

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos
Sociais

**GESTÃO SOCIAL: QUESTÕES DE GÊNERO E CONTROLE
SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL DE ÁGUAS
EMENDADAS**

Mônica Vasconcelos Kuhlmann

Brasília
2010

Mônica Vasconcelos Kuhlmann

**GESTÃO SOCIAL: QUESTÕES DE GÊNERO E CONTROLE
SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL DE ÁGUAS
EMENDADAS**

Monografia apresentada ao núcleo de
Especialização do Curso Democracia
Participativa, República e Movimentos
Sociais para aprovação.

Orientadora: Maria Miranda Soares
Co-Orientadora: Luzia Costa Becker

Brasília
2010

À Karen e Felipe, meu sol e minha lua;
Ao Noely, pelo seu amor e amizade.

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho à minha família, sempre, meus agradecimentos por terem aceito se privar de minha companhia pelos estudos, concedendo a mim a oportunidade de me realizar ainda mais.

Aos meus amigos que tanto me ajudaram nessa minha trajetória, pelo carinho e dedicação.

À UFMG pela qualidade de ensino.

Aos meus professores, orientadora, pela sabedoria.

À Secretaria-Geral da Casa Civil, pela oportunidade do Curso.

E a todos que contribuíram para que este sonho se tornasse possível.

“Tecer e ter nas mãos o fio, o desafio.
Fio condutor da história.
História que muito adormeceu a memória.
Fio que passa, perpassa, vai contruindo a rede.
Passo a passo, formando laços, tecendo sonhos”.

Amauri Adolfo

RESUMO

O presente trabalho parte das novas significações de espaço rural, geradas a partir da reorganização em territórios como definição adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para analisar o Território Rural de Águas Emendadas, o estudo em conta, entre outros aspectos, a identidade social e cultural de espaços físicos rurais para a organização territorial de um conjunto de municípios em três diferentes estados brasileiros. Desse modo, o desenvolvimento desse território, desde a composição de seu colegiado, passando por definições de controle social e questões de gênero, levam a considerações acerca dos entraves que enfrentam os novos paradigmas de visão do rural para se tornarem também parte da realidade de agricultores e agricultoras. Este trabalho também traz, por meio de entrevistas, o posicionamento de algumas personalidades envolvidas com o Território de Águas Emendadas a respeito de questões sobre desenvolvimento rural, participação feminina e perspectivas para o futuro do meio rural brasileiro.

Palavras –chave: Controle Social. Agricultura familiar. Questões de Gênero. Território da Cidadania. Território de Águas Emendadas.

ABSTRACT

Based on the new concepts of territoriality in the rural space – resulting from the reorganization of territories as defined and adopted by the Ministry of Agrarian Development and its Secretariat of Territorial Development – the present work brings up some features of the Águas Emendadas Rural Territory. Amongst other aspects, this work takes into account the social and cultural aspects of rural physical spaces for the territorial organization of a group of municipalities in three different Brazilian states. Thus, the development of this territory, including the composition of its Council and the definition of social control and gender issues, raises considerations about the bottlenecks that the new paradigms of rural view face not only to be targeted by researchers, but also to become part of the reality of agricultural men and women. Through an interview, this work also brings up the position of some prominent figures involved with the Águas Emendadas Territory concerning rural development issues, women.

Key words: Social Control. Family Agriculture. Gender Issues. Citizenship Territory. Águas Emendadas Territory.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. Territórios Rurais: nova ruralidade.....	13
1.1. Programa Nacional de Desenvolvimento Ssustentável de Territórios Rurais – PRONAT.....	16
1.1.1. Objetivos do PRONAT.....	19
1.1.2. Público-Alvo.....	19
1.1.3. Mediadores e Atores Sociais.....	20
1.1.4. Agentes de Desenvolvimento.....	20
1.1.5. Assessores ou Consultores.....	20
1.1.6. Colaboradores.....	20
1.1.7. Personalidades.....	21
1.1.8. Gestores Públicos.....	21
1.2. O Programa Territórios da Cidadania.....	21
2. Controle Social, Cidadania e Gênero nos Territórios Rurais: o papel dos colegiados.....	24
3. PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA ORGANIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS AÇÕES DO COLEGIADO TERRITORIAL DE ÁGUAS EMENDADAS.....	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39
ATA DE APROVAÇÃO	41

LISTA DE SIGLAS

AEFA – Associação Escola Família Agrícola

CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CEPEC – Centro de Pesquisa e Promoção Cultural

CIAT – Comissão de Implementação das Ações Territoriais

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial

CAE - Comitês de Articulação Estadual

CEF – Caixa Econômica Federal

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNDRSS – Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPT – Comissão Pastoral da Terra

COTAE – Colegiado Territorial de Águas Emendadas

CTA-ZM – Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata

DRP – Diagnóstico Rural/Rápido Participativo

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

IEF – Instituto Estadual de Floresta

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMTR-NE - O Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste -

ONG – Organização Não-Governamental

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PST – Plano Safra Territorial

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SRA – Secretaria de Reordenamento Agrário

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

UC – Unidade de Conservação

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

INTRODUÇÃO

O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA estabeleceu, no ano de 2003, uma Secretaria que viria a se tornar responsável pela implantação de organizações intermunicipais por todo o País, com a missão básica de elaborar e executar o planejamento territorial de um conjunto de municípios rurais.

Tal Secretaria, uma inovação organizacional significativa com relação ao que existia até então no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, do MDA, tornou-se elemento decisivo no funcionamento do Programa: sua política voltava-se a garantir um conjunto de infraestruturas e serviços para o melhor desempenho da agricultura familiar.

De outra parte, o PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, criado em 1997 com o objetivo de criar externalidades positivas que agregar valor aos produtos da agricultura familiar, tinha projetos elaborados no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Até 2002, selecionavam-se municípios que dirigiam ao MDA um conjunto de demandas.

O presente trabalho é o resultado de investigações e reflexões acerca da operacionalização da política de desenvolvimento territorial constituída recentemente no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do MDA, tendo em vista a importância de compreender as relações de poder e os conflitos territoriais existentes dentro dos Territórios Rurais instituídos, para que seja possível repensar estratégias de gestão e até mesmo de atuação das políticas governamentais.

A partir de um levantamento bibliográfico e documental sobre o tema e sobre a política institucional de desenvolvimento territorial, tendo como referência um estudo de caso do Território Rural de Águas Emendadas, envolvendo os estados de Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal, propomos a compreensão das principais dificuldades encontradas no processo de gestão territorial, levantando a questão sobre a participação e o controle social de um segmento historicamente excluído desse processo: as mulheres.

Este trabalho está organizado em três capítulos, nos quais se aborda participação em diversos aspectos do controle social. No primeiro capítulo, intitulado *Territórios Rurais: novas ruralidades*, faremos uma discussão sobre a instituição de territórios no âmbito das novas políticas de desenvolvimento rural do Brasil, problematizando alguns conceitos, abordagens e práticas institucionais e

estabelecendo uma relação com o contexto de globalização em que as experiências territoriais se inserem.

No segundo capítulo, *Controle Social, Cidadania e Gênero nos Territórios Rurais: o papel dos colegiados*, abordaremos os conceitos de território e de desenvolvimento rural, apresentando as concepções que deram suporte teórico a esta pesquisa e introduzindo algumas reflexões sobre o caso do Território de Águas Emendadas.

No terceiro capítulo, *Participação das Mulheres na Organização e no Controle Social das Ações do Colegiado Territorial de Águas Emendadas: uma análise das limitações*, elaborou-se um roteiro de questões importantes que foram levantadas e checadas junto a dirigentes do referido Colegiado Territorial para que se pudesse, a partir de uma amostra desses atores sociais envolvidos de alguma forma com o Colegiado do Território Rural de Águas Emendadas, verificarmos qual é a visão que se tem da participação das mulheres no processo de desenvolvimento do território.

Para isso, nas entrevistas respondidas, buscamos informações que dão suporte para se fazer uma pequena análise ressaltando conclusões mais gerais, citando-se partes das entrevistas para corroborar argumentos apresentados ao longo da parte teórica.

Por fim, nas considerações finais, buscamos reafirmar algumas das conclusões que elaboramos ao longo do trabalho, sem a pretensão de encerrar o debate necessário sobre essas questões. Ao contrário, buscamos contribuir para a realização de outros estudos, pesquisas e práticas que se desenvolvam no sentido da busca por ações que sejam transformadoras e, em sua essência, libertadoras.

O trabalho tomou por base a revisão da literatura disponível sobre o tema central da pesquisa, focando questões de participação, organização social, desenvolvimento territorial, assim como a análise dos documentos referentes ao Colegiado Territorial de Águas Emendadas, como o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, os Projetos Territoriais, os relatórios de oficinas, as atas e memórias de reuniões plenárias, buscando identificar elementos que comprovassem a participação efetiva de membros do Colegiado Territorial no processo de desenvolvimento do Território de Águas Emendadas.

1. Territórios Rurais: Novas Ruralidades

A idéia de desenvolvimento a partir de territórios vem suscitando inúmeros debates teóricos e sendo incluída no âmbito das políticas públicas no Brasil. Neste cenário, a teoria do desenvolvimento territorial inclui uma série de conceitos, tais como a de territórios de identidades, participação, gestão social, governança e democracia, o que leva a uma prática que envolve uma complexidade de articulações e relações sociais que trazem diversos conflitos e desafios no âmbito da gestão social, especialmente sobre a participação na organização do território e no controle social de políticas públicas.

Por seu turno, a abordagem territorial adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, estabelece a definição de território como:

[...] é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL/MDA/SDT, 2005,p. 28).

Essa definição é bastante ampla e não diz muito sobre as relações de poder existentes na sociedade, que são decisivas na constituição de territórios. Essa definição também não envolve os processos dinâmicos intrínsecos aos territórios, que nos dizem sobre as transformações constantes dos espaços geográficos. Tal conceito, colocado dessa forma, apenas define uma área de abrangência para uma política de desenvolvimento rural sustentável e não abarca questões teóricas necessárias ao embasamento dos atores sociais locais, contribuindo para a construção de redes que favoreçam a interação entre diferentes grupos, sujeitos, organizações e instituições.

Diante disso, segundo Marcelo Lopes de Souza, território “é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995, p.78), não devendo, no entanto, ser confundido ou reduzido à figura do Estado, ao qual se vincula a idéia, por exemplo, de território nacional. Um território pode ser entendido como a projeção de relações sociais no espaço, o resultado das articulações entre os atores sociais locais, que reconhecem uma

identidade comum, que criam uma teia de forças, rede de relações sociais e de poder, o que acaba por definir um limite com base na alteridade (FLORES, 2003; SOUZA, 1995). É nessa concepção que a SDT se apóia quando afirma que território rural é uma construção social.

A identidade é, pois, um dos elementos que compõe um território. Por outro lado, a existência de um território também possibilita o surgimento, o reconhecimento ou a transformação de identidades territoriais. De forma similar a Souza (1995), Rogério Haesbaert define o território como *“espaço simultaneamente dominado e apropriado”* (HAESBAERT, 2002, p. 121), onde existem formas de controle por determinado grupo ou classe e no qual se criam laços de identidade social. A dominação e a apropriação acontecem constantemente, seja de forma equilibrada, proporcionando uma interação construtiva, seja de forma autoritária, vertical e centralizadora. O território é, portanto, *“o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados”* (HAESBAERT, 2002, p. 121).

De outra parte, estabelecendo um paralelo com o contexto do desenvolvimento territorial, é possível identificar em territórios essa teia de forças que, em alguns casos, pode estar equilibrada, mas, em outros, pode tender para determinados nós, evidenciando a existência de grupos que centralizam ou conduzem os processos de decisão e a gestão territorial. Assim, veremos adiante, mais detalhadamente, que o forte capital social¹ existente no Território de Águas Emendadas e o processo de mobilização que envolveu a construção desse território podem ser apontados como fatores de equilíbrio desta teia, por mais que em alguns momentos demonstrem a tensão e o conflito.

Já para a SDT, desenvolvimento territorial é uma estratégia de articulação entre políticas públicas e demandas sociais, buscando um estilo de desenvolvimento

¹ Para Coleman o capital social deve ser entendido como um recurso para as pessoas e, sendo assim, ele é produzido a partir das mudanças das relações interpessoais que facilitam determinadas ações; dessa forma, o capital social depende da ação individual para a produção de um bem coletivo e é sustentado por dois pilares, a confiança e a reciprocidade. O mais interessante nesta perspectiva é que aqueles que geram capital social beneficiam-se apenas de uma pequena parte do todo que foi produzido (COLEMAN, 1999: 39). O conceito de capital social apresenta-se como um componente primordial na produção de laços de reciprocidade dentro de grupos ou comunidades, sendo que sua passagem do nível micro para o nível macro ainda não é identificável pelos instrumentos e análises da ciência social atual.

que se contraponha às abordagens setoriais, integrando atores sociais locais e políticas que observem as dimensões não só econômicas, mas socioculturais, ambientais e político-institucionais. O desenvolvimento territorial pode contribuir, dessa forma, para o surgimento de uma nova forma de gestão pública e para a construção de novas institucionalidades. Em consequência dessa visão, parte da gestão dos territórios passa a ser feita por conselhos, fóruns, consórcios, entre outras estruturas formadas com a representatividade dos atores envolvidos.

A propósito, neste ponto, é importante atentar para que essa perspectiva deva ser analisada sobre olhares críticos, com cuidados, para não se cair em discursos retóricos, mas, de antemão e de acordo com Abramovay (2007), pode-se dizer que tal perspectiva abre caminhos para a compreensão da ruralidade, sob a ótica de interação social e da complexidade de relações culturais, políticas e institucionais que constroem a dinâmica desse espaço, contribuindo também para a construção de novos caminhos para o desenvolvimento territorial.

No mesmo sentido, falar em ruralidades e territorialidades é, também, falar dos laços de identidade que são construídos nos territórios. O reconhecimento da identidade local é fundamental para a delimitação de um território. De forma dialética, a construção de territórios fortalece, afirma ou mesmo possibilita a construção de laços de identidade. Formas de envolvimento e de mobilização de sujeitos locais em ações coletivas, com caráter de reação a uma ordem ou condição imposta, constituem, segundo Castells (1999), fontes de identidades.

As identidades devem ser entendidas como algo em constante transformação, não estáticas, sempre construídas, desconstruídas e ressignificadas. Essas identidades fazem parte do que Haesbaert (2002) chama de territorialidades alternativas, que traz um sentido de crítica aos espaços hegemônicos, de possibilidade de construção de espaços mais igualitários e democráticos, onde haja a inserção de diferentes grupos sociais normalmente excluídos, configurando contra-espacos (MOREIRA, 2007).

Ocorre que a construção desses espaços envolve a busca por alternativas de participação, amadurecimento, organização e gestão do território, processos de desenvolvimento. Acrescente também que o conceito de desenvolvimento remete a um longo debate que envolve as idéias de evolução, crescimento e progresso, passando por perspectivas ora biológicas, ora econômicas, sociais ou ambientais. O fato é que a idéia de desenvolvimento, muitas vezes, fica restrita a determinados

campos de conhecimento, gerando uma grande lacuna em torno deste conceito (FAVARETO, 2007).

Surgem idéias que afirmam que o desenvolvimento já não designa uma solução, mas um problema: o da incapacidade do conceito original para dar conta dos conflitos que desembocaram na promessa de crescimento econômico com bem-estar social e participação política para todos. Assim, pensar uma nova forma de desenvolvimento é necessário. Aparecem também idéias como a de Douglas North (1981, 1990, 2005 apud FAVARETO, 2007) e Amartya Sen (1992, 2000 apud FAVARETO, 2007), que deixam de considerar o desenvolvimento como algo alcançável e passam a colocar em debate o processo pelo qual ele acontece.

Atualmente, o desenvolvimento tem sido muito empregado sob o enfoque territorial, incorporando os debates sobre sustentabilidade, participação social, respeito às culturas, valorização das identidades e busca por autonomia, entre outros, incorporando dimensões ecológicas, políticas e culturais.

Com base nas perspectivas de sustentabilidade e participação social, as estratégias de desenvolvimento territorial vêm ganhando respaldo no Brasil, como fruto de novas formas de interação entre setores da sociedade civil e políticas públicas. O Estado-nação, assim, passa a ter de desempenhar um novo e importante papel, isto é, o de formular políticas públicas que conduzam a processos diferenciados de construção de territórios, que envolvam e contribuam para a autonomia dos atores sociais locais (FLORES, 2003), procurando dinamizar os aspectos produtivos e econômicos a partir das potencialidades e dos atores sociais e, ao mesmo tempo, buscando o fortalecimento das identidades e culturas locais, o fomento das micro e pequenas empresas e da agricultura familiar (ZAPATA, 2007).

A seguir, passamos a descrever o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, que faz parte das novas políticas públicas para o novo conceito do espaço rural.

1.1. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) é uma ação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) como parte do PRONAF. Os projetos do

PRONAF são elaborados de forma colegiada entre agricultores familiares, gestores públicos, entidades da sociedade civil e demais atores territoriais²

O PRONAT começou a ser concebido antes de 2003. Parte substancial de suas propostas advém de processos ocorridos desde a criação do PRONAF e, especialmente, da consolidação de diversas contribuições no processo de formulação de uma política nacional de desenvolvimento rural, liderado pela I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CNDRSS.

Também importantes foram as articulações de transição governamental, que antecederam a criação da SDT. Em 2002, não havia um programa formulado, ou não era conhecido, mas o acúmulo sistematizado pela CNDRSS, diversas propostas formuladas em pesquisas e relatórios, assim como algumas experiências relevantes, no Brasil e no exterior.

O programa foi formulado entre janeiro e março de 2003, discutido e melhorado até junho e apresentado formalmente em julho de 2003. Para que se tornasse parte do Plano Anual 2004-2007, foi negociado com a área de planejamento do MDA e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, tendo sido aprovado no final de 2003.

Os modelos adotados pelas políticas públicas implementadas nas últimas décadas no Brasil não foram suficientemente abrangentes e efetivos para superar as desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas. De fato, além dos restritos resultados colhidos até o momento, as assimetrias quanto às oportunidades de desenvolvimento ainda produzem, no meio rural, o maior contingente de pobres e de excluídos. Hoje existem mais pobres e a incidência da pobreza é ainda maior do que era nos anos 1980, persistindo os problemas de má distribuição da renda, as limitações de acesso a ativos produtivos e a serviços de apoio à produção.

Dadas tais circunstâncias, esses resultados já seriam suficientes para demonstrar o esgotamento, a insuficiência e, em alguns casos, o fracasso de modelos de desenvolvimento cuja ênfase é apenas o crescimento econômico, que optaram pela análise setorial dos processos de desenvolvimento e que também evidenciaram as deficiências das políticas e de mecanismos orientados apenas pela percepção externa ao ambiente em que elas são aplicadas.

² É feita uma oficina onde é apresentado os projetos e feito uma priorização, a partir daí vão buscar os recursos.

Definitivamente, o caminho que se abre é aquele que leva à aceitação de que transformações importantes deverão ocorrer na sociedade, com o estabelecimento de padrões de desenvolvimento sustentáveis em todos os setores, continuamente aprimorados através de ordenamentos dinâmicos e democraticamente conduzidos. É sabido que experiências colhidas em projetos desenvolvidos no Brasil, e em outras regiões do mundo, revelam ainda que a sustentabilidade do desenvolvimento implica sensíveis mudanças no escopo e na maneira de se conceber e implementar políticas públicas que visam corrigir distorções econômicas e sociais.

No entanto, para que esse processo aconteça em todo o território nacional e para que ele se transforme em uma efetiva conquista democrática, será necessário promover o desenvolvimento sustentável desde uma perspectiva territorial. Tal medida determina que os governos assumam a tarefa de coordenar a formulação e a implementação de medidas capazes de alterar gradativamente o escopo e a gestão da maioria das políticas públicas, especialmente as que têm como foco o desenvolvimento do país.

Em face dessas considerações, constata-se que isso só deverá ocorrer mediante um aprofundamento conceitual, um entendimento nacional, a criação de uma referência regulatória e institucional, coordenadora da sua implementação, que esteja comprometida com as funções gerais de planejamento e coordenação nacionais, conduzindo as estratégias setoriais ao alinhamento com os princípios e práticas da abordagem territorial.

O que é inovador é o estímulo ao desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade analítica e propositiva, para mobilizar, organizar e autogerir seu próprio projeto de futuro. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas para convergirem com as demandas expressas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas comunidades.

No Brasil já se observa um relevante acúmulo de experiências bem sucedidas na condução de programas de desenvolvimento local cujas inúmeras características positivas devem ser apropriadas pela abordagem territorial. Governos, organizações sociais e não governamentais vêm experimentando a implementação de programas e projetos segundo uma visão territorial.

Nesses termos, a abordagem territorial busca superar dificuldades inerentes ao isolamento e à falta de opções que caracterizam grande parte dos municípios e das microrregiões “rurais”, integrando-os em espaços interdependentes que abrangem, além das áreas formalmente rurais, as cidades de médio e pequeno porte.

1.1.1. Objetivos do PRONAT

O PRONAT tem como objetivo articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional, para promover a melhoria das condições de vida das suas populações ³.

1.1.2. Público-Alvo

O alvo do PRONAT é a população habitante dos territórios rurais que abrigam preponderantemente agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária e outros beneficiários de programas gerenciados pelo MDA⁴. Entre os atores que interagem no PRONAT, destacam-se mediadores e atores sociais, autoridades locais, membros dos órgãos colegiados, agentes de desenvolvimento, gestores de projetos locais de desenvolvimento, representantes de organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais.

O programa está focado nos territórios rurais, aqueles cujos atributos multidimensionais, bem como os elementos marcadores de territorialidade, apresentam predominância de características rurais⁵. Isso inclui as pequenas e médias cidades situadas nestes municípios e em regiões próximas que compartilham dos mesmos atributos e territorialidade. Portanto, as ações do PRONAT são dirigidas aos territórios, com predominância de público tipificado a seguir.

³ O PRONAT, como outras propostas de políticas públicas, pretende melhorar ‘as condições de vida’ de populações existentes nos territórios rurais, e aponta que o caminho será a coalizão entre a sociedade civil e o poder público, colocada como protagonista do desenvolvimento sustentável.

⁴ O público-alvo é definido coerentemente com os princípios do desenvolvimento territorial, contudo, demonstra uma limitação conceitual ao vinculá-lo aos programas setoriais do MDA.

⁵ Esta foi uma das questões iniciais: - o que seria um território rural? A geografia e o planejamento regional estranharam o neologismo e reagiam sempre que o programa era apresentado. À época se pensava que deveria existir apenas um território como referência, definido pelo conhecimento científico e pelas conveniências de governo.

1.1.3. Mediadores e Atores Sociais

Mediadores e atores sociais são pessoas que representam entidades sociais de vários níveis, que exercem papéis de liderança nas comunidades e grupos de interesse, conduzindo à formação de opiniões, mobilizando, articulando e representando setores sociais, econômicos ou políticos. Além disso, devem participar de organismos colegiados e formular ou regulamentar políticas públicas, podendo ser empreendedores que participam de ações estruturantes e de dinamização dos territórios, podem ser agentes de informação atuantes em meios de comunicação cuja audiência atinja as populações dos territórios e os participantes de órgãos colegiados. Também se incluem neste grupo, e com destaque, os representantes das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais e sindicais.

1.1.4. Agentes de Desenvolvimento

Atores de desenvolvimento são os profissionais que atuam no território, autonomamente ou vinculados a entidades que, mediante acordos formais, se dedicam às tarefas de programar e executar atividades de informação, mobilização, organização, sensibilização, capacitação e assessoria junto às entidades e populações territoriais.

1.1.5. Assessores ou Consultores

Assessores ou consultores são profissionais de áreas diversas, individuais ou vinculados a entidades públicas, privadas, não governamentais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, que exerçam suas atividades técnicas junto aos territórios ou entidades estaduais e nacionais.

1.1.6. Colaboradores

Colaboradores são profissionais que dedicam atenção aos assuntos inerentes à temática focada pela SDT, apoiando e participando, direta e indiretamente, das atividades desenvolvidas, colaborando com opiniões, conteúdos, análises e sugestões.

1.1.7. Personalidades

Personalidades são pessoas de projeção política, social ou de notório saber na temática do desenvolvimento sustentável que referendam as propostas e os processos, atuando como formadores e propagadores de opiniões, servindo como facilitadores de negociações e articulações com diversos setores.

1.1.8. Gestores Públicos

Gestores públicos são agentes do Poder público que referendam, implementam e avaliam as ações e os mecanismos de políticas públicas, capazes de interferirem no direcionamento e na celeridade das transformações, através do controle de instrumentos de ação governamental.

1.2. O Programa Territórios da Cidadania

Como já dito, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - Pronat, ação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) que é parte do Pronaf, elabora projetos de forma colegiada entre agricultores familiares, dentro de uma perspectiva de crédito financeiro e de uma visão de produtividade da agricultura familiar.

Já o programa Territórios da Cidadania, por sua vez, tem entre seus objetivos promover o desenvolvimento econômico a partir da universalização de programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que vai além da produtividade rural e também extrapola a visão territorial geográfica de mero espaço físico, uma vez que a definição de territórios, como vimos, abrange a coesão cultural e social dentro de um espaço de campos e cidades, contínuos ou não, mas com semelhanças que gerem identidade de interesses.

Nessa linha, o Programa Territórios da Cidadania tem ainda como objetivo geral a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Especificamente, o programa visa: Inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; planejamento e integração de políticas públicas; busca da universalização de programas básicos de cidadania e ampliação da participação social.

Este programa visa combater a desigualdade e a pobreza no meio rural tendo como referência o território e territórios de identidade. Pretende consolidar as relações federativas e a integração de políticas públicas. Os critérios utilizados para a identificação dos territórios que serão foco da atuação do programa são:

- a) menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH;
- b) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária;
- c) maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- d) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- f) maior organização social;
- g) pelo menos um território por estado da Federação.

A partir desses critérios, foram definidos, para 2010, 120 Territórios da Cidadania, os quais representam:

- a) Municípios: 958 (17% do total do País)
- b) População: 23,9 milhões de habitantes (14% do total do País)
- c) População Rural: 7,8 milhões (27% do total do País)
- d) Agricultura Familiar: 1 milhão de famílias (24% do total do País)
- e) Assentados por Reforma Agrária: 319,4 mil famílias (40% do total do País)
- f) Bolsa Família: 2,3 milhões de famílias (21% do total do País)
- g) Comunidades Quilombolas: 350 (37% do total do País)
- h) Terras Indígenas: 149 (25% do total do País)
- i) Pescadores: 127,1 mil famílias (33% do total do País)

Oportunamente, estão relacionados abaixo os 22 Ministérios e órgãos correlatos mobilizados no programa Territórios da Cidadania:

- a) Casa Civil;
- b) Secretaria Geral da Presidência da República;
- c) Ministério do Planejamento;
- d) Secretaria de Relações Institucionais;
- e) Ministério de Minas e Energia;
- f) Ministério da Saúde/Funasa;
- g) Ministério da Integração Nacional;
- h) Ministério do Trabalho e Emprego;
- i) Ministério do Meio Ambiente;

- j) Ministério das Cidades;
- k) Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incra;
- l) Ministério do Desenvolvimento Social;
- m) Ministério da Educação;
- n) Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
- o) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca;
- p) Ministério da Justiça/Funai;
- q) Ministério das Comunicações;
- r) Ministério de Ciência e Tecnologia;
- s) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- t) Ministério da Cultura;
- u) Banco do Brasil (Fazenda);
- v) Banco da Amazônia (Fazenda);
- w) Caixa Econômica Federal (Fazenda);
- x) Banco do Nordeste do Brasil (Fazenda).
- y) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

No capítulo seguinte, serão abordados especificamente aspectos do controle social, isto é, gestão dos bens públicos por meio de organizações da sociedade.

2. Controle Social, Cidadania e Gênero nos Territórios Rurais: o papel dos colegiados

Conforme o entendimento da Controladoria Geral da União – CGU (2008) controle social refere-se à “(...) *participação do cidadão da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados*”. A esse conceito a CGU acrescenta que:

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.

Com base nesse conceito, a construção de instâncias e fóruns de decisão política nos territórios visa promover o controle social, ou seja, a gestão social, a participação e a governança, conceitos amplamente utilizados institucionalmente e que propõem a realização de processos mais democráticos de desenvolvimento. Segundo Soraya Côrtes (2005), amparada nas concepções de autores variados, a idéia de participação remete ao envolvimento de atores sociais locais, usuários e beneficiários de políticas públicas, trabalhadores, consumidores, profissionais, movimentos sociais, organizações, entre outros, em fóruns participativos. Mas o conceito vai além do simples envolvimento.

Daí dizer-se que o conceito de governança é muitas vezes vinculado ao de participação e, segundo a citada autora, diz respeito à intensificação das relações entre governos e sociedade civil, referindo-se a “*formas de participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamento e implementação de políticas públicas*” (CORTÊS, 2005, p. 15).

Não há, entretanto, um consenso a respeito das contribuições dos fóruns participativos para a boa governança. Existem perspectivas, uma otimista e outra cética, além de outras que superam essa dicotomia e que podem fornecer até mais riquezas para a análise da realidade. Neste momento, entretanto, discutiremos somente as duas perspectivas identificadas por Côrtes (2005), buscando ponderar

as duas perspectivas nas considerações sobre o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial - CODETER.

A perspectiva otimista relaciona positivamente mecanismos participativos e boa governança. Compartilham desta perspectiva duas vertentes diferentes. A primeira destaca o surgimento de uma democracia participativa, que se diferencia da democracia representativa e é considerada, pelos autores que compartilham dessa vertente de pensamento, mais significativa na construção da boa governança. Esse ponto de vista destaca os fóruns participativos como espaços institucionalizados, com regras e arranjos formalizados, nos quais os movimentos sociais e outras associações da sociedade civil encontram abertura para agir.

A outra vertente otimista trata os mecanismos participativos como parte integrante dos processos governamentais, o que não implica a formação de um outro tipo de democracia. Essa perspectiva acaba contribuindo para a reflexão teórica e conceitual a respeito dos papéis dos fóruns participativos nos seus contextos institucionais e político, do papel do Estado na constituição e manutenção desses fóruns e, ainda, sobre os tipos de relações construídas entre atores envolvidos.

A perspectiva cética aponta as desconfianças de fóruns participativos para produzirem formas mais democráticas de interação entre governos e sociedade civil. Para os autores que partilham dessa vertente de pensamento, esses espaços não garantem a participação igualitária nem em relação à questão de legitimidade dos participantes, os quais não necessariamente representam a maioria da população à qual estão destinadas as ações, nem no que diz respeito à legitimidade dos participantes no que diz respeito às diferenças de poder que influenciam nas tomadas de decisão,

Para essa perspectiva cética, portanto, os ambientes dos fóruns participativos produzem e reproduzem desigualdades.

Esses questionamentos são importantes para a reflexão dos processos de constituição de fóruns participativos, que deverão estar atentos às formas de escolha de participantes – normalmente ligados a grupos organizados – e aos interesses que passam a ser representados, ou supostamente representados.

Diante disso, no que se refere à composição dos Colegiados, devem ser observadas as Resoluções Nº 48 e 52 do CONDRAF, bem como os documentos

orientadores e institucionais da SDT⁶, donde se destacam as seguintes recomendações:

Observar e respeitar os princípios da representatividade, da diversidade e da pluralidade na constituição do Plenário, garantindo que nessa instância sejam discutidas e encaminhadas ações de interesses de segmentos e grupos sociais do território, tais como comunidades quilombolas, comunidades indígenas, **mulheres**, jovens, idosos, comunidades ribeirinhas, pescadores (as), produtores(as) da Agricultura Familiar, artesãos, extrativistas, silvicultores, assentados da reforma agrária e ainda segmentos prestadores de serviços (assistência técnica, comerciantes, agentes financeiros, universidades, setor de saúde, educação, cultura, meio ambiente entre outros) além de segmentos produtivos, empresários, etc.;

(...)

Contemplar as questões de **gênero**, raça, etnia e geração, de modo que a diversidade de atores sociais do território, bem como a diversidade de organizações que representa seus interesses e demandas, se sinta e esteja, de fato, representada; (Grifos nosso)

Como exemplo, temos o Colegiado Territorial de Águas Emendadas - COTAE, que funciona como um fórum participativo, instância máxima de deliberação do Território. Nesse fórum se reúnem representantes da sociedade civil, incluindo grupos organizados que atuam local e regionalmente, voltados à agricultura familiar, moradores de comunidades rurais do território e representantes do poder público, sendo garantida, regionalmente, a maioria representativa da sociedade civil. Todos os representantes são indicados por suas respectivas organizações, exceto os moradores locais, que são indicados pelas próprias comunidades.

Dessa forma, o CODETER é constituído por representantes de cada município que compõe o território, sendo parte composta por representante do Poder Público Municipal, indicado pelo Executivo Municipal, e outra parte composta da agricultura familiar.

A composição do colegiado reflete uma preocupação com a mobilização e a articulação de diferentes atores sociais envolvidos no contexto da agricultura familiar. Isso pode ser questionado, uma vez que deixa de envolver outros setores da sociedade civil incluídos no território, refletindo um alcance, de certa forma, setorial.

⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário . Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais N°2; SDT/MDA, Brasília, DF, maio de 2005. IDEM . **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais N°3; SDT/MDA, Brasília, DF, Novembro de 2005 e BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário do. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. **Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável**. Série Documentos do CONDRAF 1; CONDRAF, Brasília, DF, Setembro de 2005.

O colegiado territorial tem o foco na agricultura familiar, mas esse fato não necessariamente restringe o desenvolvimento de ações em torno da produção e da comercialização agrícola. Isso parece claro no Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS do Território de Águas Emendadas, que indica como Eixos do Território – definidos em oficinas territoriais realizadas nos municípios que compõem o próprio território – a preservação e a recuperação do meio ambiente, o turismo rural, a agricultura familiar diversificada, a agroindústria familiar, o artesanato e a cultura.

Outro aspecto importante a ser ressaltado no que se refere à composição dos colegiados, e isso não é diferente no COTAE, é o fato de que, por estarem representados por grupos sociais ligados à agricultura familiar, não quer dizer que haja uma única forma de organização, que existam posicionamento políticos coincidentes e interesses convergentes. É possível identificar no colegiado tensionamentos do território, que têm origem nessas diferenças entre grupos, ou mesmo entre sociedade civil e poder público, diferenças expressas nas relações de poder que se estabelecem na sociedade e que não deixam de existir dentro do colegiado.

Dentre os desafios, cabe citar os que envolvem mais ativamente os agricultores familiares do território, como buscar uma intervenção mais qualificada dos representantes no colegiado; alcançar uma maior interação entre sociedade civil e poder público; evitar que o território seja uma forma de simplesmente captar recursos e contribuir de fato para um processo de amadurecimento e desenvolvimento.

A abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável foca o paradigma do desenvolvimento humano, cujos princípios são: i) equidade – entendida como igualdade de oportunidades para todos os seres humanos; ii) sustentabilidade - que traz implícita a idéia de um desenvolvimento que se preocupa com as condições sociais das pessoas e dos grupos aos quais pertencem, bem como de uma preocupação com o meio ambiente; e iii) empoderamento - no sentido de elevar a autoestima e a confiança das pessoas para a organização voltada para a conquista de direitos.

A gestão social implica compartilhar os processos de decisão e de gestão propriamente ditos, o que significa que todos os atores devem se preparar para assumir as suas responsabilidades. É considerada como o referencial mais

relevante e efetivo para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento dos territórios rurais.

Alguns autores apontam para as tendências recentes da gestão social, como é o caso de Dowbor⁷ (1999), que demonstra a necessidade de “repensar formas de organização social, redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, e escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Do ponto de vista de Dias (2008), a gestão social “... busca descrever processos diversos que envolvem algum nível ou grau de institucionalização de mecanismos de partilha do poder decisório entre o Estado e a sociedade”. Assim, pode-se dizer que o conceito de gestão social assume focos diversos, mas tem na relação Estado/sociedade seu ponto forte, que é o foco principal da SDT.

A partilha do poder decisório entre o Estado e a sociedade, sob o recorte de gênero, nos permite qualificar um pouco mais essa partilha, se considerarmos que a entrada das mulheres na arena pública é recente, sendo sua participação na gestão da coisa pública um desafio para toda a sociedade.

Silva (2008), ao tratar das discussões sobre a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão no âmbito da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, registra que:

A participação ativa das mulheres é indispensável à construção da democracia e da cidadania e assume um caráter crítico e propositivo na construção das plataformas feministas dirigidas ao poder público, como contribuição para a elaboração de leis e para a administração pública, e para as candidaturas político-partidárias, no sentido de sensibilização e estabelecimento de compromissos das (os) candidatas. Muitas ações têm produzido desdobramentos concretos em termos das inovações e conquistas legislativas e de políticas públicas. (Da SILVA, 2008).

No entanto, Silva aponta algumas variáveis para explicar porque a participação feminina não ocorre de forma significativa, a saber: (1) a persistência da cultural patriarcal que associa os homens aos espaços públicos e as mulheres ao espaço privado; (2) o peso do poder econômico no processo eleitoral e o custo das campanhas favorecendo as candidaturas masculinas; (3) o pouco tempo dedicado à ação política pelas mulheres, em grande parte, pela sobrecarga de

⁷ Este autor argumenta que os paradigmas de gestão que herdamos “têm todos, sólidas raízes industriais”. Só se fala em taylorismo, fordismo, toyotismo, *just-in-time* e assim por diante. Assim, na realidade, os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, ou construídos.

responsabilidades, pelo acúmulo das tarefas domésticas e cuidados das filhas\os e dos familiares doentes; com deficiências e idosas\os e a vida laboral; (4) e as trajetórias políticas das mulheres, menos consolidadas relativamente às dos homens.

Para o fortalecimento da gestão social, a SDT entende que a constituição de espaços de participação popular, definidos como institucionalidades territoriais, é um requisito fundamental. Esse entendimento se apoia na resolução n.º 52 do CONDRAF, que foi discutida pelo comitê de desenvolvimento territorial (Comitê, 2008), com a participação de representantes dos colegiados territoriais. E, conforme foi dito anteriormente, entre as estratégias definidas pela SDT para fortalecer a gestão social destaca-se o processo de fortalecimento da organização social⁸, por meio de uma rede nacional de colegiados territoriais, que deve se estruturar a partir de redes regionais.

Nesta linha, no terceiro capítulo, considera-se o Território de Águas Emendadas, cujo espaço rural possui a peculiaridade de ser geograficamente definido em três unidades da federação, constituído por sete municípios do Estado de Goiás (Padre Bernardo, Mimoso, Água Fria, Planaltina, Formosa, Vila Boa e Cabeceiras), três de Minas Gerais (Buritis, Cabeceira Grande e Unaí) e o Distrito Federal. Veremos como se dá a participação social no colegiado territorial sob o recorte de gênero.

⁸ A SDT entende que o processo de organização dos atores para a gestão do desenvolvimento territorial sustentável a parceria e os arranjos institucionais, são pontos importantes a serem considerados. Cf. documentos de apoio n. 03 – Guia para a Organização social, Brasília, março de 2006.

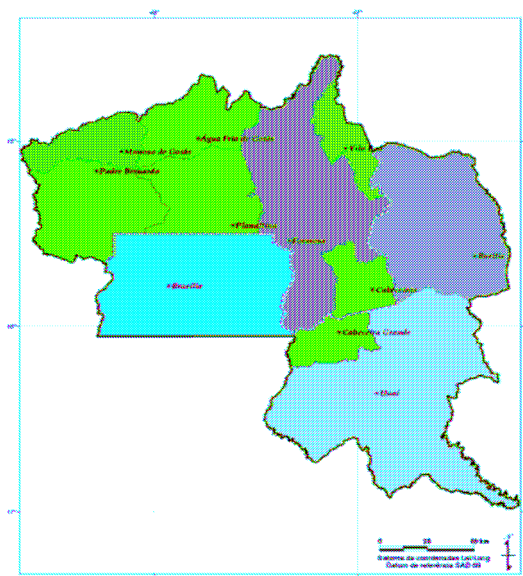
3. Participação das Mulheres na Organização e no Controle Social das Ações do Colegiado Territorial de Águas Emendadas: uma análise das limitações

Tendo como fonte de consulta as informações retiradas da página da internet do Ministério do Desenvolvimento Agrário (disponível em <http://sit.mda.gov.br>), trazemos aqui algumas características do Território Rural de Águas Emendadas.

O Território da Cidadania das Águas Emendadas - DF/GO/MG abrange uma área de 37.721,70 Km² e é composto por 11 municípios: Brasília, Água Fria de Goiás, Cabeceiras, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina, Vila Boa, Buritis, Cabeceira Grande e Unaí. É o único território com a participação de municípios de três Unidades Federadas (Estados de Minas Gerais e Goiás e o Distrito Federal). Além disso, aponta Avila et al (MDA) existem particularidades econômicas, sociais, culturais e políticas que fazem desse Território um espaço de baixa identidade e coesão, pelo peso de Brasília e do DF na sua constituição. Por outro lado, a presença de Brasília no centro do Território é entendida como fator determinante da dinâmica comercial da região e explica os vários projetos criados, voltados para a questão da comercialização e acesso a mercados.

A população total do território é de 2.765.228 habitantes, dos quais 52.966 vivem na área rural, o que corresponde a 1,92% do total. Possui 10.114 agricultores familiares, 5.507 famílias assentadas. Seu IDH médio é 0,83.

Abaixo, um mapa ilustra a localização do Território de Águas Emendadas.



Fonte: PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PTDRS

Na seqüência, a partir das respostas as cinco perguntas formuladas com o objetivo de captar o pensamento de algumas personalidades ligadas ao tema desenvolvido neste trabalho e também ligadas, de algum modo, ao projeto do Território de Águas Emendadas, faremos uma análise tendo como base a parte teórica apresentada ao longo deste trabalho.

Inicialmente, relacionamos os entrevistados, para os quais o tema do desenvolvimento rural brasileiro se configura como importante em função da ocupação que exercem e da posição que ocupam na sociedade:

- Entrevistado número 1, articulador Territorial do COTAE;
- Entrevistado número 2, servidor público da SDT;
- Entrevistado número 3, Assessora Técnica Territorial do COTAE;
- Entrevistado número 4, membro da CONTAG e Conselheiro do CONDRAF;
- Entrevistado número 5, Integrante da Plenária do COTAE;
- Entrevistado número 6, membro da Cáritas Brasileira e Conselheiro do CONDRAF;
- Entrevistado número 7, Diretor de Projetos do COTAE;
- Entrevistado número 8, Coordenadora do COTAE;
- Entrevistado número 9, Integrante do grupo técnico do COTAE;
- Entrevistado número 10, Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais/Região Nordeste e Conselheira do CONDRAF.

Registra-se que as perguntas foram respondidas por escrito, tendo sido enviadas para o correio eletrônico da pesquisadora, mas também respondidas à mão.

Questão nº 1: Percepção sobre a atuação das mulheres agricultoras rurais nos Colegiados.

Em linhas gerais, as respostas a essa primeira pergunta trazem a percepção geral de que a participação feminina ainda é bastante tímida, no entanto, a entrevistada número 9 por exemplo, pontua que, embora a participação seja pequena, *“as que conseguem participar têm uma participação espetacular.”*

Ainda que não apontando especificamente para o Território de Águas Emendadas, o entrevistado número 5 relaciona alguns movimentos femininos que evidenciam a participação feminina em um crescimento contínuo: a Marcha das

Margaridas, movimento massivo reivindicatório; a criação de secretarias de mulheres nas Federações e Confederação; o aumento de mulheres nas direções de todas as instâncias do MSTTR; as conquistas expressivas da mulher rural nas políticas públicas, como é o caso da IN INCRA n 38/2007, que reconhece várias especificidades da mulher como partícipe do Programa Nacional de Reforma Agrária; criação de uma linha de crédito próprio para a Mulher Trabalhadora Rural - Pronaf Mulher.

Para a entrevistada número 1 *“o rural sempre foi muito marcado pelo machismo, onde historicamente não se reconhece o trabalho produtivo e de preservação da vida realizada pelas mulheres, isso excluiu as mulheres dos diversos espaços públicos de discussão e essa abordagem de território é nova.”*

Neste ponto, convém lembrar Haesbaert (2002), para o qual os espaços são controlados por determinados grupos, no caso dos territórios rurais, essa dominação é do grupo masculino. Diante disso, como já citado em outro momento e com outras palavras, Favaretto (2007) chama a atenção para a necessidade da evolução para o progresso por meio da transversalidade de aspectos biológicos, econômicos e ambientais do ser humano, os quais se juntam para que as mudanças ocorram de forma clara e perceptível por toda a sociedade e não estejam segredadas apenas em seus próprios nichos de conhecimento.

O entrevistado número 2 destaca que *“existem políticas públicas ofertadas às mulheres agricultoras mas que elas ainda estão tendo muitas dificuldades em acessá-las.”*

Questão nº 2: Percepção sobre os avanços nos últimos cinco anos sobre a participação da mulher nos espaços de decisão e poder.

Embora a entrevistada número 1, ligada ao Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais/Região Nordeste e Conselheira do CONDRAF, ressalte que *“(...) Isso [a participação e o entendimento pelas mulheres] tem ficado muito no campo da discussão política, o que não muda a vida das mulheres”,* a percepção do entrevistado número 3 é mais positiva, uma vez que ele diz: *“Acredito que nos últimos cinco anos avançou muito a participação das mulheres nesses espaços e no colegiado de Águas Emendadas isso não é diferente, tanto que hoje ele tem em sua coordenação uma mulher, assim como a assessora técnica, que também já foi membro do colegiado territorial.”*

Para o entrevistado número 2 *“com certeza houve muitos avanços, o maior deles o fato de o assunto estar ocupando espaço nas pautas dos debates.”*

O entrevistado número 5 concorda. Para ele *“nos últimos cinco anos houve um aumento na participação da mulher, em quantidade e qualidade, pois inúmeras mulheres estão assumindo lideranças e dando importantes contribuições à luta dos trabalhadores.”*

Nesse sentido, oportuno trazer o que Castells (1999), já citado, registra: o caráter de reação de sujeitos locais se expressa pela mobilização contra uma ordem ou condição pré-estabelecidas. Por sua vez, também Souza (1999) diz: “fundamentalmente, um espaço é definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Nesse enfoque, a questão seguinte, que trata do nível de interesse dos próprios colegiados na participação feminina, abordaremos as razões desse estabelecimento do poder centralizado na figura masculina e qual é a percepção das mudanças que estão se operando de forma prática.

Questão nº 3: Nível de interesse dos colegiados na participação feminina.

O entrevistado número 2, articulador Territorial do COTAE, devolveu essa questão com outra pergunta: *“Eu pergunto se são necessárias tantas políticas específicas direcionadas para as mulheres como, por exemplo: ATER PARA AS MULHERES, PRONAF MULHER, PROINF ESPECIAL PARA AS MULHERES, etc., se não fosse a grande resistência em ceder espaço para elas?”*

Não será demais retomar Silva (2008) que, por sua vez, ao ressaltar, historicamente, o peso do poder econômico no processo eleitoral e o custo das campanhas favorecerem as candidaturas masculinas; o pouco tempo dedicado à ação política pelas mulheres, em grande parte, pela sobrecarga de responsabilidades, pelo acúmulo das tarefas domésticas e cuidados das filhas/os e dos familiares doentes; com deficiências e idosos/os e a vida laboral, nos leva à lembrança do que diz Haesbaert (2002), que chama de territorialidades alternativas espaços que trazem um sentido de crítica aos espaços hegemônicos, de possibilidade de construção de espaços mais igualitários e democráticos, onde haja a inserção de diferentes grupos sociais normalmente excluídos. Assim, a efetividade da implantação dessa territorialidade alternativa, no caso específico do Território de Águas Emendadas dará a resposta positiva ao entrevistado 2, pois a construção de

espaços onde a igualdade se faz presente não tornará necessária a evidência de lutas de um grupo em oposição a outro.

Para a entrevistada número 1 *“as pessoas que estão nos colegiados e nos territórios acreditam que beneficiando a família com a política, a mulher está incluída, quando isso é falso. Na família existe conflitos e uma relação desigual de poder. Segundo ela, muitas vezes o trabalho produtivo das mulheres é o que garante a sustentação financeira da família e não é reconhecido como produtivo de valor econômico. Isso torna a mulher invisível. É preciso valorizar e destacar o trabalho das mulheres com políticas estruturantes.”*

O entrevistado 4 destaca que *“há pouco interesse dos colegiados e que o fato da participação das mulheres não ser efetiva não incomoda o colegiado em geral.”*

Questão nº 4: Forma como as agricultoras rurais poderiam tornar esta atuação mais presente e mais eficaz.

Inicialmente, citamos aqui as palavras do entrevistado número 5: *“Não restringir a luta das mulheres à questão de gênero, mas procurar se preparar e participar de todas as áreas do MSTTR. Manter a busca de sindicalização, visando uma entrada massiva da mulher no Movimento”.*

A entrevistada número 1 destaca três aspectos. *“Primeiro, temos que garantir que os recursos cheguem às mulheres. Segundo, cada vez mais deve-se trabalhar a organização das mulheres e vencer o grande desafio que é tirar as mulheres do seu espaço local. Em geral as mulheres são as principais organizadoras, porém quando tem que sair e ocupar os espaços no poder, isso passa a ser tarefa dos homens. Terceiro, deve-se capacitar a mulheres para que elas possam intervir de forma qualificada dentro de uma perspectiva feminista e popular.*

Para o entrevistado número 2 *“as mulheres deveriam se organizar mais em grupos de mulheres, participando mais das associações, sindicatos, cooperativas, na maioria das vezes as mulheres ficam fora destas organizações”.*

O entrevistado número 4 destaca que *“além de aumentar a representatividade, também deve-se aumentar a discussão.”*

O entrevistado número 5 possui uma opinião similar. Para ele *“as mulheres devem não restringir sua luta à questão de gênero, mas procurar se preparar e*

participar de todas as áreas do Movimento Sindical dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais.”

O entrevistado número 7 destaca que *“deve-se exigir que na formação dos colegiados exista pelo menos um terço de mulheres agricultoras.”*

Nesta questão, levando-se em conta as repostas colhidas, reafirmamos o que ressaltou Silva (2008), quando tratou das decisões no âmbito da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, ao registrar como indispensável a participação feminina ativa para a construção de valores caros ao cidadão e à cidadã, como a democracia e os atos próprios à cidadania, como a participação na política, por exemplo. No entanto, observa, para que tal participação seja eficaz é necessário que as mulheres assumam um caráter crítico e propositivo na construção também de ações dirigidas ao poder público na tentativa de contribuir para que este poder público elabore leis que concretizem conquistas inovadoras nas políticas públicas.

Questão nº 5: Quais os entraves para participação efetiva das mulheres nos colegiados

O entrevistado número 2 trouxe alguns aspectos interessantes como ponto de partida para a presente análise. Diz ele: *“Um entrave tem haver com o processo histórico, pois a mulher está em uma caminhada de conquista de espaço dentro do Movimento e nem sempre já possui todas as informações necessárias para qualificar a ocupação de espaços. Outro entrave está relacionado à própria ocupação de espaço, esbarrando em uma hegemonia masculina, o que impõe mais dificuldades para avançar”.*

Para a entrevistada número 1 *“a dificuldade é principalmente financeira. Além disso as mulheres não estão nos espaços de poder da maioria dos segmentos que compõem os territórios.”*

O entrevistado 5 destaca que *“um entrave tem relação com o processo histórico, pois a mulher está em uma caminhada de conquista de espaço dentro do Movimento e nem sempre já possui todas as informações necessárias para qualificar a ocupação de espaços. Outro entrave está relacionado a própria ocupação de espaço, esbarrando em uma hegemonia masculina, o que impõe mais dificuldades para avançar.”*

Ao citar Silva (2008), apontamos algumas variáveis para explicar porque a participação feminina não ocorre de forma significativa. Vimos que uma delas é a persistência da cultural patriarcal associativa da ideia de que os homens ocupam espaços públicos e as mulheres o espaço privado.

retomando-se aqui as resoluções nº 48 e 52 do CONDRAF, no que se refere à composição dos Colegiados, as quais recomendam que alguns princípios devem ser respeitados na constituição de um colegiado, destacamos a que preceitua a necessidade de observação de princípios da representatividade dos atores sociais, sua diversidade e pluralidade, o que visa a garantia de discussões e posterior encaminhamento de ações que atendam aos interesses da comunidade dos territórios, e isso inclui, evidentemente, os interesses do segmento das mulheres.

Ainda no texto das citadas resoluções e relacionando-o com o que nos diz Zapata (2007), pode-se concluir que a atentar para as questões de gênero, raça, etnia e geração, como é preceituado pelos legisladores, de maneira que *“a diversidade de atores sociais do território, bem como a diversidade de organizações que representa seus interesses e demandas, se sinta e esteja, de fato, representada”* só será possível com *o fortalecimento das identidades e culturas locais (Zapata, 2007)* e isso significa que as mulheres deverão ser também contempladas como seres capazes de também fazerem escolhas, segundo o que nos diz Amartya Sen, citada por Abramovay(2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a abordagem apresentada ao longo deste trabalho, cujo foco esteve na gestão social do Território de Águas Emendadas, parece ter ficado evidente que a gestão social implica o compartilhamento dos processos de decisão e de gestão propriamente ditos, o que significa que os atores deverão se preparar para assumir as responsabilidades que lhes couber. Assim, a gestão social é considerada como o referencial mais relevante e efetivo para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento dos territórios rurais.

Vimos, também, que, para o fortalecimento da gestão social, a SDT entende que a constituição de espaços de participação popular, definidos como institucionalidades territoriais, é um requisito fundamental. E, conforme dito anteriormente, dentre as estratégias definidas pela SDT destaca-se o processo de fortalecimento da organização social por meio de uma Rede Nacional de Colegiados Territoriais, estruturada a partir de redes regionais

Os conflitos percebidos nos relatos dos dirigentes entrevistados e o confronto de suas percepções com a literatura existente sobre o tema levam-nos à certeza de que no Território Rural de Águas Emendadas os principais desafios a serem superados estão circunscritos ao aumento da participação dos agricultores e das agricultoras familiares na gestão do desenvolvimento territorial, e à melhoria do diálogo entre atores e grupos sociais locais, especialmente entre representantes da sociedade civil organizada e do poder público.

A partir da descoberta desses desafios, evidenciam-se algumas necessidades, como a de criação de espaços de discussão e construção de novos conhecimentos entre atores e grupos sociais, o que pode possibilitar o entendimento e a reflexão crítica a respeito das políticas públicas e das concepções teóricas que buscam compreender o espaço rural como algo dinâmico. Espaço esse que vem sofrendo transformações importantes e sendo percebido e incluído dentro de novas estratégias de desenvolvimento, de organização e de construção contínua, que passa pela constituição de redes sociais e pelo entendimento dos contextos locais, regionais e global em que estas iniciativas se inserem.

A propósito, o significado do colegiado territorial na percepção das pessoas envolvidas com ele é diverso e, muitas vezes, divergente, dependendo do tipo de

ator social considerado no território ou no âmbito do Colegiado Territorial, o que leva a crer que os membros do colegiado provavelmente têm uma concepção diferente daquela que deverá ter um ator de fora dessa organização, o que pode ser perceptível nas respostas dadas pelos dirigentes neste trabalho.

Definitivamente, o caminho que se abre é aquele que leva à aceitação de que transformações importantes deverão ocorrer na sociedade, com o estabelecimento de padrões de desenvolvimento sustentáveis em todos os setores, continuamente aprimorados através de ordenamentos dinâmicos e democraticamente conduzidos.

Para que esse processo ocorra em todo o território nacional e se transforme em uma efetiva conquista democrática será necessário promover o desenvolvimento sustentável desde uma perspectiva territorial. Tal medida determina que os governos assumam a tarefa de coordenar a formulação e a implementação de medidas capazes de alterar gradativamente o escopo e a gestão da maioria das políticas públicas, especialmente as que têm como foco o desenvolvimento do país a partir da inclusão da mulher como personagem de atuação fundamental para a efetividade do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do Desenvolvimento Agrário em Questão. 3ª edição, - São Paulo: Edusp, 2007.

ARNS, Paulo César. Desenvolvimento territorial à distância. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007. 153p.

BRASIL. 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Recife. 2008.

_____ II Plano de Políticas para as Mulheres. Brasília: 2008.

_____ Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável. Série Documentos do CONDRAF 1. Brasília:2005.

_____ Referencial para o Fortalecimento do Protagonismo das Mulheres Rurais no Desenvolvimento Territorial. Brasília: 2006.

_____ SDT/MDA. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Brasília: 2005.

_____ SDT/MDA. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Brasília: 2005

_____ SDT/MDA. Marco Referencial para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília: 2005.

_____ CGU. Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público. Um guia para o cidadão garantir os seus direitos Brasília, DF. 2008.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, 2). Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

CORTÊS, Soraya M. Vargas, Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In:LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (orgs). Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005, pp. 13-31.

DIAS, Marcelo Miná (org). Glossário de termos utilizados em desenvolvimento rural. Rio de Janeiro: Instituto Souza Cruz, 2006.

FAVARETO, Arilson. Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão. São Paulo. 2007.

FLORES, Murilo. A construção social de territórios e aglobalização. Em Tese - Revista Eletrônica dos Pós-Graduando em Sociologia Política da UFSC, vol.1, n. 1, ago./dez.2003, pp. 87-108.

HAESBAERT, Rogério. Territórios Alternativos. Niterói:EdUFF, 2002.

MELO, Hildete Pereira & SABBATO, Alberto de. Art. Mulheres Rurais: Invisíveis e mal remuneradas: Gênero, Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Mercosul. Brasília. 2006.

MOREIRA, Ruy. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, Milton et al. Território, Territórios: ensaio sobre ordenamento territorial. 3 ed. Rio de Janeiro:Lamparina, 2007; pp.72-108.

PARRA Filho. [J.A.S](#) . Metodologia Científica. Futura. São Paulo. 2000.

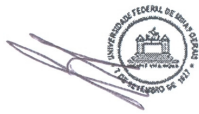
SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). conceitos e temas. Rio de

Janeiro:Bertrand Brasil, 1995. pp. 77-116.

ZAPATA, Tânia. Desenvolvimento territorial endógeno -conceitos, dimensões e estratégia. In: ZAPATA, Tânia; AMORIM, Mônica; ZAPATA, Tânia; AMORIM, Mônica; ARNS, Paulo César. Desenvolvimento territorial à distância.

Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007. 153p.




Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "**Gestão Social: Questões de gênero e controle social no colegiado territorial de Águas Emendadas**", elaborada por **Monica Vasconcelos Kuhlmann**. A Comissão, composta por Igor Ferraz da Fonseca (IPEA) e Márcia Miranda Soares (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.


Igor Ferraz da Fonseca (IPEA)


Márcia Miranda Soares (UFMG)