

## MULHERES NA GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL

Jussara G. Rocha<sup>1\*</sup>, Mireya E. Valencia Parafán<sup>2</sup>

1. Estudante do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (IH/UnB)
2. Professora da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UnB – FAV/UnB, área Ciências Sociais Aplicadas e Agronegócios /Orientadora

### Resumo

No Brasil, a abordagem acerca do desenvolvimento territorial começou a ser aprofundada em meados dos anos 90, levando à criação da Política de Desenvolvimento Rural com enfoque territorial. Um dos pilares desta política é a gestão social que possibilita uma nova forma de interação entre os atores sociais e o Estado, que por sua vez é uma maneira de gerir os assuntos públicos por parte de um grupo diverso de sujeitos, públicos e privados localizados nos territórios rurais. O objetivo deste artigo é indagar a vinculação e participação das mulheres em grupos com ampla diversidade de atores envolvidos; referenciar às discussões no que concerne a política de desenvolvimento dos territórios rurais e a gestão social, bem como os limites e possibilidades da consolidação da participação social feminina frente às relações de gênero estabelecidas nesses espaços. Para tanto, foram realizadas revisões bibliográficas, entrevistas com mulheres rurais e análise de dados do Índice de Gestão Social (IGS).

**Palavras-chave:** Participação Social; Gênero; Políticas Públicas

**Apoio financeiro:** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

**Trabalho selecionado para a JNIC:** Programa de Iniciação Científica da Universidade de Brasília (ProlC-UnB).

### Introdução

A gestão social começa a ganhar destaque em por volta dos anos 1980, período em que o Brasil passava por um contexto histórico de recessão econômica e reformas neoliberais. Segundo Tenório (2008), a gestão social surge como uma nova forma de relações entre os atores sociais e o Estado, onde o processo de gerir os assuntos públicos é compartilhado entre os envolvidos na ação. Essa característica de participação na ação pública é determinante da abordagem territorial para o desenvolvimento, a qual toma força no Brasil no fim dos anos 90, sobretudo, para orientar políticas públicas que diminuam as desigualdades entre as regiões brasileiras.

Adotando o empoderamento dos atores na ação pública e o território como unidade de planejamento, em 2003, cria-se o Programa Desenvolvimento Sustentável de Território Rurais (Pronat) no Ministério de Desenvolvimento Agrário. A definição dos territórios como um ambiente político institucional visava mobilizar os atores locais em prol de um projeto comum para mudar as relações de poder geradoras de desigualdades nos territórios rurais. O dispositivo desenhado pelo Pronat para construir esse projeto comum e fortalecer a gestão social foi o Colegiado Territorial.

O interesse deste trabalho é analisar em que medida a participação das mulheres na gestão social dos territórios rurais brasileiros é executada. A categoria mulher aqui é referenciada como um grupo historicamente marginalizado dos âmbitos de participação, mas recentemente reconhecido como protagonista nos processos de desenvolvimento.

De modo geral, o objetivo deste artigo consiste em analisar a trajetória da Política de Desenvolvimento Territorial e a gestão social como eixo principal da política e, procurar enfatizar as relações de gênero, considerando os avanços e desafios atuais da participação das mulheres na gestão social para o desenvolvimento dos territórios rurais. Para isto, depois dessa introdução, indica-se a metodologia utilizada, para em seguida fazer uma breve descrição do Pronat e sua relação com a gestão social. Por fim, analisa-se à luz das entrevistas realizadas e os dados do Índice de Gestão Social (IGS), a percepção das mulheres sobre sua atuação nos colegiados territoriais e encerra-se com algumas considerações finais.

### Metodologia

Trata-se de uma pesquisa qualitativa exploratória, que permite conhecer a fundo as vivências e as representações dos sujeitos, para isto, foram realizadas revisões de literatura do conceito de desenvolvimento territorial, gestão social, participação social e a perspectiva de gênero. O que permitiu, sistematizar os conceitos aplicados aos dados técnicos.

Foram realizadas entrevistas estruturadas entre os meses de fevereiro e maio de 2018, com mulheres rurais da região norte e nordeste do Brasil, que participaram do 5º Encontro Nacional de Formação – educação popular é resistir, é transformar, realizado em Brasília-DF. Além disso, uma entrevista com a consultora de Gênero e Desenvolvimento Sustentável da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), com o intuito de compreender o papel do Estado em investir em políticas públicas específicas para as mulheres rurais, bem como, entender quais as implicações com o fim da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial.

Também foi feita uma análise quantitativa através da verificação de dados do Índice de Gestão Social (IGS)<sup>1</sup>, visando quantificar o número de mulheres rurais que participam da gestão social nos territórios e discussões as quais são vinculadas. Esta análise foi realizada no universo dos 3.937 questionários que foram respondidos por integrantes dos Colegiados de 139 territórios.

## Resultados e Discussão

Os apontamentos das entrevistas e literaturas, mostram como mulheres foram conquistando espaços e se posicionando como agentes de desenvolvimento devido, em grande parte, à forte luta de suas organizações. Para as entrevistadas os Colegiados fizeram uma distinção em relação ao reconhecimento da participação das mulheres nesses espaços, pois, ainda existe a ideia que a mulher não é pertencente do âmbito político, por outro lado, constata-se que grupos femininos são fundamentais para motivar outras mulheres a ocuparem esses espaços de participação, para possibilitar a alteração nas condições de inferiorização e promover o empoderamento feminino.

Para os entrevistados, os Colegiados fizeram uma diferenciação em relação ao reconhecimento das mulheres nesses espaços de participação. Como manifestou a representante de Roraima

[...] foi uma diferença muito boa porque assim como hoje existe, ainda existem homens que acham que mulher tem que tá em casa, cuidando da casa, é difícil para nós trazer essas companheiras para dentro, mas quando a gente começa a fazer os cursos de capacitação, fazer as reuniões na base do que que é o território e de como é que a gente pode fazer esse trabalho com essas mulheres, aí eles já começam a abrir a cabeça diferente (entrevista realizada em Brasília maio de 2018).

Também, é identificado que há homens que compreendem que as mulheres não são pertencentes desse âmbito público. Conforme Ávila (2002), essa visão masculina pode ser entendida com “a hierarquia entre homens e mulheres, dado com uma condição natural que a mulher pertence ao mundo interior e o homem ao exterior [...] como parte dessa condição, as mulheres foram em primeiro lugar privadas de ter acesso à esfera pública” (p.127).

Esta visão é igualmente apresentada pela representante da região nordeste, para quem a organização das mulheres é chave no posicionamento das mulheres na esfera pública.

[...] atuei durante o fulgor dos territórios rurais, depois território da cidadania, como apoio técnico, assessoria e identidade de apoio. Ainda acontecem reuniões, câmaras técnicas, os comitês específicos, de juventude, de mulheres, uns até se legalizaram e se tornaram organizações, e isso muito mais por parte da sociedade civil, e assim, é visível em todos os espaços da gente ter uma participação maior das mulheres.

Apesar dos esforços para a ampliação da participação das mulheres, os resultados dos dados coletados na pesquisa sobre o Índice de Gestão Social (IGS) indicam que a porcentagem de mulheres é menor (37%) que a presença de homens nestas instâncias (58%), também apontam o aumento de representação dos coletivos de mulheres, bem como o fortalecimento das discussões relacionadas a gênero e autonomia das mulheres. Nesse sentido, os integrantes dos Colegiados que responderam ao questionário para o cálculo do IGS (3.919 questionários) pertencem, em grande maioria, a movimentos sociais do campo (45%), seguido de movimentos religiosos (20%) para, em terceiro lugar estar os movimentos de mulheres com 16% de representação.

A consultora de Gênero e Desenvolvimento Sustentável da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), ressalta que o fim da política nacional de desenvolvimento territorial implicou a desmobilização dos grupos que participavam nestas instâncias levando à perda de sentido dos Colegiados, pois não há pautas para serem discutidas. Conforme a consultora, alguns ainda participam como forma de resistência, mas sem o incentivo da política. Para ela, as políticas públicas específicas vêm avançando significativamente, como a campanha “Mulheres Rurais, Mulheres com Direitos” que chegou em muitos lugares do Brasil. Em suas palavras, “isso fortalece muito o trabalho e história das mulheres rurais, com o concurso nacional tivemos a oportunidade de conhecer relatos incríveis através de vozes, imagens, histórias e experiências das mulheres rurais” (Consultora Sead, 2018).

Estes apontamentos também foram destacados pelas representantes das regiões norte e Nordeste:

[...]de fato houve uma desmobilização, que a gente estava vendo as coisas acontecerem ocupando espaços nas universidades, acessando as políticas, implementando delegacias de mulheres com a execução da Maria da Penha (Lei) e hoje o que a gente tem, hoje temos de fato é a luta, a resistência dos diversos grupos

<sup>1</sup>O Índice de Gestão Social (IGS) remete a análise do funcionamento dos Colegiados Territoriais, permitindo aferir a situação das articulações e recursos que possibilitam a gestão social dos territórios. O IGS analisa questões relacionadas à três dimensões: (i) participação e mobilização; (ii) funcionamento do Colegiado como estrutura de governança; e (iii) impactos do seu funcionamento (Relatório Técnico, Valencia; Maduro-Abreu, 2018).

sociais de mulheres que estão juntas nessa resistência de agricultores, de movimentos sindicais, de organizações sociais é o que persiste e é o que vai resistir lá luta que a gente está vendo nosso país passando. Mas vamos vencer (entrevista realizada em Brasília, maio de 2018)

Estas falas são reafirmadas no *Atlas de las mujeres rurales de America Latina y el Caribe: "Al tiempo de la vida y los hechos"*, lançado em 2017, onde foi mapeada a situação das mulheres rurais em toda a sua diversidade e na efetivação das políticas públicas voltadas para elas na região. Para Mirian Nobre e Karla Hora são importantes os avanços em matéria dos direitos das mulheres rurais em América Latina, mas:

Todavía existen diferentes obstáculos que hay que superar para que las mujeres conquisten su plena autonomía. Al respecto, uno de los aspectos transversales en la región es la necesidad de que las nuevas normas vigentes sean asociadas a la producción de datos e indicadores adecuados para mapear la inclusión de género (NOBRE e HORA, 2017, p.56).

Dessa forma, é importante reconhecer os avanços significativos para as mulheres ao longo dos anos, porém, ainda existem diversos desafios para conquistar uma participação igualitária entre homens e mulheres. A inserção nos espaços de participação é dada como um processo de reconhecimento, onde ali as próprias mulheres compreendem que também são protagonistas naquele espaço. Questiona-se até que ponto, a extinção de políticas públicas, como o caso do Pronat, debilita os processos de participação das mulheres ou o fim dos colegiados provoca a criação de outras categorias ou conformação de espaços de participação que garantam que a luta pelos direitos das mulheres continuem.

### Conclusões

O estudo mostra que as últimas décadas representaram diversos avanços na conquista de direitos para a população brasileira, havendo uma mudança na estrutura do país, principalmente no âmbito político, cultural, social e econômico. Sobretudo, tais conquistas foram resultadas de diversas lutas e mobilizações da sociedade. Também objetivando avanços no que diz respeito ao desenvolvimento rural, onde buscaram estratégias para promover o desenvolvimento por meio do enfoque território, utilizando-se da gestão social como instrumento para os próprios sujeitos se organizam em prol de melhorias para o seu território. Neste ponto, houve a criação dos colegiados territoriais, nesse espaço com a ampla diversidade de indivíduos foi destacado o seguimento das mulheres rurais.

Ao analisar os resultados, constata-se que as mulheres ainda não estão no mesmo patamar de participação que os homens, principalmente quando se amplia para outros níveis de organização da sociedade civil, porém, observa-se que mulheres estão inseridas nos espaços dos colegiados, bem como, as discussões relacionadas a categoria de gênero, em que o fortalecimento de coletivos de mulheres contribui para mobilizar as outras. Apesar de que no IGS, o número de mulheres respondentes foi inferior aos dos homens, por outro lado, nas entrevistas foi detectado que as mulheres estavam organizando e articulando para ampliar a participação.

Pode-se observar que as elaborações de políticas públicas para a efetivação da cidadania e promoção de autonomia das mulheres trabalhadoras rurais, na criação de espaços políticos para as mulheres compreenderem que são sujeitos da transformação de sua realidade. Ressaltando a questão da auto-organização das mulheres rurais nos territórios rurais possibilita não apenas implicando em romper com as barreiras ao acesso às políticas públicas, sociedade e família, mas também, como reconhecimento da importância do seu papel nesse processo.

Contudo, no contexto político atual brasileiro, é notório os diversos retrocessos em relação às políticas públicas com o enfoque territorial para desenvolvimento rural, ou seja, alguns dos avanços conquistados ao longo dos anos estão sendo extintos ou reduzidos gradualmente. A extinção da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual era responsável pelo Pronat, é um exemplo disso. Verifica-se, também, que as intensas alterações nas políticas públicas, principalmente nos cortes de recursos, levando em consideração o atual governo que extinguiu a Diretoria de Políticas para as mulheres rurais, a qual era responsável por programas fundamentais para as mulheres rurais.

Na perspectiva de novas ações públicas serem desenhadas para fortalecer a interação entre sociedade civil e Estado, se faz necessário repensar as formas de intervenção para que as mudanças que se sucedam não estejam sujeitas à instabilidade dos governos e sejam realizadas mudanças estruturais que aumentem a autonomia destes grupos e diminuam sua dependência dos governos nacionais.

### Referências bibliográficas

ÁVILA, M. B. O tempo de trabalho das mulheres rurais, in A.A. Costa et ali, **Um debate crítico a partir do feminismo: reestruturação produtiva, reprodução e gênero**. São Paulo, CUT, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (Org.). **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: MDA, 30 maio 2005. p.1-30. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

BUTTO, A., et al. (Orgs.). **Mulheres rurais e autonomia**: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania. Brasília: MDA, 2014. 132 p.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado) – Departamento de Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

NOBRE, M.; HORA, K. **Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017.

TENÓRIO, F. **Cidadania, território e atores sociais**: Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2016. 440 p.