

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

CÉLIA SANTOS FIRMO

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E GÊNERO: O CASO DO
TERRITÓRIO SISALEIRO DA BAHIA

Belo Horizonte

2010

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

CÉLIA SANTOS FIRMO

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E GÊNERO: O CASO DO
TERRITÓRIO SISALEIRO DA BAHIA

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a conclusão do Curso de Pós- Graduação *Lato Sensu* em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora:

Professora Dra. Márcia Miranda Soares

Co-orientadora:

Professora Doutoranda Luzia Costa Becker

Belo Horizonte

2010




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 "*Desenvolvimento territorial sustentável e gênero: o caso do território sisaleiro da Bahia*", elaborada por **Célia Santos Firmo**. 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)

RESUMO

O objetivo desta monografia é analisar a influência de programas para inclusão socioeconômica das mulheres rurais na participação direta delas no controle social das políticas públicas. Questiona-se até que ponto o Programa Territórios da Cidadania se desdobra em ações de controle social das políticas públicas do Território do Sisal pelas mulheres. Em busca de uma resposta para tal questionamento, fez-se uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e um estudo de caso. A partir do aporte teórico, contendo reflexões sobre o tema feminização da pobreza, divisão sexual do trabalho, democracia representativa e participativa, *accountability* horizontal, vertical e social e políticas públicas, buscou-se a participação social com recorte em gênero. Através de pesquisa qualitativa nas organizações de mulheres e no conselho de desenvolvimento do referido território, observou-se uma razoável influência do Programa na superação da desigualdade de gênero e na promoção da sustentabilidade do desenvolvimento do território do Sisal.

Palavras-chave: feminização da pobreza, políticas públicas, desenvolvimento territorial.

LISTA DE FIGURA

FIGURA 01 - Mapa do Território do Sisal	23
FIGURA 02 - PTDRS Sisal	26

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Renda média da ocupação principal por sexo. Brasil, 1996 e 2006.....	27
TABELA 02 - Organizações de mulheres e suas atuações na Democracia Participativa.....	31
TABELA 03 - Número de mulheres com acesso aos direitos constitucionais, a partir da atuação das organizações de mulheres	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAB - Centro Administrativo da Bahia

CODES SISAL - Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sisal

COOPERREDE - Cooperativa Rede de Produtoras da Bahia

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

FAO - Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

HA - Hectare

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MMTR - Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAISM - Programa de Atenção Integral a Saúde da Mulher

PNPM - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

SUMÁRIO

1. Introdução	09
2. Desenvolvimento sustentável: considerações teórico-normativas.....	11
2. Democracia participativa e <i>accountability</i>	14
2. A motivação e o controle social	18
3. O programa territórios da cidadania e a questão da inclusão social no Brasil	20
4. <i>Accountability</i> social no território do Sisal da Bahia: um estudo de caso.....	23
4.1 As mulheres do Sisal: participação e <i>accountability</i> na promoção do desenvolvimento territorial.....	26
4.2 As mulheres do Sisal e o acesso às políticas públicas.....	30
5. Considerações Finais	33
Referências Bibliográficas.....	36
Anexos	39
Anexo A - Questionário para entrevistas	40
Anexo B - Carta política do Fórum de Mulheres da Região Semiárida da Bahia - 2009	41

1. Introdução

Esta monografia é um estudo a respeito da sustentabilidade do desenvolvimento com recorte de gênero no território do Sisal, no estado da Bahia, buscando ressaltar avanços e conquistas das mulheres rurais no acesso às políticas públicas como parte da *accountability* social e vertical.

O território do Sisal, tomado como estudo de caso, está situado na Região Sisaleira, Bahia, sua população total é de aproximadamente 553 mil habitantes (IBGE: 2000). A população rural está estimada em 63% desse total, sendo que 47% deste contingente é composto por mulheres.

Um fenômeno que vem ganhando proeminência discursiva no Brasil, para o qual a exclusão social tem contribuição direta, é a feminização da pobreza, tendo como uma das suas causas a divisão sexual do trabalho, conforme indicadores sociais publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008). Esses índices revelam a representação das mulheres no mercado de trabalho doméstico, não remunerado e na produção para subsistência. Essa situação fica ainda mais complicada, quando dados do IBGE (2007) constatarem que o número de mulheres chefes de família cresceu 79% entre 1996 e 2006.

Na Bahia, estado com maior população rural do país, tendo cerca de quatro milhões de pessoas vivendo fora dos grandes centros urbanos, os problemas enfrentados são diversos, porém dois chamam a atenção. O primeiro é a baixa renda das famílias sobre as quais conclui o IBGE que 68,7% delas, em 2000, tinham uma renda per capita menor que 1 salário mínimo. Dentre essas, 12,2% apresentavam uma renda per capita de até ½ salário mínimo. O segundo problema é o analfabetismo e a baixa escolaridade presente na realidade daqueles que vivem da agricultura familiar, o que revela a desigualdade de oportunidade e de inserção no mercado de trabalho qualificado, visto o analfabetismo funcional atingir o índice de 60% desta população.

Nesse contexto, o estado da Bahia com suas políticas universais com poucas perspectivas de ações afirmativas para mulheres, se coloca como um espaço propício ao aprofundamento das desigualdades socioeconômicas, fazendo permanecer a precária condição de vida marcada por agressões físicas, sexuais e psicológicas, exploração do trabalho, exclusão dos espaços de participação e construção de políticas públicas bem como dos direitos humanos e do acesso aos serviços públicos. Para as mulheres, quando comparado aos

homens, a luta por direitos apresenta-se desafiadora, pois são três estruturas de opressão a serem vencidas, a saber: a de poder político, a de poder socioeconômico e a de poder cultural.

A partir de reivindicações dos diversos movimentos organizados de mulheres, o governo brasileiro vem, nos últimos anos, direcionando um novo olhar sob a questão da mulher. O grande desafio para a sociedade e, particularmente, para as mulheres é diminuir a distância entre o que diz a lei e o que acontece na prática. Desmistificá-la, tornando o seu conhecimento acessível a toda sociedade para que se transforme em um instrumento efetivo de cidadania.

Nessa conjuntura, a participação política qualificada das mulheres nas áreas rurais revela-se um grande desafio, embora tenham historicamente participado de organizações mistas, bem como em organizações específicas de mulheres. Apesar da organização das mulheres rurais da região semi-árida da Bahia ter sido iniciada na década de 80, a precariedade da condição de vida continua existindo. Nestes termos, o presente estudo analisa até que ponto programas de inclusão com recorte em gênero se desdobram na participação direta de mulheres na formulação e no controle das políticas públicas do Território do Sisal, parte do Programa Territórios da Cidadania do governo federal com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial e a superação das desigualdades espaciais no estado da Bahia.

No primeiro capítulo, fazem-se algumas reflexões teóricas apresentando os conceitos e definições que irão orientar a pesquisa e a análise dos dados encontrados.

No segundo capítulo, apresenta o Programa Territórios da Cidadania como uma política do governo federal voltada para o desenvolvimento e a inclusão socioeconômica de contingentes de regiões periféricas do Brasil e, em específico, do estado da Bahia.

No terceiro capítulo, analisa-se o processo de participação política com recorte em gênero. Trata-se de analisar a participação social das mulheres no desenvolvimento do território de Sisal com fins à universalização da cidadania.

Finalmente, apresentam algumas conclusões sobre o estudo realizado ponderando a capacidade do programa de inclusão socioeconômica romper com a desigualdade de gênero, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento do território do Sisal.

2. Desenvolvimento sustentável: considerações teórico-normativas

Após a segunda guerra mundial, a concepção de desenvolvimento entrou no debate internacional seja pelos países capitalistas, seja pelos socialistas, consolidando a visão do Estado como promotor de avanços no campo técnico e econômico. Desta forma, estes países passaram a adotar a concepção de desenvolvimento embasada na de progresso, entendendo o progresso como sinônimo de crescimento econômico. Sob esta perspectiva, consideravam que se as nações mais pobres conseguissem crescer, automaticamente, toda a população do país se beneficiaria deste crescimento. Isto, na prática não ocorreu em país algum do mundo que experimentou este modelo mas, pelo contrário, agravou os problemas da pobreza, da concentração da renda e da degradação ambiental (SANTOS, 2006).

Na concepção do desenvolvimento como crescimento econômico, a receita dos países ricos para alcançar o desenvolvimento serviria também aos subdesenvolvidos tanto no aspecto do uso dos recursos naturais, das tecnologias, como nos caminhos a serem seguidos, incluindo aqui, a crença de que o progresso é algo natural a todos os povos, e, portanto, possível de ser alcançado.

Este modelo de desenvolvimento por imitação atingiu não apenas o processo de industrialização dos países pobres, mas transformou de forma profunda os hábitos de consumo da população; padronizou "necessidades" e sistemas de produção na agricultura, desconsiderando questões ambientais e culturais; homogenizou hábitos de consumo e tecnologias de produção, independente dos aspectos regionais, culturais e ambientais; e implementou um padrão único de desenvolvimento (BAPTISTA, 2000).

Para essa concepção de desenvolvimento, progresso e crescimento econômico são entendidos como processo de produção agrícola com tecnologias "modernas", que poluem, e destroem ecossistemas, como é o caso do avanço das fronteiras agrícolas sobre o cerrado e florestas, desconsiderando os impactos e a capacidade de suporte destes ambientes, tendo a visão apenas do aspecto econômico, desconsiderando os aspectos sociais, culturais, ambientais, dentre outros.

Esse modelo é concentrador de renda e de riqueza, gerando desigualdades entre os países industrializados e os mais pobres, com industrialização tardia. A concentração de renda se dá, também, dentro dos países mais pobres, onde pequena parcela da população detém a maior parte da riqueza da nação. A noção de desenvolvimento, dentro desta visão, se impõe

como algo evidente, universal, que pode ser aplicado em todas as regiões ou países, de forma homogênea, em todas as situações, regimes e culturas.

Na agricultura, o desenvolvimento assumiu a forma e significado de modernização. Contudo, como em outros setores da economia, na agricultura, a modernização e o desenvolvimento não atingiram a todos de forma igual. O desenvolvimento como foi pensado deu mostras de que não se sustenta. A noção de progresso associada à idéia de perfeição, evolução, crescimento, válida para qualquer povo, em qualquer momento histórico, se esgotou. Se de um lado ele conseguiu um crescimento econômico rápido, por outro, gerou desigualdades, pobreza, concentrou renda, degradou os recursos naturais, não permitiu que as pessoas exercessem o seu direito de exercício da cidadania, das escolhas, o direito de decidir sobre os destinos da própria vida (BAPTISTA, 2000).

A concepção de desenvolvimento sustentável surgida na década de 1990, por outro lado, ressalta que o desenvolvimento deve ser capaz de saciar as necessidades da população, e, ao mesmo tempo, não esgotar os recursos naturais, sociais e culturais existentes, permitindo que a geração futura tenha acesso a eles. O desenvolvimento sustentável sugere então, qualidade em vez de quantidade, com a redução do uso de matérias-primas e produtos, bem como o aumento da reutilização e da reciclagem.

Para haver sustentabilidade do desenvolvimento há que se considerar alguns princípios no processo. Para Sachs (2002 apud Becker: 2009, p. 43), são quatro as dimensões ou princípios normativos da sustentabilidade do desenvolvimento: social, econômica, ecológica e cultural. A primeira dimensão refere-se à equidade social, ao pacto entre as atuais gerações. A sustentabilidade econômica refere-se não só à necessidade de manter fluxos regulares de investimentos, mas também a uma preocupação dominante nos planos de desenvolvimento tradicionais e à gestão eficiente dos recursos produtivos. A sustentabilidade ecológica refere-se às ações para evitar danos ao meio ambiente causados pelos processos de desenvolvimento. Finalmente, a sustentabilidade cultural refere-se ao respeito que deve ser dado às diferentes culturas e às suas contribuições para a construção de modelos de desenvolvimento apropriados às especificidades de cada cultura e de cada local. Todas essas dimensões, argumenta Becker (2008), implicam ainda a sustentabilidade política ligada à participação da sociedade na gestão territorial.

O desenvolvimento sustentável é baseado na promoção e fortalecimento da ação coletiva de um conjunto de atores sociais, os quais identificam a partir do local as necessidades e potencialidades existentes, levando em consideração os componentes

econômicos, ecológicos e políticos de uma região, bem como a identidade cultural da população (SANTOS, 2006).

O desenvolvimento sustentável é entendido como um modelo que se preocupa, essencialmente, com a melhoria da qualidade de vida e bem estar social da população local, a conservação do meio ambiente e a participação ativa, organizada e democrática da população, a fim de que essa possa garantir a sua sustentabilidade e a continuidade do processo. Resulta de uma ação intencional e articulada, promotora da integração de todas as dimensões socioambientais, na busca da equidade social com as gerações atuais e a solidariedade com as gerações futuras. Baseia-se em expectativas de mudança socioeconômica e institucional, que atendam às necessidades essenciais das pessoas e promovam a inclusão gradativa da população, social e economicamente excluída (VEIGA, 2008).

De um modo geral, no que concerne ao princípio da participação, pode-se dizer que o desenvolvimento sustentável se estrutura em três grandes pilares articulados, que definem as condições para a mudança econômica e social e para um efetivo processo de transformação da realidade local, quais sejam: – a organização da sociedade, a gestão social e o empreendedorismo – todos, evidentemente, mediados pelo controle e regulação ambiental.

- A organização social trata da geração de capital social, do fortalecimento da sociedade e da criação de espaços institucionais organizados e motivados para discutir seus projetos de forma efetiva;

- A gestão social representa a sociedade gerindo seus próprios recursos de forma participativa, desconcentrada e descentralizada com responsabilidade compartilhada na formulação, implantação e gerenciamento de projetos construídos coletivamente;

- O empreendedorismo representa a criatividade e a competência coletiva e individual vinculadas à vocação local em atividades que agreguem valor às produções, a partir de tecnologias adequadas à realidade, à preservação do meio ambiente e à valorização da cultura local.

No desenvolvimento sustentável, as ações de intervenção reforçam permanentemente o processo de interação entre recursos públicos e privados, estimulando a apreensão de problemas e de potencialidades locais e propiciando condições para a elaboração de planos e propostas integradas no local.

Dentro da reflexão de desenvolvimento sustentável, passa-se a investir no debate em torno do desenvolvimento territorial sustentável. Esse debate parte do pressuposto de que o espaço onde o desenvolvimento deverá acontecer tem aspectos que ultrapassam o ponto de vista do local, neste sentido Souza vê o território como um “(...) espaço definido e delimitado

por e a partir de relações de poder”, sendo assim indica que o território além dos aspectos de terra, clima, relevo etc, tem também os aspectos políticos, culturais, econômicos etc. Essa definição traz a tona a reflexão de que o desenvolvimento território sustentável necessita levar em consideração as relações sociais e de poder que existentes no âmbito do território.

Segundo Santos (2005), as configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. O território usado resulta da história de formação do espaço natural e do espaço social de um lugar. A maior fração do território usado denomina-se região, a qual engloba outras frações menores, como a cidade e o campo, considerando que estes conceitos não se encontram mais presos às dicotomias radicais do passado¹. Sob estas diferentes perspectivas, pode-se dizer que os municípios do território do Sisal, dos quais apenas dois tem população acima de 50 mil habitantes, conforme o IBGE, caracteriza-o como território rural, sendo sua população considerada em sua maioria rural. Parte dela exerce atividades agrícolas, outra parte desenvolve atividades não agrícolas, e ainda há outra que realiza ambas atividades.

Nestes espaços territoriais, a participação se revela fundamental para tornar o desenvolvimento sustentável, isto é, culturalmente inclusivo, economicamente equitativo, ecologicamente viável e prudente. Mais do que isso, a participação é o caminho para orientar e controlar as ações dos gestores e promotores do desenvolvimento territorial sustentável.

2.1 Democracia participativa e *accountability*

A Constituição Federal do Brasil prevê que o país será regido por dois tipos de democracias, a participativa e a representativa (BRASIL, 2009).

A democracia participativa é considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos

¹ Segundo Monte-Mór (2006 apud Becker: 2009, pg. 35), os adjetivos urbano e rural, referentes à cidade e ao campo, ganharam autonomia recentemente e dizem respeito a uma gama de relações culturais, socioeconômicas e espaciais entre formas e processos derivados da cidade e do campo sem, no entanto, permitirem a clareza dicotômica que os caracterizava no passado. Ao contrário, cada vez mais as fronteiras entre o espaço urbano e o espaço rural são difusas e de difícil identificação. Essa impossibilidade de definição se dá por não se ter mais uma referência substantiva original, na medida em que tanto a cidade como o campo não são mais conceitos puros. Por outro lado, cada vez mais as cidades, ou o espaço político e sociocultural formado a partir delas, tornaram-se o centro da organização da sociedade e da economia, inclusive rural.

de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional (GUIMARÃES, 2005)

O princípio da democracia participativa ou da participação popular na formação e no controle das políticas públicas, inserto na Carta da República de 1988 (art. 204, inc. II) e na legislação infraconstitucional, tem por escopo possibilitar a tomada de decisões pela população, sob o argumento de que é no cerne da comunidade que irá se obter um diagnóstico confiável e preciso dos problemas sociais. É a própria comunidade que está verdadeiramente apta para decidir sobre suas necessidades, prioridades e a melhor forma de se empregar o erário.

A Constituição brasileira vigente estabelece o Brasil como um Estado de Direito, submetido à lei, divisão dos Poderes e declaração de direitos fundamentais, com conteúdo democrático, fundado na soberania popular. A tarefa fundamental do estado democrático de direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social (BRASIL, 2009)

Quando se refere aos Direitos e Garantias é sempre citada a concepção de Rui Barbosa, a qual identifica os direitos como as disposições meramente declaratórias, que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, enquanto garantias seriam as disposições assecuratórias desses direitos.

Os fundamentos da República Federativa do Brasil são soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; pluralismo político. São fiscalizados por meio do exercício da *Accountability* (ARAÚJO, 2008).

A *accountability* não tem uma tradução própria para a língua portuguesa, entretanto vale mencionar que alguns autores espanhóis traduzem como *responsabilidad* e como *rendicion de cuentas*, nesta lógica a tradução para o português poderia ser responsabilidade e prestação de contas (ARAÚJO: 2008). Mas o entendimento da *accountability* vai além de responsabilidade e prestação de contas, ela traz elementos de dever, de comprometimento, de obrigatoriedade de prestar e também de render contas, isso não como uma opção, mas como uma obrigação.

Vale mencionar que ela vai além da responsabilidade do poder público, ela se refere também à responsabilidade individual e coletiva da população perante a outros indivíduos e também a outras organizações, explicando e justificando para fora de si às ações desenvolvidas.

Assim sendo, a *accountability* pode ser considerada como uma relação de responsabilidade entre representantes e representados e o controle social dos representados junto a seus representantes eleitos. Vale mencionar que os representantes aceitam e assumem o compromisso de manter a população informada acerca das ações que vem desenvolvendo as quais são inerentes à responsabilidade que lhe foi conferida (ARATO, 2009).

Neste sentido a *accountability* da ordem democrática visa:

i. Garantir que o governo seja de origem da vontade do povo.

Ela ocorre por meio do sistema eleitoral e partidário, dos debates e formas de disseminação da informação, das regras de financiamento de campanhas e da justiça eleitoral (ARATO, 2009).

ii. Responsabilizar os governantes quanto ao dever de prestar contas ao povo, se comprometendo pelos atos ou omissões cometidos no estágio do poder.

Aqui pode-se visualizar esses elementos através do Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, Comissão Parlamentar de Inquéritos (CPI), argüição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.); controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.); controle Administrativo- Procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira); controle do Desempenho dos Programas Governamentais; controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos) (ARAÚJO, 2008).

iii. Criar regras para o funcionamento do Estado que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos da população, tanto os direitos individuais como coletivos.

Neste campo, algumas regras já existentes são exemplificadora: garantias de direitos básicos pela Constituição (sendo estes cláusulas pétreas); limitação legal do poder dos administradores públicos; acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes; mecanismos de restrição orçamentária.

Analisando os pormenores da *accountability*, precisamos refletir o papel e a funcionalidade das *accountability* vertical, social e horizontal.

i. Accountability Vertical

A *accountability* vertical é entendida como aquela na qual a população controla os governantes, mediante o voto em representantes, formas de democracia como o controle social – por meio dos conselhos, comitês e outros.

O direito ao voto é um instrumento para a prática da capacidade eleitoral ativa, que envolve a possibilidade de votar tanto nos plebiscitos e referendos, quanto nas eleições de representantes.

Esse controle só pode ser praticado devido a garantia dos direitos políticos que disciplinam o exercício da soberania popular, tanto por meio da eleição de representantes como pela participação direta nas decisões do Estado.

Segundo a Constituição o sufrágio é universal e o voto tem igual valor para todos. Nos seus artigos 60, § 4º, II, prevê como cláusulas pétreas as seguintes características do voto: direto, secreto, universal e periódico. A obrigatoriedade não é cláusula pétrea (BRASIL, 2009).

Os direitos políticos podem ser: a) **positivos** – configurados na participação política como eleitor e como candidato; b) **negativos** – são as regras restritivas da atuação política em determinadas circunstâncias.

ii. Accountability Horizontal

A *accountability* horizontal se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes - executivo, legislativo e judiciário - ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, como os Tribunais de Contas brasileiros. Esse sistema instituído pela Constituição de 1988 funciona como os mecanismos de *freios e contrapesos*.

A organização dos Poderes é tratada na Constituição Federal, no Título IV – artigos 44 a 135, onde é estruturado o sistema de freios e contrapesos, que prevê o controle recíproco de cada uma das funções do Estado sobre as demais.

Para efetiva implementação do sistema de feios e contrapesos se faz necessária a independência e harmonia entre os poderes.

Independência dos poderes significa: que a investidura e a permanência das pessoas em um dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; que na implantação das atribuições que lhe são próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; que na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.

A harmonia entre os poderes verifica-se, pelas normas de cortesia no trato recíproco; no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. Os trabalhos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco, para evitar distorções e desmandos.

iii. Accountability Social

A *Accountability Social* é compreendida como aquela que engloba um conjunto de iniciativas promovidas por organizações não governamentais, movimentos sociais, associações da população civil e/ou a mídia independente, todos com o foco aproximar a população da *accountability* horizontal. Sob esta perspectiva, pode-se analisar as várias experiências participativas no Brasil como o Território de Sisal, estudo de caso desta monografia.

2.2 A motivação e o controle social

Os seres humanos vivem em constante processo de renovação, sendo este um movimento contínuo e progressivo, as pessoas desenham ou constroem os seus objetivos, ao mesmo tempo, alimentam o sujeito impulsionador das suas ações em direção do alcance da sua meta. O seu impulso, ou a sua motivação terá relação diretamente proporcional aos objetivos projetados (CHIAVENATO, 2000).

Maslow (1954), na teoria da hierarquia de necessidades, cria hipótese que terá como *cerne* da questão a afirmação de que em cada pessoa existe uma hierarquia de cinco necessidades humanas, sendo elas: fisiológicas: está na base da pirâmide, inclui a satisfação no que tange a fome, a sede, o sono e repouso, conforto físico; segurança – são situações localizadas no segundo degrau, são formadas por: liberdade, proteção contra a violência e todas as ações que buscam assegurar a estabilidade das pessoas; sociais – questões voltadas à integração e relacionamento humano, como afeição, filiação, aceitação social e amizade; estima – é composta por fatores internos e externos, no primeiro pode-se identificar: auto-respeito, autonomia, senso de competência, no outro se observa o reconhecimento, o prestígio, *status*, consideração; auto-realização – encontra-se no topo da pirâmide, é a necessidade mais elevada do ser humano. É a motivação de ser o que deseja e é capaz, incluem o crescimento pessoal e o alcance da plena potencialidade da pessoa.

Essa teoria enfatiza que as necessidades pertencem a uma “hierarquia”, pois se o indivíduo não as tem, gradativamente, supridas, não terá condições para passar para o ponto subsequente, ou seja, se fisiologicamente não forem saciadas suas necessidades, o indivíduo não terá agentes impulsionadores para lutar, por educação, saúde ou até mesmo para discutir sobre a participação democrática na cooperativa que é filiado, pois seus objetivos estão

centrados na base da pirâmide, e suas motivações serão focadas na busca da satisfação do que lhe falta neste nível.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais², através de constatação feita pelo Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO 2001), mostra a existência no mundo de 800 milhões de pessoas famintas e 2,4 bilhões de mal nutridas, apontando ainda a marginalização de 1,3 bilhões de agricultores e suas famílias como a principal causa da fome e da má distribuição dos alimentos. Ainda, indica crescente percentual da população, presente na faixa de pobreza ou miséria, constatando a situação de vulnerabilidade social, econômica e nutricional que vive parte considerável do povo, pois a fome, para estes, não é algo que vem por virtude duma catástrofe, e sim é resultado de um arranjo social que exclui muitas pessoas dos direitos fundamentais.

Considerando as afirmações do filósofo Santo Agostinho³ que: “... *não há cidadania, onde existe fome e miséria...*” Assim, se estas pessoas estão no mais expressivo nível piramidal, não tendo água para beber, alimento para saciar a fome, como poderão ser cidadãos impulsionados/motivados a garantir que as políticas cheguem até a si, e a outros que constituem o público meta destas? Para não acontecer o controle social, em muitos casos, incentivam-se a ausência de motivação, o que faz surgir o conformismo, neste caso, visto por alguns, como sendo uma virtude, pois para estas pessoas desmotivadas, a satisfação do primeiro degrau de necessidades, não necessariamente terá o desdobramento da não satisfação do segundo, devido o fato da primeira ter cunho passageiro e não se caracterizar como uma conquista, assim recebem a comida, mas não tem terra, educação e crédito para cultivar seus alimentos, lhes faltam emprego para ter renda, não construindo as condições para comprar o que precisa ser posto nas suas mesas, o que reforça o sentimento de não satisfação das necessidades básicas ou fisiológicas.

As privações para serem sentidas necessitam serem conhecidas/experimentadas, ou seja é de conhecimento comum a necessidade de comer, pelo fato de todos já terem se alimentado, assim objetivarão ter saúde, educação, moradia, quando souberem o que significa tê-las.

Para existir o real controle social é fundamental a construção do paralelo de ações que visam suprir todos os níveis de necessidades, dando/possibilitando as pessoas à confecção de instrumentos motivacionais para “andar” de um degrau a outro, buscando suprir suas

²“O direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar a alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho”.

³ Aurélio Agostinho, padre grego que se destaca na igreja católica, tem como inspirador o Filósofo Platão.

privações e fazer com que um número maior de pessoas sejam beneficiadas com as mesmas políticas que usufruem neste momento, assumindo postura de não somente beneficiárias, mas de demandantes e fiscalizadoras de políticas.

Uma alternativa motivacional de inclusão social e impulsionadora para o controle social exercido pelas mulheres é a contribuição destas no sentido de remover os obstáculos à participação igualitária de gênero e raça por meio de conscientização, sensibilização e educação. Outra forma é ampliar a capacidade e a habilidade das mulheres, por meio de programas de educação, voltados para suas necessidades e dos quais resultem maior autoconfiança e disposição para participar plenamente das decisões e assumir posições de liderança (CHIVENATO, 2000).

De maneiras as mais variadas, costumes, posturas e normas sociais funcionam como mecanismos de dominação masculina sobre as mulheres. Lutas históricas se travam há décadas contra esse processo, mais foi a partir da década de 80, com a institucionalização da Década da Mulher pela Organização das Nações Unidas (ONU), que o debate sobre as desigualdades sociais de gênero se tornou mais presente em diferentes instituições da sociedade (SOF, 2000).

Uma das desigualdades de gênero mais marcantes reside no campo do acesso a oportunidades de geração de trabalho e renda. O pequeno número e a ineficiência de ações afirmativas para a inclusão das mulheres em atividades econômicas é uma característica marcante nas políticas públicas (FIRMO, 2008).

Esses debates foram fundamentais para falar de divisão sexual do trabalho, ampliar o conceito de trabalho estabelecido na sociedade capitalista e questionar a responsabilidade das mulheres pelo trabalho doméstico e de cuidado, em função da sua vinculação à maternidade. Essa abordagem se insere em uma visão de que homens e mulheres estão engajados em uma relação social específica, que tem uma base material, e que disso decorrem práticas sociais distintas, além de uma relação desigual e hierárquica entre homens e mulheres, que atravessa todo o tecido social (BUTTO, 2009, p. 18)

3. O programa territórios da cidadania e a questão da inclusão social no Brasil

A partir da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da FAO, realizada no Brasil, em março de 2006, impulsionada pela renovação na agenda

mundial, a qual foi evidenciada pela crise do modelo de desenvolvimento neoliberal, e ao mesmo tempo por meio do crescimento da organização dos movimentos sociais populares, os quais criaram um ambiente voltado para o debate em torno do desenvolvimento sustentável das nações, diversos países, inclusive o Brasil, retoma o debate em torno da concepção de desenvolvimento e de que forma essa concepção aparece em seus programas e políticas.

Neste contexto, elementos como participação social, universalização de direitos fundamentais, distribuição de renda, soberania nacional, segurança alimentar e nutricional, conservação da biodiversidade, promoção da igualdade de gênero, raça e etnia, o reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais, visão ampliada sobre o rural, a abordagem territorial e o caráter intersetorial do desenvolvimento passaram a serem vistos como prioritários para a construção de uma agenda que se propõe a fomentar o desenvolvimento sustentável das nações. (CONDRAF, 2007, p. 4)

O Brasil reúne condições para construir um crescimento econômico sustentado com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais. O país tem recuperado sua capacidade de planejamento, de fomento do desenvolvimento por meio da promoção de uma agenda orientada para a redução das desigualdades, valorizando novos mecanismos de participação social e reconhecendo, a partir das lutas dos diversos movimentos sociais, os direitos e as demandas das minorias, focando especialmente as populações rurais – ribeirinhas, extrativistas, indígenas, quilombolas, homens e mulheres da agricultura e produção familiar e dos assentamentos da reforma agrária.

Com essa nova concepção, o Estado passa a ter uma visão mais global e integrada sobre o Brasil Rural que não se limita ao universo composto pela população que reside nas áreas rurais. Neste sentido, o espaço rural é visto e pensado de forma mais ampla, envolvendo municípios que têm foco as atividades rurais, as quais movimentam a economia, a cultura e a sociedade em geral, independente do local onde as pessoas fixam suas moradias, uma vez que nestes locais mesmo quem vive em áreas urbanas vivencia atividades do cotidiano do mundo rural, sendo estas as chamadas “cidades rurais”. Como metodologia de planejamento, o Brasil, especialmente o Ministério de Desenvolvimento Agrário, passou-se a considerar município rural aqueles que, conforme sugerido por alguns autores, têm população igual ou menor que 50.000 habitantes e que apresentam uma densidade demográfica de até 80 hab/km².

Vale ressaltar que essa nova concepção foi evidenciada também pelo crescimento das demandas sociais pautadas pelos movimentos populares rurais, os quais se fazem mais presentes em espaços políticos como no legislativo, no executivo e até mesmo no judiciário. A partir das diversas mobilizações sociais promovidas pelas organizações camponesas do

Brasil e ao mesmo tempo por este “novo” olhar do Estado brasileiro, algumas inovações surgiram nas políticas públicas, as quais contribuem diretamente para o processo de participação social. Uma das principais inovações foi a intensa participação social no processo de construção e implementação de políticas e a busca pela integração das ações de órgãos federais, em especial o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dos agentes financeiros – Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia -, associados à uma importante participação do CONDRAF e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

As políticas, dos ministérios e conselhos acima citados, atuando de forma articulada tem contribuição direta no público brasileiro que hoje se encontra no primeiro degrau da pirâmide das necessidades, sendo assim suas ações combinadas contribuem para a ampliação do acesso as políticas públicas, saciando as necessidades fisiológicas da população e contribuindo para o alcance da “porta de saída” das políticas públicas assistenciais, assim estas pessoas passam a ter oportunidade de alcançar outros degraus de necessidade, tendo condições de eleger outras prioridades e demandar o acesso por políticas públicas estruturantes.

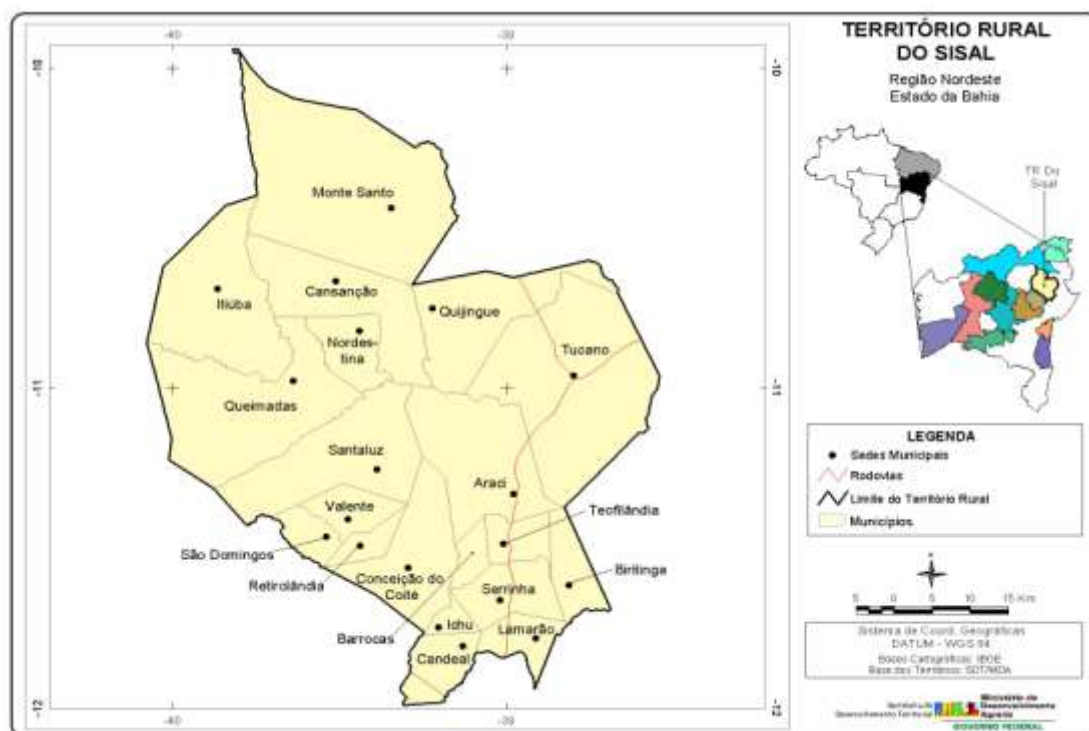
É neste contexto que o Estado brasileiro criou em 2008 o Programa Territórios da Cidadania, voltado para fomentar o processo de redução das desigualdades sociais regionais, tendo como desafio melhorar a qualidade de vida da população brasileira que vive em regiões com menores indicadores sociais e econômicos. Desta forma, o programa Territórios da Cidadania tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Contudo, vale ressaltar que duas premissas são decisivas para a consolidação do programa. Uma delas é a participação social, uma vez que no território onde não haja a mobilização social dos sujeitos de direitos, onde a população não se sinta integrante do processo de construção do desenvolvimento, o mesmo será fragilizado, uma vez que as demandas não serão emanadas do povo, e por outro lado o *accountability* social e vertical não poderá ocorrer. A outra é a articulação e integração entre os ministérios e órgãos de governo, não dá para cada ministério realizar a sua ação de forma isolada, onde, como e com quem quiser, há a necessidade do diálogo constante entre os órgãos governamentais e também destes com o território, para a partir daí as ações chegarem de forma articulada aos cidadãos e cidadãs sujeitos de direitos e necessitados de tais políticas.

4. *Accountability social no território do sisal⁴ da Bahia: um estudo de caso*

O Território do Sisal está localizado no semi-árido baiano, termo aplicado aos amplos espaços do sertão brasileiro nos quais predominam médias pluviométricas anuais inferiores a 800 mm, que dificultam em muito e, até impedem, a regularidade das atividades agropecuárias. Considerado pelo Governo Federal como Território da Cidadania, sustenta indicadores de condição da vida humana comuns à maioria dos municípios do nordeste brasileiro: 75% da população têm renda média mensal abaixo de um salário mínimo, 36% são analfabetos e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio da região é de 0,42.

Vale ressaltar que o Território do Sisal está situado na Região Sisaleira, no Estado da Bahia, integrado pelos seguintes municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente. Sua população total é de aproximadamente 553 mil habitantes (segundo Censo Demográfico 2000), e população rural é estimada em 63% do seu total, sendo que do global da população rural 47% são mulheres.



⁴ O sisal é uma planta típica em regiões de clima quente, comum no semiárido brasileiro, na África e no México, representa a principal fonte econômica do território, por conta disso o território assumiu seu nome.

Figura 1 – Mapa do Território do Sisal

Fonte: SIT. Disponível em: <<http://serv-sdt-1.mda.gov.br>>. Acesso em: 20 de maio de 2008

Os municípios que compõem o território contam com uma economia de base agrícola, em grande parte sustentada na exportação do sisal, cuja cultura sofre com deterioração de preços, baixa produtividade e reduzido grau de aproveitamento de seu potencial. Como em outras regiões do país, a estrutura de propriedade é altamente concentrada, em que 2% de estabelecimentos acima de 200 hectare (HA) ocupam 42% da área total. Predominam, em termos numéricos, os estabelecimentos de até 20 ha. que representam 77% do número total, ocupando uma área de apenas 14%. A exploração do trabalho é injusta, sobretudo das mulheres e crianças que chegam a ganhar respectivamente R\$ 70,00 e R\$ 35,00, por mês, em péssimas condições, submetidas a constantes acidentes de trabalho que mutilam seus corpos. A região é periodicamente assolada pela seca que reforça a exploração do trabalho e a dominação política das elites proprietárias. Cresce, no entanto, a consciência desta dominação através da organização dos pequenos produtores e trabalhadores rurais, inclusive, com iniciativas de caráter econômico de convivência com a seca, além de maior pressão sobre o poder público para a adoção de políticas públicas adequadas a essa realidade (FIRMO, 2009).

O poder político local é controlado por famílias tradicionais que se revezam nos cargos utilizando-se das práticas clientelistas para se manterem no poder; há uma forte dependência desses municípios das transferências recursos públicos das esferas estadual e federal, sejam as constitucionais, sejam as de programas governamentais ou projetos incluídos no orçamento. Esse processo alimenta a cadeia do clientelismo que vai do cabo eleitoral que presta um "favor" ao eleitor em troca do voto, ao deputado federal da região que barganha emendas no orçamento para os prefeitos aliados, em troca de votos favoráveis ao governo. O poder legislativo não exerce o seu papel constitucional de emendar projetos, fiscalizar atos ou propor políticas; sequer discute as questões do município. Os vereadores, em geral, são meros intermediários na cadeia clientelista.

Nos últimos anos, esse quadro começa a dar alguns passos em parte destes municípios. Com a municipalização de alguns serviços públicos, os governos locais são chamados a assumir mais responsabilidades e por estarem mais próximas da população são cobrados por isso, até porque, a partir da Constituição de 88, alguns mecanismos de participação (conselhos setoriais, fiscalização das contas municipais, audiências públicas) são criados e as organizações da sociedade civil começam a exigir sua efetivação. A eleição de alguns/as vereadores/as e prefeitos/as vinculados/as aos movimentos sociais reforça sua interferência no poder municipal.

Em termos culturais prevalecem valores tradicionais de teor patrimonialista com forte discriminação às mulheres e desrespeito aos direitos de cidadania. A política é concebida como mecanismo de ampliar fortunas, favorecer amigos e parentes; os pobres são vistos como indolentes, merecedores de ajuda e de favores em troca de votos. O público é utilizado como espaço de disputa de interesses privados; o patrimônio público é "coisa de poucos" e a elite pode dele apropriar-se e usufruir. A seca é percebida como fatalidade da natureza para uns e oportunidade de extrair recursos da esfera federal e estadual para outros.

É nesse contexto que se insere o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Sisal (CODES) foi constituído legalmente em 2002, apresentando um processo de mobilização social bastante intenso, contando com a atuação de diversas instituições que atuam na organização dos atores sociais na busca de melhoria da qualidade de vida, marcado por um histórico de lutas.

A busca da organização sindical dos agricultores e das agricultoras familiares, a proposição de iniciativas de geração de renda, a diversificação da cultura do sisal, foram objeto de intervenções deste Conselho a partir da representação da população por meio das entidades sociais e dos governos estadual e municipais. Todas essas ações foram sempre implementadas de forma participativa e articuladas.

A organização social, a atuação conjunta de diversas entidades, a gestão de políticas públicas, a cultura comum, caracterizam o Território do Sisal, e por sua orientam a ação do Conselho.

No espaço do CODES Sisal foi construído o Plano de Desenvolvimento do Território, contendo os seguintes eixos: Educação; Agricultura Familiar; Infra-Estrutura; Saúde; Meio Ambiente; Comunicação. O eixo Direitos das Mulheres vem sendo construído, em um processo em movimento a partir do Grupo de Trabalho formado por organizações de mulheres, organizações não governamentais (ONG's), universidade do estado da Bahia, organizações sindicais e prefeituras.



Figura 2 – Síntese do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), 2006.

Fonte: PTDRS

Para elaboração do PTDRS foi necessário ampliar as reflexões sobre a importância da promoção de ações que pudessem resultar num desenvolvimento endógeno, dinâmico e de caráter multidimensional. Os *Eixos Prioritários de Desenvolvimento* traz um conjunto de programas e projetos, com detalhamento sobre a abrangência das ações, impactos gerados, custos e arranjos institucionais necessários para a consolidação das propostas.

Com estas propostas, o território espera ampliar o diálogo com as diversas instituições públicas, visando à concretização destas e de outras demandas que integram o PTDRS da região sisaleira.

Este plano visa articular a implantação das políticas públicas no território, realizando o acompanhamento no âmbito local e territorial, bem como mapear as demandas da população e a partir delas reivindicar a construção e/ou adequação de políticas.

4.1 As mulheres do sisal: participação e *accountability* na promoção do desenvolvimento territorial

As mulheres rurais representam no Brasil um dos segmentos populacionais mais fortemente atingido por antigos e recentes mecanismos de exclusão social. Indicadores

sociais⁵ apontam o crescimento da feminização da pobreza, especialmente devido a elementos como a divisão sexual do trabalho⁶, conforme tabela abaixo.

TABELA 01 – Renda média da ocupação principal por sexo. Brasil, 1996 e 2006

SEXO / ANO			
MULHERES		HOMENS	
1996	2006	1996	2006
561,9	577,0	962,2	885,6

Fonte: IBGE Pnad/microdados

Esses índices apontam a representação das mulheres no mercado em trabalhos domésticos, na produção para subsistência e no trabalho não remunerado, tendo o seu trabalho de pouco a não valorado. Já os homens, ocupam maior número de postos com carteira assinada e de empregador.

As mulheres rurais do território do Sisal vivem condições de vida marcadas pela miséria, pelo trabalho duro e mal ou não remunerado. Frente a esse quadro, os movimentos sociais têm atuado para criar e implementar outra possibilidade histórica em que as mulheres rurais se insiram como agentes protagonistas do desenvolvimento rural (FIRMO, 2008).

Como uma alternativa de enfrentamento dessa dura realidade, as mulheres rurais do sisal estão se organizando no campo da atuação política e no campo da atuação socioeconômica, sendo:

a. No campo da organização política:

As mulheres rurais da Bahia, especialmente as do território do sisal, apresentam registros da organização de suas lutas no início da década de 80 com os clubes de mães, mas também na mesma década surgem os primeiros Movimentos de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), em Araci e Retirolândia, onde já nesse período eram discutidos seus problemas, desde os mais específicos como discriminação, dupla jornada até os mais gerais: terra, trabalho, moradia, educação, saneamento, segurança, etc. Esse momento tem como marco as mobilizações para entrega das emendas populares aos constituintes - discussão, levantamento e elaboração de propostas, assinaturas de abaixo-assinado, etc.

Na década seguinte, nos anos 90, o trabalho não deixou de existir, deu-se continuidade aos debates nos municípios, ampliando o número de organizações de mulheres. Aqui dois momentos merecem destaque:

⁵ Retrato das desigualdades de gênero e raça - edição 3. Publicado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher.

⁶ Entende-se por divisão sexual do trabalho a definição de ter trabalhos específicos do sexo fêmea e outros do sexo macho.

i. A Campanha de documentação “Nenhuma Trabalhadora Rural sem Documento”, no qual foi implementado o Projeto de retificação de documentos, a partir do qual centenas de mulheres tiveram oportunidade de ter seus documentos retificados e com posse dos mesmos acessarem, dentre outros, seus direitos previdenciários. Essa campanha ocorreu em parceria com o MMTR Nordeste⁷, o que em 2003 foi apresentada no documento de negociação da Marcha das Margaridas, se tornando anos depois em uma política pública nacional;

ii. Foi a negociação para a implantação do bloco de notas das/os trabalhadoras/es rurais, realizando audiências com o governo do Estado – secretaria da fazenda, secretaria do trabalho, secretaria da justiça, secretaria de administração, fruto desse processo existe hoje na Bahia o Simbahia Rural.

Nos anos 2000, as organizações de mulheres do território foram ampliadas, hoje existem além dos MMTR's⁸, os Coletivos de Mulheres dos Sindicatos dos Trabalhadores/as Rurais⁹ a Rede de Produtoras da Bahia e as dezenas de Empreendimentos Econômicos Solidários formados por Mulheres, de forma articulada essas organizações passaram a ter maior representatividade no cenário político baiano e nacional, ocupando espaços como os Conselhos Municipais, Territoriais, Estadual e Nacional.

b. No campo da organização socioeconômica:

Aqui as mulheres adotaram a estratégia de constituição de empreendimentos econômicos solidários, como uma alternativa para complementar os poucos recursos financeiros provenientes da atividade rural. Esses empreendimentos têm se desenvolvido a partir de 2002 e atuam em vários campos: produção artesanal em pequena escala, a segurança e soberania alimentar de suas famílias, venda local de produtos gerados a partir de práticas de convivência com o semi-árido.

As mulheres vêm se valendo desses espaços da economia solidária para debater questões mais amplas relacionadas às relações sociais de gênero e à situação de pobreza da população rural, especialmente a das mulheres.

Com a evolução das iniciativas, optou-se pela constituição da Rede de Produtoras da Bahia, por intermédio da qual as mulheres se articulam a outros fóruns da sociedade civil, influenciam os debates sobre políticas públicas com o objetivo de assegurar melhorias em suas condições de vida.

⁷ Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Região Nordeste do Brasil.

⁸ Em Araci, Retirolândia, Santa Luz, Serrinha e Teofilândia.

⁹ Em Araci, Conceição do Coité, Nordestina, Queimadas, Retirolândia, Santa Luz, Serrinha e Valente.

Atualmente, a Rede de Produtoras da Bahia é formada de 47 empreendimentos econômicos solidários compostos exclusivamente por mulheres, envolvendo cerca de 500 mulheres, dentre as quais apenas 15 delas são urbanas¹⁰. Elas atuam nas áreas urbanas e rurais de 17 municípios do interior do estado: Araci, Água Fria, Conceição do Coité, Feira de Santana, Ipirá, Monte Santo, Queimadas, Quixabeira, Quijingue, Retirolândia, Riachão do Jacuípe, Santa Bárbara, Santa Luz, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente.

Buscando ocupar espaços de representação política e comercialização, em 2007, foi constituída a Cooperativa Rede de Produtoras da Bahia (COOPEREDE), que visa contribuir no empoderamento político, social e econômico das mulheres, pois, as experiências mostraram que a geração de renda merece uma atenção especial, já que a partir dela as mulheres conseguem adquirir independência financeira e maior autonomia nas suas decisões.

A COOPEREDE tem a missão de articular e fortalecer a cooperação dos empreendimentos econômicos solidários formados por mulheres, através da organização e da comercialização, visando consolidar a participação da mulher na construção do desenvolvimento solidário.

A mulher do semi-árido se faz forte como as fibras com que tecem suas artes, resgataram o direito de sonhar e alimentam esse sonho com a solidariedade, com os seus saberes e com os seus fazeres. É assim que a mulher, enquanto sujeito histórico, tem dado e continuará dando sua contribuição para a construção de um mundo melhor para todos e todas.

Apesar da maior parte dos empreendimentos econômicos solidários já existirem há mais de três anos, diversos são os desafios existentes para a sua expansão e consolidação. Dentre eles, destaca-se a dificuldade de acesso a créditos oficiais já que esses recursos são essenciais para dinamizar os empreendimentos, permitindo a constituição de capital de giro para a produção e para a comercialização. A dificuldade e/ou bloqueio aos créditos oficiais obrigam às mulheres a recorrerem a instituições financeiras privadas o que implica em menores rentabilidades das atividades uma vez que parte significativa da renda bruta é direcionada ao pagamento dos altos juros cobrados por essas instituições.

Frente a esses desafios, a Rede vem resgatando práticas solidárias enraizadas na tradição cultural local com o objetivo de construir alternativas que viabilizem a dinamização dos empreendimentos econômicos solidários, trabalhado isso aliado ao acesso das políticas públicas de comercialização, segurança alimentar e documentação.

¹⁰ Conforme dados disponibilizados pela Rede de Produtoras da Bahia.

4.2 As mulheres do sisal e o acesso às políticas públicas

A promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho e as políticas afirmativas para as mulheres constituem-se como principais eixos de luta dos diversos movimentos de mulheres e feministas do Brasil. Desta forma este debate começa a permear os mais variados espaços políticos em todo o país.

Por ser a Bahia um estado com 14.080.654 habitantes, dos quais mais de 50% são mulheres, vivencia realidade bem semelhante aos demais estados do Brasil, onde a desigualdade entre mulheres e homens é uma constante. O reconhecimento de que as bases da desigualdade de gênero estão nas construções sociais e não na biologia abre a possibilidade de transformar as estruturas sociais, de maneira a reverter os processos geradores de desigualdade e mover outros capazes de produzir igualdade.

Hoje, entretanto, se reconhece que várias organizações, privadas e públicas, têm potencial e podem criar e mobilizar novos princípios organizativos em favor da igualdade. Sobre essa base, a construção de relações de gênero equitativas é um compromisso ético, e implica a construção de estruturas participativas e igualitárias, onde as mulheres não sejam vistas como pessoas vulneráveis ou passivas, ou simplesmente como recurso útil, mas sim como agentes ativas das mudanças, que tem de ser escutadas nas várias estruturas organizativas e nas diferentes áreas, tanto na definição das ações, estratégias e políticas; como no planejamento, gestão e avaliação dos processos, assim como devem participar nos espaços onde se toma decisões que as afetam.

Bastaria o fato de que as mulheres são as que mais perdem dentro deste sistema desigual, para justificar que qualquer cidadão ou cidadã, qualquer organização ou instituição comprometida com o princípio da igualdade assumisse o desafio de tomar iniciativas para mudar este quadro. Entretanto, é preciso que se diga: as desigualdades entre mulheres e homens não afetam exclusivamente às mulheres, mas também às possibilidades da sociedade em seu conjunto. A limitação estrita de papéis masculinos e femininos, os obstáculos interpostos a homens e mulheres para o pleno exercício de suas capacidades restringem as possibilidades de cada ser humano individualmente e da sociedade como um todo (VIEZZER, 2002).

Para planejar políticas públicas capazes de enfrentar o problema e alcançar as soluções mais efetivas para a equidade de gênero é preciso ter informações reais sobre as vidas e as

necessidades das mulheres e homens. Não se pode planejar com base em suposições ou preconceitos. Ao reconhecer que a sociedade está organizada a partir de um sistema fundado na desigualdade de gênero, tem-se de admitir que o problema não é a integração das mulheres, a sua falta de formação, de preparo, mas sim os processos e estruturas que dão lugar às desigualdades entre mulheres e homens (BUTTO, 2009).

É importante reconhecer que o problema dos salários mais baixos, da desproporção entre mulheres e homens nos cargos de gerência e direção, a feminização da pobreza, os altos índices de violência contra mulheres, as duplas ou triplas jornadas de trabalho, a mortalidade materna dentre outros, não são problemas das mulheres, ou não resultam de problemas com as mulheres. O problema está nas relações assimétricas entre homens e mulheres, e também como o Estado e a sociedade encaram e enfrentam o mesmo (BUTTO, 2009).

Com o surgimento do Programa Territórios da Cidadania, no qual o território do Sisal foi um dos primeiros integrantes, as organizações de mulheres que já vinham participando da dinâmica territorial, passam a serem motivadas a imprimir maior participação.

Um diferencial que vem sendo estimulado no Sisal é a criação, dentro do PTDRS, do eixo direitos das mulheres, o qual vem sendo construído por diversas mãos de mulheres representantes das organizações de mulheres, de ONG's e de órgãos públicos, todas integrantes do grupo de trabalho constituído pelo CODES para refletir em torno dos direitos, desafios e avanços das mulheres. O grupo de trabalho vem propondo construir o eixo direitos das mulheres, com foco no fomento do acesso das mulheres as políticas afirmativas para as mulheres, bem como o acesso as políticas universais, ao mesmo tempo projeta-se influenciar os municípios na criação de políticas municipais específicas.

Neste contexto, as organizações de mulheres do território do Sisal têm participado de espaços da democracia participativa, se fazendo presente em conselhos, comitês e fóruns, conforme tabela 02.

TABELA 02 - Espaços de representação participados pelas organizações de mulheres do território

FORMA DE ORGANIZAÇÃO	PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS DE DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
MMTR Araci	Comissão Municipal de Água
Coletivo de Mulheres de Conceição do Coité	Conselho Municipal de Saúde Conselho Municipal de Assistência Social
MMTR Retirolândia	Conselho de Desenvolvimento Municipal Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes Comissão Municipal de Água
MMTR de Serrinha	Comissão Municipal de Água
MMTR de Teofilândia	Comissão Municipal de Água

	Conselho de Desenvolvimento Rural Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes
MMTR Regional	Conselho de Desenvolvimento Rural do Território do Sisal Conselho Estadual de Segurança Alimentar
Rede de Produtoras da Bahia	Conselho de Desenvolvimento Rural do Território do Sisal Fórum Estadual de Economia Solidária Comitê Gestor Ampliado do Programa Nacional de Organização Produtiva das Mulheres Rurais

Fonte: Questionário aplicado junto as organizações de mulheres

Outra alternativa que as organizações de mulheres rurais do território vêm desenvolvendo para exercer a democracia participativa, vem sendo a participação em conferências. Neste sentido, nos últimos dois anos as organizações de mulheres do território do sisal tiveram presença nos seguintes espaços: Conferências Territorial, Estadual e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; de Segurança Alimentar e de Políticas para as Mulheres; além das Conferências Territoriais de Educação e Direitos das Crianças e Adolescentes. Para elas as conferências são espaços onde elas podem apresentar suas demandas, bem como acompanhar a prestação de contas das políticas públicas setoriais que são objetos de debate de cada um destes espaços.

Como resultados da atuação articulada das organizações de mulheres do território do Sisal, elas apontaram, por meio das entrevistas, resultados alcançados em 2009, sendo que obtiveram tais informações através do diagnóstico que realizam a cada ano, conforme tabela 03.

TABELA 03 - Número de mulheres com acesso a políticas públicas, a partir da atuação das organizações de mulheres

POLÍTICAS PÚBLICAS	QUANTIDADE DE MULHERES
Programa de Atenção Integral a Saúde da Mulher (PAISM)	685
Programa de Alfabetização de Adultos e Ensino Regular	709
Documentação da Mulher Trabalhadora Rural	2645
Organização Produtiva das Mulheres Rurais	376
Programa de Aquisição de Alimentos	289
Elevação da escolaridade (nível superior)	18
Programa Água para Todos	8430

Fonte: Questionário aplicado junto as organizações de mulheres

A partir das diversas contribuições das organizações de mulheres nas conferências de políticas públicas para as mulheres, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) apresenta em três de seus capítulos a preocupação com a questão da invisibilidade do trabalho das mulheres e também do pouco acesso aos direitos constitucionais. Tal construção aponta que a incidência política das mulheres rurais na construção das políticas públicas vem sendo fortalecida, especialmente se observado os avanços das mulheres a partir da assembléia constituinte de 1988.

Hoje, portanto, o tema é tratado em três capítulos do II PNPM, assim denominados: Capítulo 1: *Autonomia Economia e Igualdade no Mundo do Trabalho, com Inclusão Social*. Capítulo 2: *Desenvolvimento Sustentável no Meio Rural, na Cidade e na Floresta, com Garantia de Justiça Ambiental, Soberania e Segurança Alimentar*; e Capítulo 7: *Direito à Terra, Moradia Digna e Infraestrutura Social nos Meios Rural e Urbano*. (FREIRE; BRASIL, 2009, p. 17)

Em 2009, por entender que suas demandas não foram suficientemente atendidas, as organizações de mulheres praticaram mais um dos seus direitos de cidadãs, na semana do 8 de março, conhecida internacionalmente como semana da mulher, elas foram as ruas do Centro Administrativo da Bahia (CAB) tendo parada final da Secretaria de Promoção da Igualdade e em audiência com a Secretária Luiza Bairros entregaram documento denominado Carta Política das Mulheres da Região Semiárida (ver anexo 1), nesta carta apresentaram problemas e demandas nas áreas: Saúde da Mulher; Educação do Campo; Geração de Renda; Segurança; Documentação; Habitação; Recursos Hídricos; Participação Política e Comunicação.

Fruto dessa articulação das mulheres rurais foi criada uma comissão de acompanhamento das ações da Secretaria do Estado de Promoção da Igualdade¹¹.

Mais um destaque da atuação das mulheres do sisal reside no fato que em nove dos vinte municípios do território, elas realizaram audiências públicas com as gestões públicas municipais, nas quais foi apresentada a carta política do fórum de mulheres¹².

5. Considerações finais

O Brasil vive o auge do seu segundo momento democrático, fase esta marcada pela existência de diversos movimentos populares. Nesse momento, diversos municípios, estados e até o país passam a ter nos comandos representantes civis que tiveram como pilares nas suas trajetórias a participação em movimentos populares.

Entretanto, ainda é possível visualizar práticas coronelistas especialmente entre as camadas populares com menor índices de alcance da pirâmide de satisfação, sendo como características como baixo IDH, renda per capita inferior a média nacional, índices escolares inexistentes ou baixos. Para essa camada da população os direitos constitucionais são como

¹¹ Conforme site da SEPROMI, www.sepromi.ba.gov.br em 12 de março de 2009.

¹² Até o momento das entrevistas elas ainda não sabiam quais das propostas apresentadas entraram no orçamento municipal.

não existentes, saúde, educação, renda, terra, moradia dentre outros, passam a não ser considerados como direitos, até porque nem mesmo o conceito de direitos é do conhecimento destas pessoas.

Considerando o problema de pesquisa que questiona “Até que ponto as políticas afirmativas de inclusão social e econômica das mulheres rurais se desdobram na participação direta destas no controle social das políticas do Território do Sisal?”, ressalta-se que apesar das mulheres rurais do território do sisal estarem enquadradas nas camadas populares com IDH baixo, o estudo de caso com elas realizado aponta que a partir da sua organização em movimentos, coletivos, redes etc, o conhecimento dos seus direitos constitucionais, bem como das políticas públicas vem sendo cada vez mais adquiridos por elas, uma vez que no território pesquisado as mulheres rurais possuem significativo número de organizações formais e informais.

Vale ressaltar que o surgimento do Programa Territórios da Cidadania vem contribuindo significativamente para o fomento da participação cidadã das mulheres nos espaços territoriais, uma vez a partir da integração do território do Sisal neste programa, foi disponibilizado recursos públicos do Programa de Promoção da Igualdade das Mulheres com foco no estímulo e acompanhamento da participação social das mulheres no conselho de desenvolvimento do território, estímulo este que contribuiu para a criação do grupo de trabalho das mulheres, bem como da definição de construção do eixo direitos das mulheres a ser inserido no PTDRS. Outro fato marcante do programa no que tange a questão de gênero é o direcionamento de programas e políticas com este recorte, junto isto a participação histórica das mulheres rurais do Sisal, faz com neste território programas como o PAA tenham maior participação de mulheres como beneficiárias fornecedores do que de homens, fato que se comparado com a média nacional tem relevante diferença.

Por outro lado, as mulheres rurais do sisal se fazem presentes nos principais espaços locais e territoriais de *accountability* social e vertical, os conselhos municipais, conselho territorial, conferências etc.

Destaca-se também a atuação destas mulheres de forma organizada, no que se refere ao acesso das políticas públicas, uma vez que além de conhecer as políticas existentes elas também buscam o acesso. Um exemplo disso é o número de mulheres deste território que acessam políticas como: Documentação da Mulher Trabalhadora Rural; Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais; PAISM; Alfabetização de Jovens e Adultos; Educação Superior.

Assim, pode-se dizer que as mulheres rurais do sisal, mesmo sendo um segmento

populacional de maior representatividade da pobreza, por meio das suas organizações exercitam a prática do *accountability* social e vertical, e ao mesmo tempo começam a acessar as políticas públicas, praticando desta forma a cidadania.

Referências Bibliográficas

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>>. Acesso em 03 junho 2009, 13:20.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

AUAD, Daniela. **Feminismo: que história é essa?** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Perspectiva, 1996.

BAPTISTA, Naidison de Quintella. DIAS, Wilson José Vasconcelos. **Gestão social para o desenvolvimento local**. Feira de Santana: MOC, 2000.

BECKER, Luzia C. Costa. **Tradição e Modernidade: O Desafio da Sustentabilidade do Desenvolvimento na Estrada Real**. Tese de doutorado em Ciência Política. IUPERJ. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 42.ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cooperativismo de gênero**. Brasília, MAPA/ACS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Sisal**. Brasília, MDA, 2009.

BUTTO, Andrea. (Org.). **Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres**. Brasília: MDA, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6.ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONDRAF, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **I Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário**. Brasília: MDA, 2007.

FARIA, Cláudia Feres. **Sobre os determinantes das políticas participativas**: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org) *Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FIRMO, Célia Santos. Artigo: **Fundos Solidários**: alternativa para a construção de autonomia e empoderamento das mulheres rurais. *Revista Agriculturas* - v.5 - n.4 - dezembro 2008.

_____, _____. **Economia Solidária, Cooperativismo e Gênero no meio Rural**. Disponível em: <http://www.moc.org.br/pub_art.php>. Acesso em: 19 de julho de 2009, às 19:25h.

GUIMARÃES, J., **As culturas brasileiras da participação democrática**. In: AVRITZER, L. (Org.) **A Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese dos indicadores sociais 2007**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php>. Acesso em: 20 de julho de 2009, às 19:15h.

_____. **Censo demográfico 2000**: características da população e dos domicílios. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000>>. Acesso em 20 de julho de 2009, às 19:45h.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Relatório final 2008**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/site/.../relatoriafinal_forumIPEASOFCGUago2008.pdf>. Acesso em 05 julho 2009, às 15:40h.

MURARO, Rose Marie e Leonardo Boff. **Feminino e masculino** – uma nova consciência para o encontro das diferenças. Rio de Janeiro, Sextante, 2002.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. **Feminização da pobreza no Rio de Janeiro, Brasil (1992-1999)**. Trabalho apresentado no XIII Encontro da ABEP.

SANTOS, Milton. **Território**: Globalização e Fragmentação. 5.ed., Salvador, Hucitec, 2006.

SOF, Sempreviva Organização Feminista. **Gênero nas Políticas Públicas**: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista. FARIA, Nalu. NOBRE, Miriam. SILVEIRA, Maria Lucia. (Org.). São Paulo: SOF, 2000.

SOUZA, Marcelo J.L. **O desafio metropolitano** – Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro, Editora Betrand Brasil, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso [Coord.]. **Sociedade civil na Bahia papel político das organizações**. Salvador EDUFBA, 2008

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 3.ed., São Paulo, Garamond, 2008.

VIEZZER, Moema L. **É a vez das mulheres** – Crédito para trabalhadoras Rurais. Brasília, MDA, Maio/2002.

ANEXOS

ANEXO A - Questionário para entrevistas

ANEXO B - Carta política do Fórum de Mulheres da Região Semiárida da Bahia - 2009