se perceba como sujeito nas relações e seja motivada a tecer ponderações concatenadas e compartilhadas pelos demais membros conselheiros.

Por fim, buscou-se aproximar de uma abordagem descritiva e interpretativa para elencar as principais motivações dos conselheiros, as quais os impelem a sair de sua zona de conforto, de sua rotina e das demais incumbências da própria vida, muitas vezes, assumindo ônus financeiros para cumprimento de muitas atividades não remuneradas, além da exposição da própria imagem, quando se expõem a situações de conflitos e disputas políticas, em prol da busca de melhoria de vida para muitas outras pessoas.

## **2 Metodologia**

A pesquisa foi realizada sob uma abordagem qualitativa e tem caráter descritivo. A parte descritiva relata e avalia as características da população do fenômeno em estudo (GODOY, 1995; GIL, 2008). Partindo-se da teoria de práticas sociais, é possível analisar a teoria da prática e a teoria da estruturação como situações distintas de um modelo prático de investigação do mundo social. Este enfoque lança mão da tese de que a caracterização da vida societária, como fluxo ininterrupto de práticas individuais e coletivas, configura-se como meio eficaz de se ter um retrato acurado dos processos simultâneos de constituição da sociedade pelos agentes, e de constituição dos agentes pela sociedade (PETER, 2015).

Para a reunião dos dados, foi realizado um levantamento, no ano de 2017, dos documentos correspondentes ao período de 2015-2017, nas Secretarias dos Conselhos de quatro municípios pernambucanos: Caetés, Itaíba, São Bento do Una e Tupanatinga que compõem a Comissão de Desenvolvimento Territorial do Agreste Meridional de Pernambuco (CODETAM) – Território da Cidadania<sup>5</sup> que é composta, no total, por 20 municípios.

Esses municípios foram escolhidos pelo fato de serem reconhecidamente atuantes no território e geradores de incidência política nos municípios (PEREIRA, 2018). Utilizou-se como critérios para identificação e escolha desses conselhos aqueles que, pelas listas de presença, demonstraram ser participantes frequentes e ativos nas reuniões da CODETAM. Pela experiência da primeira autora, que assessorou a CODETAM, era de conhecimento que esses CMDRSs faziam reuniões mensais regulares e com registros das decisões em atas que, por conseguinte, serviriam de documentos a serem analisados nesta pesquisa.

Foram considerados, também, a proximidade desses CMDRSs com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) e outros segmentos da classe trabalhadora; sua boa gestão administrativa, pois conseguiram construir uma boa infraestrutura, apresentando um quantitativo expressivo de bens: máquinas, equipamentos e móveis; e presença de pessoas operando como articuladores políticos; atuação em outros fóruns afins; capacidade de sensibilização e mobilização social; e organização de eventos locais e territoriais.

Portanto, optou-se por pesquisar esses quatro CMDRSs porque estes demonstraram serem atuantes e capazes de formular políticas públicas, programar e cumprir ações concretas de divulgação, e monitoramento das ações, fazer boa gestão burocrática organizacional e estabelecer parcerias horizontalizadas nas relações de negociação com o poder público local e outras instituições (PEREIRA, 2018).

Nos quatro CMDRSs há lideranças muito bem definidas, identificadas como participantes ativas das Plenárias Territoriais do Agreste Meridional de Pernambuco, pela boa incidência nos espaços de negociação e de poder. Estudar o perfil dessas instituições e o que as fazem ocupar esses espaços e serem efetivas em seu protagonismo, é importante para percebermos as relações de suas práticas junto às populações locais, contribuindo para o Desenvolvimento Local e Territorial.

Ademais, a autora principal desse artigo, como já mencionado, pôde conhecê-los quando atuou como assessora da CODETAM e teve livre acesso aos seus arquivos. Toda a documentação

---

<sup>5</sup> A estratégia Territórios da Cidadania foi adotada a fim de que os direitos sociais fossem garantidos e chegassem a todas as regiões do país, com isto haveria universalização dos serviços do Estado.

desses Conselhos, do período entre 2015 e 2017, foi consultada: os Estatutos, as Atas e os Livros de Presença, além de projetos e planos estratégicos e operacionais dos CMDRSs.

A outra fonte de dados foi a realização de pesquisa bibliográfica que foi realizada com consulta a livros e artigos científicos. Também foram realizadas entrevistas com os conselheiros cujas informações favoreceram para o esclarecimento de algumas situações relativas ao significado e efeito das resoluções que constam nas atas dos CMDRSs.

Para pesquisa documental, foram analisadas as atas das reuniões e assembleias dos anos 2015, 2016 e 2017, que trazem as deliberações de cada Conselho estudado. O período escolhido tornou possível perceber ações de duas gestões públicas, uma vez que a eleição municipal foi realizada no ano de 2016. Tais atas descrevem a atuação dos Conselhos antes, durante e depois do pleito eleitoral, algo importante, haja vista, uma das funções dos CMDRS ser a fiscalização dos recursos públicos (FERREIRA; CARDOSO, 2004).

Dentre os documentos, também foram analisados os Estatutos Sociais, que definem legalmente as atribuições de cada Conselho e os Livros de Presença onde é identificada a pessoa e a instituição à qual representa. Para análise dos dados levantados nos documentos, foram definidas quatro categorias a serem consideradas, a saber: empoderamento (SILVA; PINHEIRO; CHAGAS, 2016); espiritualidade política (FOUCAULT, 2019); protagonismo social (DAGNINO, 2004; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005); e controle social de políticas públicas (BRASIL, 1988; SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017).

### **3 Resultados e discussão**

Não se observou quaisquer alterações nas práticas de rotina dos quatro CMDRSs por ocasião da troca dos governantes municipais, fato que corrobora sua autonomia. Os representantes dos CMDRSs tiveram participação ativa nas Plenárias do Colegiado Territorial e demonstraram-se acessíveis e protagonistas nas suas falas e tomadas de decisões coletivas nas plenárias territoriais, intervenções coerentes e de acordo com as pautas construídas coletivamente.

Também possuem um grau de organização que os permite produzir os documentos e mantê-los guardados e acessíveis demonstrando transparência na publicização de suas ações. Contudo, os quatro Conselhos selecionados possuem modelos de gestão com características distintas, tanto na sua relação interna de representatividade das instituições municipais, quanto

nas parcerias externas, quando buscam apoios financeiros ou de equipamentos para melhoria de suas infraestruturas ou para a realização de ações.

Essa diferença, entretanto, não destoia na pauta comum nem escapa às boas práticas de gestão: planejamento, execução e controle; organização financeira e de insumos; uso otimizado e adequação das tecnologias; transparência, divulgação e fluxo na comunicação; qualidade e canais apropriados de atendimento ao público interno e externo; valorização e fortalecimento da cultura organizacional; valorização dos atores sociais envolvidos nos processos: conselheiros e parceiros (BRASIL, 2021).

No período estudado, algumas das categorias escolhidas se destacaram na dinâmica cotidiana através das seguintes situações observadas:

- O empoderamento – na tomada de decisão e elaboração de proposições a serem apresentadas aos gestores públicos ou espaços sociais de incidência;
- A espiritualidade política – na medida em que os conselheiros comprometem suas existências com as causas sociais na busca pela melhoria da condição de vida da população;
- O protagonismo social dos atores – nas relações políticas e na elaboração e cumprimento dos planejamentos; e o
- Controle social de políticas públicas – quando se posicionam deliberando sobre os projetos em execução ou a serem executados e, ao mesmo tempo, se reconhecem como legítimos representantes dos interesses da população, buscam por informações qualificadas, mobilizam a sociedade e dialogam, ombro a ombro, com os elaboradores e executores das políticas públicas.

Presume-se que as capacidades dos conselheiros sejam resultado de sua experiência em protagonismo dos Conselhos que já vem se fazendo presente desde 1999, por exemplo, com a definição de discussões e deliberações sobre o Plano de Investimentos dos Recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - Programa de Combate à Pobreza Rural I e II (PCPR) gerenciados pelo Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (ProRural) (TCE/PE, 2003, 2005). Durante esse tempo, os conselheiros além da prática em participação em eventos políticos, participaram também de oficinas de capacitação em temas específicos sobre gestão

De forma mais efetiva, a partir de 2008, com a implantação da Política Pública Territórios da Cidadania, o protagonismo dos CMDRSs, integrantes da CODETAM, se mostrou ainda mais evidente no âmbito territorial, culminando na elaboração e controle do primeiro Plano Territorial

de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), para o período 2010-2015 e de sua reestruturação, em 2016, para o decênio 2016-2025 (BRASIL, 2010; FAVARETO, 2010).

Esses dois Planos (PTDRS) foram construídos com base nas demandas levantadas pelos CMDRSs e serviram de referência para os Governos Federal e Estadual darem materialidade às ações concretas das políticas públicas que passaram a ser implementadas a partir de então nos municípios. A exemplo do “Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios” implementado pelo Governo Federal com parceria do Governo Estadual, mediante demanda dos municípios (BRASIL, 2008).

### 3.1 Caracterização dos Conselhos

Os CMDRSs são organismos consultivos e deliberativos instituídos pelo poder público municipal através de decreto e, politicamente, são ligados às instâncias superiores, estadual e federal, respectivamente: Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), cujas regras de formação e interdependência precisam ser observadas e as três instâncias assumem de forma colaborativa a execução da Política Territorial para o Desenvolvimento Rural Sustentável (FERREIRA; CARDOSO, 2004; BRASIL, 2005; MOURA, 2007).

Os CMDRS, enquanto instâncias colegiadas municipais, se inserem no contexto histórico em que houve um incremento da participação social através de vários espaços coletivos para reflexões e deliberações sobre políticas públicas, cujas mobilizações se intensificaram a partir de 2003, via conferências, plenárias, fóruns etc. (BRASIL, 2011).

Segundo a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2012), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural têm como atribuição:

Descobrir os potenciais de desenvolvimento rural e indicar estratégias e alternativas para melhoria das condições de vida de populações rurais por meio da elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Rural. Têm como principais atribuições: Definir as prioridades das ações que contribuam para o desenvolvimento do meio rural do município; Acompanhar a elaboração e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural; Garantir a integração dos demais conselhos do município que possuam ações no meio rural; Controlar e avaliar a política municipal de Desenvolvimento Rural; Difundir informações que possibilitem à população do município o conhecimento do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (BRASIL, 2012, p. 14 -15).

O CMDRS de Itaíba apresenta participação efetiva das mulheres de forma articulada com as associações que o compõem. O Conselho incentivou e assessorou a criação de uma

cooperativa, a Cooperativa Mista dos Agricultores Familiares de Itaíba e Região (COOMAFIRE), que atua no segmento de leite e artesanato.

O Conselho de Tupanatinga apresenta um modelo de gestão mais centralizada na diretoria que dispõe de autonomia na operacionalização, funcionando como uma entidade com gestão profissional e com uma boa infraestrutura incluindo carros, caminhão, trator e implementos. Possui uma sede própria, com escritório bem equipado e opera como prestador de serviços para atender demandas da comunidade em geral.

O Conselho de Caetés, por sua vez, nutre vínculos determinantes com a Prefeitura, sendo o Secretário de Agricultura o principal articulador desta parceria, cabendo ao CMDRS a definição das principais ações da gestão municipal para o meio rural de forma democrática e participativa. Esse Conselho funciona como um fórum permanente como espaço de voz ativa da população do campo. Temas como saúde, infraestrutura, logística, educação, produção, transporte, conflitos e assistência social são assuntos trazidos e tratados nas reuniões ordinárias.

O Conselho de São Bento do Una tem um histórico de tensões na relação com o poder público municipal dada a forma de condução da política do gestor em exercício, considerando que a mesma pessoa sendo reeleita administrou o município no período da pesquisa. O CMDRS não aceita a relação de “subserviência” à prefeitura, bem como, há atritos, ainda que sempre contornados, entre os dois sindicatos de agricultores familiares: Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (SINTRAF). Os conselheiros têm clareza do papel do Conselho enquanto instituição social de gestão pública e buscam um equilíbrio entre o poder de incidência dos gestores públicos, que são os executores das políticas públicas e a sociedade civil, beneficiárias de tais políticas.

### 3.2 Empoderamento

Os movimentos sociais no Brasil organizam-se e reúnem forças para incidir sobre as políticas sociais, com vistas a superar problemas crônicos como a exclusão social, a discriminação e a fome. Compreender como se dá essa dinâmica implica, necessariamente, entender como se desenvolve o processo de empoderamento desses atores sociais tanto do ponto de vista pessoal quanto coletivo. Pois é a partir do empoderamento que as pessoas se motivam e se dispõem a interagir como protagonista na história (SILVA; PINHEIRO; CHAGAS, 2016). Por essas razões e sendo os CMDRSs espaços de incidência e de conquistas dos movimentos sociais, seu protagonismo só pode ser compreendido à luz de um olhar sobre o processo de empoderamento.

Empoderamento seria o ato ou efeito de promover a ampliação da consciência e conseguir meios para produzir influência sobre pessoas ou grupos sociais (HOUAISS, 2001). Essa tomada de consciência da realidade se desenvolve a um grau que seja suficiente para a pessoa tornar-se capaz de criticar a realidade e atuar sobre ela. É aquilo que Paulo Freire (1979) chamou de “conscientização”, ou seja, quando a pessoa é capaz de refletir sobre as dimensões política, econômica, cultural, dentre outras, de acordo com o contexto da interação e conforme se tenha desenvolvido capacidades em múltiplas áreas. Nos CMDRSs esse estado de atitudes proativas é a base que sustenta a motivação dos conselheiros.

Esse termo comumente é utilizado acompanhado de uma categoria vinculada a ele: empoderamento das mulheres, empoderamento dos negros, empoderamento dos jovens, etc. O termo empoderamento, também pode ser entendido no sentido de fortalecimento da sociedade civil ou na participação cidadã vinculada ao Estado (HOROCHOVSKI; SIRINO, 2016). Ambas as abordagens, presentes no âmbito dos CMDRSs, convergem para o bom andamento da promoção do desenvolvimento, resgatam as origens históricas das lutas sociais e contribuem para a formação de relações saudáveis de interdependência e multifacetada da pessoa para o exercício consciente da cidadania (KLEBA; WENDAUSEN, 2009).

O termo empoderamento foi usado por Paulo Freire ao construir um neologismo a partir de uma palavra da língua inglesa *empowerment* (FREIRE, 1981). Para adequar o significado do termo empoderamento, Paulo Freire modificou o sentido da palavra *empowerment* que seria “dar poder” a alguém para realizar uma tarefa sem pedir autorização a outros. Pois, para Freire esse conceito traz em si uma contradição, pois se “alguém dá poder” ao “outro”, esse poder vem de fora e então, esse “outro” seria, em verdade, “objeto” de alguém que o empodera. Paulo Freire usou o termo empoderamento para se referir a alguém que tenha, em si mesmo, adquirido, pela conscientização, o poder para ter iniciativa, ser criativo e crítico, ou seja, exercer protagonismo, planejar e realizar ações com autonomia (FREIRE, 1981, 1996).

Portanto, o empoderamento é resultado de um processo educativo que favorece a ampliação da consciência, cria as condições para o exercício da liberdade, aquisição de habilidades para qualificar as relações interpessoais, aumento da capacidade para discernir elementos nos contextos e desenvolve competências para definir instrumentos e estratégias de ação. Acredita-se, ser ele alcançado, através do acúmulo de experiências formativas e de efetiva participação social na vida comunitária, participação em palestras, oficinas e exercícios de produção de conteúdo, conforme mostrado nessa afirmação relativa a uma experiência de construção coletiva, e isto se verifica como presente no cotidiano dos conselheiros:

Por meio das diversas atividades realizadas em cada um dos territórios, os participantes puderam refletir e incorporar novos entendimentos sobre processos de degradação socioambientais e seus impactos à saúde humana e foram estimulados a valores como a autoestima, criatividade, solidariedade, autonomia e protagonismo, contribuindo para o fortalecimento e a ampliação de poder do indivíduo como sujeito social, ou seja, para seu *empowerment* ou empoderamento. Quanto à dimensão das habilidades, procurou-se capacitar os participantes a reconhecerem, interpretar, refletirem e agirem frente aos problemas socioambientais do território que afetam suas condições de vida e dos outros. Vale lembrar que estas três dimensões (de conhecimentos, valores e habilidades) têm igual relevância em um processo educativo e foram desenvolvidas conjuntamente (TOLEDO *et al.*, 2020, p. 208).

O empoderamento pode ser de uma pessoa ou de um grupo enquanto sujeito coletivo. Assim, uma pessoa e/ou instituição empoderada realiza, por si mesma, as alterações e redefinições que as leva a se desenvolver, estar sempre atualizada e bem adaptada, sendo sujeito ativo no processo de planejamento, execução e mudanças. Esse entendimento formulado por Paulo Freire é coerente e esclarece uma outra formulação: a “libertação do oprimido” (FREIRE, 2003).

Empoderamento seria, então, a materialização na história de um sujeito livre e resolutivo em ação. Só uma pessoa livre de fronteiras e condicionamentos impostos de fora para dentro, estaria efetivamente livre; uma pessoa livre dos entraves sociais (lugar social, condição de vida, discriminações) e psicológicos (timidez, inseguranças, complexos de inferioridade ou superioridade) seria uma pessoa empoderada (PEREIRA, 2018). Sem essa consciência ampliada de liberdade (FOUCAULT, 2019) o oprimido pode perpetuar o comportamento e ideias do opressor ao ocupar espaços de poder sem consciência dos meandros das relações e estaria propenso a repetir práticas opressoras (FREIRE, 2003).

Portanto, ao tomar consciência, construir sua liberdade e se empoderar, estaria o sujeito em condições de liderar processos revolucionários de libertação social, pois teria autonomia sem heteronomia, possuiria autoconsciência e exercitaria a liberdade com responsabilidade. Não se tornaria um mito ou um tirano, mas sim profundamente humano, almejando sempre as relações e interações equitativas. Não se perderia em formalismos e burocracias. Pelo contrário! Especialmente na perspectiva freireana, pessoas empoderadas constroem reciprocidades que requerem relações intersubjetivas cada vez mais equânimes e democráticas, estabelecendo relação horizontalizada, sob outro paradigma (sujeito-sujeito) (ALVES; OLIVEIRA, 2017).

No entanto, o empoderamento é um termo multifacetado e dinâmico que envolve os aspectos afetivo, atitudinal, cognitivo e condutual e atua em três níveis: alcança o nível psicológico dos indivíduos que atuam na vida social; instrumentaliza os grupos que atuam nas

organizações; organiza estruturas pertinentes que incidem sobre a macro política. No indivíduo, produz emancipação; no grupal, produz solidariedade e cooperação; e no estrutural, produz comprometimento social como prática de cidadania. Esta distinção tem caráter didático, pois efetivamente acontece em interação dialética e não se separa os processos e os resultados (WALLERSTEIN, 2002; VASCONCELOS, 2003; OAKLEY; CLAYTON, 2003; SILVA; MARTINEZ, 2004).

Atores sociais empoderados estariam aptos a ampliar o poder pessoal e do grupo no controle das políticas públicas, sendo capazes de assumir responsabilidades junto à sociedade e governos (GERSCHMAN, 1995; CARVALHO, 1998). Além disso, são capazes de influenciar para transformar sistemas nos quais as interações políticas pautam-se por relações clientelistas e repressivas, modelo em que os projetos são executados sem transparência, os orçamentos não são participativos, as pessoas carentes e excluídas ficam desacreditadas e sem perspectivas, de sorte que a vida se dá sob condições mínimas elementares (GOHN, 2004).

Para alguns autores, o empoderamento não chega simplesmente para uma pessoa ou grupo, mas necessariamente é um processo adquirido com a vivência, ou seja, a partir de relações e aprendizados cotidianos que empoderam (FRIEDMANN *et al.*, 1996; HERRIGER, 2006). Para promover empoderamento, os agentes educadores devem fomentar atividades e momentos formativos, que favoreçam o desenvolvimento pessoal e de grupos. Há formação processual e contínua dos conselheiros, seja em atividades formais ou não formais.

Isto pode ser detectado na observância de momentos nos quais os atores envolvidos vão se emancipando, tendo proatividade, espírito de cooperação e coletividade, conseguindo se autodeterminar e dar rumo à própria vida através de participação efetiva, tanto na realidade concreta, quanto percebendo as representações simbólicas que permitem o exercício prático da democracia (HERRIGER, 2006; BAQUERO, 2012).

Para atuar em instituições como CMDRS, o empoderamento é fundamental. Espera-se dos atores que consigam perceber e se situar em dois níveis – micropolítica e macropolítica: 1) na micropolítica agindo como autênticos representantes de seus segmentos sociais, não sendo subservientes nas relações com as autoridades, sendo democráticos e estabelecendo relações de cooperação; 2) na macropolítica, quando lidam com programas e projetos das várias instâncias de governos, o que exige capacidade de abstração, noção de tempo e de espaço político, sabedoria para atuar em ambientes de disputas, favorecer a participação social e o fortalecimento da democracia direta. Isso exige habilidades construídas a partir de relações sujeito-sujeito para a tomada de decisões (HERRIGER, 2006).

Para se alcançar o empoderamento torna-se importante o exercício de práticas educativas que reforcem a participação política nos espaços democráticos de discussão e monitoramento de políticas públicas. É possível identificar tais práticas formativas presentes na proposta de Educação Popular Freireana. Estas práticas são fortemente responsáveis pela formação dos atores locais capazes de interagir no controle das políticas públicas, atores esses que estão atuando nos CMDRS analisados.

### 3.3 Espiritualidade Política

O Empoderamento nos parece intrínseco ao fenômeno da Espiritualidade Política. Foucault (2019), evidencia que o fenômeno da espiritualidade é comum às religiões e fora delas, de modo que pode ser encontrado nos monoteísmos e nos politeísmos, inerentes às civilizações humanas, sejam gregas, romanas, judaicas, africanas, orientais, indígenas, aborígenes, dentre muitas outras. Sendo assim, o fenômeno da espiritualidade não é necessariamente exclusivo às religiões ou práticas místicas, apesar da maioria das religiões e misticismos trabalharem com a dimensão espiritual.

[...] a espiritualidade é a prática pela qual o homem é deslocado, transformado, transtornado, até a renúncia de sua própria individualidade, da sua própria posição de sujeito. Não mais ser sujeito como se foi até agora, sujeito em relação a um poder político, mas sujeito de um saber, sujeito de uma experiência, sujeito também de uma crença (FOUCAULT, 2019, p. 19).

Com a possibilidade de ser sujeito e se insurgir de si mesmo a partir da posição de um protagonismo social é que esse sujeito vai sendo definido e construído, num ambiente de correlação de forças de poderes: político, religioso, dogmas, crenças, hábitos, estrutura social e espiritualidade. Nessa perspectiva foucaultiana, Pereira (2020, p. 187), afirma que a mudança que resulta da insurreição deliberada forja tanto os modelos sociais, como incide sobre a formação dos sujeitos e “[...] não é necessariamente massiva e tantas vezes ocorre no âmbito das relações interpessoais em suas diversas dimensões. Assim, aponta que não pode haver sociedades sem insurreições”.

Na prática, a ação da espiritualidade política nos CMDRS pode ser percebida quando agricultores familiares de uma determinada localidade se reúnem em associação movidos por interesses comuns e passam a atuar enquanto componente da coletividade política, razão pela qual eles seguem assumindo postos de trabalhos voluntários, a exemplo de cargos de presidência, secretaria e tesouraria dos Conselhos. Organizados em agrupamentos

reivindicativos, passam a organizar reuniões, construir pautas, discutir sobre diagnósticos e definição de prioridades, e buscar parcerias, sempre trabalhando para além de suas necessidades imediatas, em prol das comunidades.

A Diretoria das Associações devidamente legalizadas pode compor cadeiras no Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável de seus municípios, onde os representantes discutem os problemas e as possíveis soluções referentes às políticas públicas voltadas para os municípios, e não mais apenas as suas localidades. Constatamos que, por vezes, também discutem problemas que atingem os municípios vizinhos, percebendo a realidade pela qual se sentem responsáveis em um âmbito territorial.

Por fim, os representantes destes Conselhos passam a compor comissões territoriais, fóruns regionais e até mesmo nacionais. E é precisamente a partir do momento em que há um compromisso efetivo destes Conselheiros, na qualidade de fiéis representantes, ao passarem a discutir e buscar soluções para seus representados é que se vai construindo a espiritualidade política no sentido atribuído por Foucault (2019), como reflexo da luta pelos direitos dos representados, que vão além dos sujeitos restritos e estendem seu universo ultrapassando as suas localidades imediatas.

### 3.4 Protagonismo Social

O termo protagonismo vem do grego *protagonistes*, sendo que *protos* significa principal ou primeiro e “*agonistes*” significa lutador ou competidor (HOUAISS, 2001). Esse termo está presente em teatros referindo-se ao ator principal da cena. Na literatura, refere-se ao personagem principal do enredo. Atualmente, o termo está associado à determinada categoria que se propõe a alguma ação social, que é o caso dos conselheiros. Assim, há na sociedade diversos tipos de protagonismos, a saber: dos jovens, das mulheres, das comunidades Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual + (LGBTQIA+); dos trabalhadores; dos negros; dos indígenas; dos pescadores etc. (BAQUERO, 2012; MÜLLER; COELHO, 2013; ARAÚJO; BOTELHO; CARNEIRO, 2019; GIRALDO; ROSSET, 2021).

No caso dos CMDRSs, o protagonismo adquire sentido coletivo, o que pressupõe processos continuados de adoção de representações comuns entre as pessoas envolvidas e do grupo enquanto sujeito coletivo, para assumirem desafios, entendidos como missão coletiva. Isto é perceptível quando da análise das diversas políticas públicas discutidas nas reuniões e na forma com que são tomadas e encaminhadas as decisões, cuja intencionalidade de seus membros se

materializa na busca coletiva de consensos através de diálogos e acordos, duradouros ou temporários, criando mecanismo de resistência às tentativas externas de produzir desagregação do grupo.

Conseguem construir sinergias e valorizam o interagir com outros por meio de relações igualitárias, e estar nelas por convicção e sentimentos de soma, alimentar esperanças comuns e gerenciar as diferenças pessoais, que exigem sobremaneira uma boa capacidade de cada um para lidar consigo mesmo de forma saudável e equilibrada. A relação Eu-Tu (entre sujeitos) sobrepõe à relação Eu-Isso (sujeito e objeto) e esta realidade é uma construção consciente, cognitiva e exige constante auto-observação (BUBER, 2001). O “outro” enquanto fenômeno é complexo, pois é subjetivo enquanto interpretação e objetivo enquanto sujeito histórico. Todorov (1983), ao estudar a presença do “outro” nos documentos dos colonizadores das Américas revela a sutileza desse encontro do eu com o outro:

Quero falar da descoberta que o eu fiz do outro. O assunto é imenso. Mal acabamos de formulá-lo em linhas gerais já o vemos subdividir-se em categorias e direções múltiplas, infinitas. Podem-se descobrir os outros em si mesmo, e perceber que não se é uma substância homogênea, e radicalmente diferente de tudo o que não é si mesmo; eu é um outro. Mas cada um dos outros é um eu também, sujeito como eu. Somente meu ponto de vista, segundo o qual todos estão lá e eu estou só aqui, pode realmente separá-los e distingui-los de mim (TODOROV, 1983, p. 3).

A compreensão da alteridade, que é “a qualidade ou estado do que é outro ou do que é diferente, está relacionada com a capacidade de perceber a si mesmo ou o próprio grupo social, não como o padrão, mas também como o outro” (MENEZES, 2011). Assim, a liberdade não condicionada a alguma estrutura imutável só é possível ao perceber o outro enquanto separado, mas conectado e desprovido de noções da dominação absoluta de um sistema imposto por alguma instância externa à relação em contextos específicos, campos de operação, que é onde se dá a “realidade mais real”, como nos ensina Bourdieu ao indagar:

Por que me parece necessário e legítimo introduzir no léxico da sociologia as noções de espaço social e de campo de poder? Em primeiro lugar, para romper com a tendência de pensar o mundo social de maneira substancialista. A noção de espaço contém, em si, o princípio de uma apreensão relacional do mundo social: ela afirma, de fato, que toda a “realidade” que designa reside na exterioridade mútua dos elementos que a compõem. Os seres aparentes, diretamente visíveis, quer se trate de indivíduos quer de grupos, existem e subsistem na e pela diferença, isto é, enquanto ocupam posições relativas em um espaço de relações que, ainda que invisível e sempre difícil de expressar empiricamente, é a realidade mais real (*ens realissimum*, como dizia a escolástica) e o princípio real dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos (BOURDIEU, 2008, p. 48–49).

Donde se conclui que liberdade subjetiva é, portanto, condição para o cidadão atuar, sendo protagonista, no seu campo. Segundo Wacquant (2013 p. 91):

Bourdieu descarta a noção substancialista de "classe dirigente" em favor do conceito relacional de *campo de poder*. Essa noção topológica permite-nos anatomizar os conflitos horizontais que opõem os agentes e as instituições que concentram os poderes díspares em jogo na sociedade avançada. Bourdieu sugere que muitos conflitos que aparentemente opõem às categorias dominantes e dominados são, na realidade, batalhas de extermínio mútuo que contrapõem os diferentes setores do campo de poder, isto é, diferentes frações de uma suposta classe dirigente, cujo império torna-se mais opaco e mais impregnável pelo intrinsecamente crescente e pelas contradições cada vez maiores das engrenagens da dominação. Em síntese, em vez de tomá-las como dadas ou estipulá-las através de um ato de autoridade científica, Bourdieu problematiza a existência, as fronteiras e o grau de coesão tanto das classes superiores quanto das subordinadas, e abre espaço para a pesquisa empírica das modalidades sociais de sua possível unificação e eventual capacidade para ação conjunta (WACQUANT, 2013, p. 91).

Portanto, a abordagem do protagonismo social não é neutra na sociedade e, sua ação prática, se coloca em um campo social histórico e determinado, conforme seja o lugar da sua classe, e é ali que se verificam os problemas, acontecem os debates e são elencadas e selecionadas as soluções apontadas pelo grupo.

No caso específico em discussão aqui, o protagonismo social refere-se a um conjunto de ações realizadas pelos trabalhadores rurais da agricultura familiar e entidades representativas dessa categoria, buscando gerar influência sobre as gestões públicas nos quatro municípios estudados, inseridos no contexto das políticas definidas pelo Colegiado Territorial do Território da Cidadania do Agreste Meridional de Pernambuco.

Nisto, as práticas de protagonismo na estratégia territorial se assemelham tanto na sua origem quanto no seu método, pois têm sua fundamentação na prática da Educação Popular, instituídas por Paulo Freire, a partir da sua elaboração pedagógica na abordagem da Pedagogia da Libertação (FREIRE, 1996, 2003).

E foi precisamente nesse contexto que as gestões do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal (2003-2015), fortaleceram efetivamente as instâncias sociais de construção coletiva de conhecimento: fóruns, colegiados, conselhos, conferências e plenárias, com reflexos e impactos extremamente positivos. Pois, tratou-se, por um lado, de uma estratégia que correspondeu às expectativas dos agentes sociais locais em se aproximar de uma prática mais efetiva da democracia participativa, o que implica dizer, por outro lado, que as ações dos CMDRSs são mobilizadas, especialmente, quando há boa sintonia entre os desejos e necessidades da sociedade e compromisso do poder público em atender suas demandas.

Não menos importante foi a ascensão de gestores vinculados organicamente à classe trabalhadora na Presidência da República, que proporcionaram experimentos em torno de modelos mais participativos. Estas práticas foram bastante exploradas na literatura, cujas pesquisas resultaram em livros, teses, artigos e se tornaram relevantes nos debates em ciência política. Alguns dos trabalhos sobre esse processo são os estudos comparativos sobre Orçamento Participativo (ABERS, 2000; BAIERLE, 2014) que chamaram a atenção para variáveis que precisariam ser consideradas para aumentar o poder popular (AVRITZER, 2012).

Dagnino (2002) e outros exploraram os resultados positivos alcançados quando há compartilhamento de poder entre os gestores públicos e a participação social, destacando tensões quando se tem perspectivas diferentes para abordar situações semelhantes (DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Essas pesquisas indicam que os arranjos institucionais podem parecer semelhantes quanto à estrutura, mas são diferentes em seus processos de discussões e deliberações, extensão e poder de gerar incidência. As experiências dos atores locais, suas culturas e capacidades em participação e elaboração de propostas influenciam na forma como o coletivo funciona, mas também na sua capacidade de influenciar.

As pesquisas atuais não mostram um conceito definitivo para as análises, de modo que se faz necessário não só "teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas incluir como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal" (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 78). Os movimentos participativos têm relação direta com o Estado sendo que, muitas vezes, transformam o Estado em espaço de negociação, assumindo postos burocráticos. Já o Estado investe na formatação de instâncias e instrumentos para facilitar a participação.

Os estudos permitem identificar quatro rotinas de interação entre Estado e sociedade civil: a) protestos e ação direta: manifestações, marchas, ocupações; b) política de proximidade: relação interpessoal direta entre o cidadão comum e o gestor eleito, clientelismo; c) ocupação de cargos na burocracia: vários movimentos entendem que ocupar cargos é bom para facilitar o alcance dos seus objetivos; d) junção desses três anteriores: através de pressão social o governo coopta lideranças e os atribuem funções na burocracia do Estado (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005).

Nos CMDRS foi possível verificar três instâncias de protagonismo: 1) o protagonismo pessoal (de todos ou de um líder mobilizador) dos atores é fundamental para os conselhos funcionarem; 2) o protagonismo do CMDRS, enquanto sujeito coletivo, consegue ser protagonista através do empoderamento externo, na medida em que congrega os demais na

instância do Colegiado Territorial; 3) e o protagonismo do Colegiado Territorial, que é feito pelos CMDRS e se retroalimentam de legitimidade e poder.

### 3. 5 Controle social de políticas públicas

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), há um método a ser observado para fazer o Controle Social das Políticas Públicas. Precisa-se partir da compreensão do que seja Gestão Social, pois controle social é um elemento da gestão (BRASIL, 2016, 2010). Para isto, foi elaborado pelo MDA o “Guia Para o Controle Social” que traz alguns conceitos de “macroprocessos” importantes para a reflexão, resumindo em quatro etapas a serem observadas no processo de controle social das políticas públicas:

[...] 1) planejamento; 2) organização das forças sociais e institucionais construindo sinergias para alcançar os objetivos previstos no planejamento; 3) efetivar o controle social através de ações de monitoramento dos investimentos e execuções; 4) avaliação, além dos diálogos constantes e informais, é importante se ter espaços formais de avaliação como os colegiados territoriais, comissões de avaliação e produção de informações oficiais que circulem de forma transparente entre as instituições (PEREIRA, 2018, p. 40–41).

Para cumprir bem essas etapas, é necessário que haja coesão social que se manifeste na expressão de comunidades e sociedades unidas em torno de uma causa comum includente, cujo alcance efetivo dos objetivos pressupõe relações pautadas pela equidade, solidariedade, justiça social, pertencimento e discricção (SILVA; GUIMARÃES, 2008).

Nesse contexto, o PTDRS, produzido coletivamente pelos atores locais, dentre eles os CMDRS, é tanto um processo (que exige engajamento), quanto um produto (que serve de base para agregação dos atores e orienta os investimentos), que mobiliza e envolve a sociedade tanto na elaboração, quanto no acompanhamento da execução de políticas públicas. No entanto, o cumprimento do que está previsto ainda não é uma realidade satisfatória para os conselheiros, pois há uma distância entre o que precisa e busca e aquilo que se verifica na prática (GURGEL; JUSTEN, 2013).

Como parte dos resultados da pesquisa, pode-se constatar a quantidade de vezes em que as discussões em Assembleias foram sobre políticas públicas. Isto faz sentido, pois desde a implantação da Política Territorial, os CMDRS atuam como a base do debate, construção e controle das políticas públicas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Nacional de Acesso ao

Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) – Modalidade Campo; Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC); Garantia Safra (GS); Programa de Aquisição de Alimentação (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)... Todas voltadas para a Agricultura Familiar, promovendo o acesso dos legítimos beneficiários a essas políticas, em busca do combate à pobreza rural, objetivo da “estratégia territorial” protagonizada pelo MDA.

Embora os CMDRSs, no geral, convirjam sobre o tema do controle das políticas públicas, especificamente, no que se refere à sua fase de execução, de forma mais específica, cada CMDRS atribui relevância a determinados temas:

- Conselho de Caetés discutiu 94 vezes, nestes três anos, sobre políticas públicas sendo as seguintes, trazidas em maior frequência: 1) Projetos Prorural; 2) Programa Agroamigo; 3) Programa Terra Pronta (IPA/Prefeitura);
- Conselho de Tupanatinga discutiu por 52 vezes políticas públicas, sendo as mais discutidas por ordem de frequência: 1) Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP; 2) Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e 3) Projetos Prorural;
- Conselho de Itaíba discutiu por 124 vezes, sobre políticas públicas, sendo as mais discutidas por ordem de frequência: 1) Garantia Safra; 2) Cadastro Ambiental Rural – CAR 3) Programa Operação Pipa; e
- Conselho de São Bento do Una descreveu em atas 117 discussões sobre políticas públicas, sendo as seguintes políticas, as mais presentes por ordem de frequência: 1) Projetos Prorural; 2) Programa de Distribuição de Sementes; e 3) Programa Segunda Água (cisterna para produção).

A quantidade de vezes em que uma política aparece nas discussões não demonstra, necessariamente, sua relevância, mas sim, que a execução da política no município precisa de ajustes. Pelos temas e políticas públicas tratados nos Conselhos, conforme constatado com base nos documentos analisados, pôde-se perceber que isto tem ligação direta com a execução do Plano de Desenvolvimento do Território da Cidadania do Agreste Meridional de Pernambuco, pois tais políticas foram trazidas como urgentes para enfrentar gargalos da situação local.

Pode-se constatar que houve rápidas alterações, um desmonte programado nas ações do governo a partir de 2016, ao desconstruir várias políticas públicas aparentemente consolidadas como conquistas sociais, e a adoção de um modelo de gestão neoliberal que fundamentou o movimento que produziu o *impeachment*, descrito no documento “Uma Ponte para o Futuro” (FUG, 2015) que mais representou uma ponte para o passado (CAVALCANTI; VENERIO, 2017) que

deveria ter sido superado com o processo de redemocratização após os anos do Regime Militar, quando houve retrocessos graves para a sociedade.

Pela análise dos documentos foi possível identificar, pela alta frequência nas reuniões e os temas abordados, que os CMDRSs operam como “sujeitos coletivos” reconhecidos no seu contexto como protagonistas, contribuindo para construir o desenvolvimento local sustentável na medida em que chamam para si o debate sobre as políticas públicas a serem implementadas no município. A partir de sua organização como instituição associativa, operam como empreendimento sociais que, embora sejam criados por força de lei, seus membros atuam se considerando cidadãos conscientes e participantes ativos da vida social.

O protagonismo dos sujeitos individuais ou coletivos não é uma construção fácil nem se consolida como pronta e estática, pois a tendência é agir de forma a harmonizar as relações, acomodando e se adaptando às situações sem confrontações, no entanto, é esse esforço pelo protagonismo que vem reescrevendo a trajetória dos movimentos sociais (MOURA, 2007; FAVARETO, 2010; HOROCHOVSKI; SIRINO, 2016).

O resultado principal, vinculado a esse esforço no Brasil em prol do Desenvolvimento Sustentável, pode ser percebido em um primeiro momento na busca por uma participação efetiva no processo constituinte, visando consolidar as experiências construídas ao longo da redemocratização do país o que resultou na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Como resultado desse movimento crescente a partir da sua consolidação na CF-88, a eleição de 2002 colocou no governo federal uma Frente Popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), através do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um representante do movimento sindical, apoiado por forças populares vinculadas às igrejas progressistas e movimentos sociais que atuavam junto a grupos sociais populares.

Quando essa coligação de partidos políticos situados mais próximos aos movimentos populares assumiram o governo, e propuseram políticas para atender às demandas sociais que representavam o anseio da maioria da população, foi possível verificar melhoria nas condições de habitação, acesso à energia elétrica, investimento em recursos hídricos no Semiárido, bolsas de estudos para os jovens, valorização do salário mínimo e investimento em infraestrutura, provocando melhorias em praticamente todos os aspectos da vida da população, através de vários programas do Governo Federal para os municípios (BRASIL, 2008).

No entanto, houve retrocesso importante quando a então Presidenta Dilma Vana Rousseff sofreu o *impeachment* em 2016, através de uma articulação liderada por setores do judiciário, mídia e parlamento (MANCE, 2017; SANTOS; BACCEGA; MATEUS, 2021). A sequência

dos fatos foi a extinção do MDA, e do Ministério das Mulheres e Direitos Humanos, dentre tantas outras, como demonstra a Medida Provisória Nº 768, de 02 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017). Isto evidencia que os espaços de poder estão sempre em disputa e os protagonismos são paradoxais e contraditórios, estando sujeitos a reviravoltas políticas a despeito de processos aparentemente consolidados.

#### 4 Considerações finais

Os CMDRS pesquisados demonstram sua importância como aglutinadores de instituições e têm o reconhecimento dos atores locais como legítimos porta-vozes da sociedade e de gestores públicos, mas principalmente, operam como agregadores de instituições dos trabalhadores rurais a exemplo de associações, cooperativas e sindicatos vinculados ao ambiente rural.

Embora haja diferenças entre os CMDRS em cada município, observa-se que, ao longo do tempo, eles passaram a funcionar como “fórum” importante de deliberação sobre a definição, execução e monitoramento de várias ações de políticas públicas para o meio rural e, neles, estão representados vários segmentos da sociedade civil e instituições públicas, tendo servido como porta de entrada e aglutinadores para quaisquer órgãos públicos que precisam desenvolver ações nos municípios, sendo que é no CMDRS onde se faz a identificação de beneficiários diretos, deliberação sobre o método de atuação e monitoramento das ações, bem como a definição de prioridade das ações.

Por não conseguir frear o movimento que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, que pôs fim às ações em prol do desenvolvimento sustentável, produziu um sentimento de impotência social em relação a isto, a causa do insucesso sugere que o controle social sobre as políticas públicas seja incipiente, relativamente frágil e vinculado à vontade dos governos.

Paradoxalmente, a urgência em se fazer controle social e a reivindicação para que isso ocorresse, foi o que provocou, desde os movimentos sociais pela redemocratização, e tornou possível ao governo, a partir de 2003, fazer experimentos importantes quanto a isto, e conseguir implementar políticas públicas que, efetivamente, geraram incidência positiva em favor da inclusão social. A partir de 2015, momento em que se consolidava o processo do *impeachment*, o índice de pobreza voltou a subir no Brasil.

Por fim, a ação de controle social será sempre um exercício de aprendizagem coletiva, e é aprimorada na medida em que vai identificando e superando entraves presentes na efetivação da democracia participativa; adotando mudanças no âmbito da cultura e nas atitudes

interpessoais e criando regras, normas e instrumentos para controles. As superações avançam até que se garanta a participação da sociedade em todos os níveis da gestão. Esse conjunto deve favorecer um encontro dos valores subjetivos com ações objetivas.

## Referências

- ABERS, R.; BÜLOW, M. U. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.
- ABERS, R. N. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Colorado: L. Rienner, 2000.
- ALVES, F. DE B.; OLIVEIRA, G. F. DE. Entre o esquema sujeito-objeto e o esquema sujeito-sujeito: considerações sobre um novo paradigma. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermeneutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 2, p. 136–150, 2017.
- ARAÚJO, R. S. DE; BOTELHO, B. O. DE; CARNEIRO, P. J. S. (ORG. **Extensão Popular - caminhos em construção - Caminhos para a construção de trabalhos sociais emancipatórios e humanizadores**. João Pessoa: Editora do CCTA, 2019.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Oinão Pública**, v. 18, n. 2, p. 383–398, 2012.
- BAIERLE, S. **A experiência brasileira de orçamento participativo (OP): o caso de Porto Alegre**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/ong/?p=82>. Acesso em: 29 de nov. 2022.
- BAQUERO, R. V. A. Empoderamento: instrumento de emancipação Social? Uma discussão conceitual. **Revista Debates**, v. 6, n. 1, p. 173–187, 2012.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da razão**. Tradução: Mariza Correia. 9. ed. Campinas: Papirus Editora, 2008.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 fev. 2022.
- BRASIL, Ministério da Economia. **Lista de conselhos e órgãos colegiados**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2016. Assunto: Participação Social.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Edição 2 – Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.
- BRASIL, Planalto. **Medida Provisória No 768, de 02 de fevereiro de 2017**. Cria a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos, altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2017.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Guia para a construção do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável e solidário – PTDRSS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016. Assunto: Política Territorial.
- BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). Orientações para o acompanhamento dos Programas de Desenvolvimento Agrário. In: **Olho vivo no dinheiro público**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2012. Assunto: Controle social de políticas públicas.

BRASIL, Secretaria Geral da Presidência da República. **Democracia Participativa: nova relação do Estado com a Sociedade (2003-2010)**. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011. Assunto: Controle social de políticas públicas.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável** - Guia para o Planejamento. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. Assunto: Política Territorial.

BRASIL, Presidência da República. **Catálogo de programas do governo federal destinados aos municípios**. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Assunto: Políticas Públicas.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, DF: Ministério Desenvolvimento Agrário, 2005. Assunto: Controle social de políticas públicas.

BUBER, M. **Eu e Tu**. Tradução: Newton Aquiles Von Zuben. 10. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

CARVALHO, A. I. DE. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 23–25, 1998.

CAVALCANTI, B. M.; VENERIO, C. M. S. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 215, p. 139–162, 2017.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: (COORD.), D. M. (Ed.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95–110.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina. **Cuadernos para la Democratización**, p. 1–107, 2006.

FAVARETO, A. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 12, 2010.

FERREIRA, J. A.; CARDOSO, J. L. Papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. **Informações Econômicas**, v. 34, n. 1, p. 18–27, 2004.

FOUCAULT, M. **O mistério da revolta** – Entrevistas inédito sobre a Revolução Iraniana. Tradução: Lorena Balbino. São Paulo: Editora N-1, 2019.

FREIRE, P. **Conscientização: teoria e prática da libertação** - uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. Tradução: Kátia de Mello e Silva. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1981. v. 10

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 36. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2003.

FRIEDMANN, J. *et al.* **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**. Oeiras: Celta Editora, 1996.

FUG. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

GERSCHMAN, S. **A democracia Inconclusa**. Um estudo da Reforma Sanitária Brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

- GIL, A. C. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.
- GIRALDO, O. F.; ROSSET, P. M. Principios sociales de las agroecologías emancipadoras. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 58, p. 708–732, 2021.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.
- GOHN, M. DE G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. A. DOS (Ed.). **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 175–201.
- GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: A experiência dos conselhos gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357–378, 2013.
- HERRIGER, N. **Empowerment in der sozialen Arbeit: eine Einführung**. Stuttgart: Kohlhammer, 2006.
- HOROCHOVSKI, R. R.; SIRINO, N. P. Sentidos e usos do empoderamento na pesquisa social. In: PERISSINOTTO, R. M.; LACERDA, G. B. DE; SWAKO, J. (ORG. (Eds.)). **Curso livre de teoria política: normatividade e empiria**. Curitiba: Appris, 2016. p. 249–271.
- HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- KLEBA, M. E.; WENDAUSEN, A. Empoderamento: Processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, v. 18, n. 4, p. 733–743, 2009.
- KONDER, L. História dos intelectuais nos anos 50. In: FREITAS, M. C. DE (ORG. (Ed.)). **Historiografia brasileira em perspectiva**. São Paulo: Contexto, 1988. p. 355–374.
- LOCKEN, S. N. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MANCE, E. **Falácias de Moro: análise lógica da sentença condenatória de Luiz Inácio Lula da Silva**. Processo nº 5046512-94.2016.4.04.7000. Passo Fundo: IFIBE, 2017.
- MARQUES, M. P. **Construção do campo da educação popular no Brasil: história e repertórios**. Dissertação (Mestrado em educação) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.
- MENEZES, P. **Alteridade**. Disponível em: <https://www.significados.com.br/alteridade/>. Acesso em: 4 mar. 2022.
- MINAYO, M. C. DE S. (ORGANIZADORA) *et al.* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007. v. 17
- MOURA, J. T. V. DE. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e a construção democrática: Esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 9, n. 2, p. 241–255, 2007.
- MÜLLER, T. M. P.; COELHO, W. DE N. B. (ORG. **Relações étnico-raciais e diversidade**. Niterói: Editora da UFF, 2013.
- NEVES, D. P.; SILVA, M. A. DE M. (ORG. **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil: Formas tuteladas de condição camponesa**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2008.
- OAKLEY, P.; CLAYTON, A. **Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)**. São Paulo: Instituto Polis, 2003.

- OXFAM, B. **Compreenda quais são os efeitos sociais da pandemia no trabalho e renda.** Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/trabalho-e-renda/>. Acesso em: 13 fev. 2022.
- PEREIRA, G. DA S. Foucault, Michel (2018), O enigma da revolta: entrevistas inéditas sobre a Revolução Iraniana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 122, p. 185–188, 2020.
- PEREIRA, G. M. C. L. **Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável: espaços de poder da Agricultura Familiar.** Garanhuns: UNIVASF, 2018.
- PETERS, G. Percursos a teoria das práticas sociais. In: SILVA, J. P. DA (DIRETOR) (Ed.). **Coleção Crítica Contemporânea.** São Paulo: Anna Blume - Contemporânea, 2015.
- PRORURAL. **Projeto de inclusão econômica da área rural de Pernambuco.** Relatório de Avaliação de Projeto. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/916681468222566391/644380PORTUGUE0eb06000BOARD00port0.docx>. Acesso em: 13 fev. 2022.
- RIDENTI, M. **O fantasma da revolução brasileira.** 2. ed. São Paulo: UNESP, 2010.
- SANTOS, L. DE A.; BACCEGA, M. V. DE A.; MATEUS, Y. G. A. S. (ORG. **O golpe de 2016 e o futuro da democracia no Brasil.** São Luiz: EDUFMA, 2021.
- SILVA, C.; MARTINEZ, M. L. Empoderamento: processo, nível y contexto. **Psykhé**, v. 13, n. 1, p. 29–39, 2004.
- SILVA, F. R. DA; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. DOS. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em questão**, v. 15, n. 41, p. 24, 2017.
- SILVA, R. M. DA *et al.* **Estudos qualitativos: enfoques teóricos e técnicas de coletas de informações.** Sobral: Edições UVA, 2018.
- SILVA, L. V. DE L.; PINHEIRO, M. R. D.; CHAGAS, N. S. O empoderamento como processo de conscientização e os sujeitos da educação. **CONEDU**, 3. [Anais] 2016
- SILVA, S. S.; GUIMARÃES, M. D. A (ORG. **Gestión de territorios rurales en Brasil.** San José, Costa Rica: IICA, 2008.
- TCE/PE, T. DE C. DO E. **Projeto de combate à pobreza rural – relatório consolidado.** Recife: TCE/PE, 2003.
- TCE/PE, T. DE C. DO E. DE P. **Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR II - Relatório consolidado - ANOP.** Recife: TCE/PE, 2005.
- TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação.** São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2005. v. 25
- TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- TODOROV, T. **A conquista da América: a questão do outro.** Tradução: Beatriz Perrone Moi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- TOLEDO, C.; OLIVEIRA, M. L. R. DE. Participação de agricultores familiares em CMDRS: Um estudo de caso no município de Luz-MG. **Espacios**, v. 38, n. 28, p. 1–9, 2017.
- TOLEDO, R. F. DE *et al.* Aprendizagem social e diálogo: experiência de criação de polos de educação ambiental em dois parques municipais na cidade de São Paulo. In: MONTEIRO, R. DE A. A.; SORRENTINO, M.; JACOBI, P. R. (ORG. . (Eds.). **Diálogo e transição educadora para sociedades sustentáveis.** São Paulo: IEE/USP, 2020. p. 197–210.

VASCONCELOS, E. M. **O poder que brota da dor e da opressão**: empowerment, sua história, teoria e estratégias. São Paulo: Paulus, 2003.

WACQUANT, L. Poder simbólico e fabricação de grupos: Como bourdieu reformula a questão das classes. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 96, p. 87–103, 2013.

WALLERSTEIN, N. Empowerment to reduce health disparities. **Scandinavian Journal of Public Health**, v. 30, n. 59\_suppl, p. 72–77, 25 set. 2002.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? Índice de GINI. **Revista de Informação e Debate - IPEA**, v. 4, n. 1, 2004.