

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E**  
**DESENVOLVIMENTO RURAL – PPG - MADER**

**CAROLINE BUOSI MOLINA**

**Influências da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do MERCOSUL  
na construção de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai**

Brasília - DF  
2019

**CAROLINE BUOSI MOLINA**

**Influências da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do MERCOSUL  
na construção de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado do Programa de Pós-Graduação em  
Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural –  
PPG-MADER da UnB - Universidade de  
Brasília

Professor orientador: Professor Dr. Moisés  
Villamil Balestro

Brasília – DF  
2019

BC292i Buosi Molina, Caroline  
Influências da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do MERCOSUL na construção de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai / Caroline Buosi Molina; orientador Moisés Villamil Balestro. -- Brasília, 2019.  
145 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Feminismo. 2. Institucionalismo Discursivo. 3. Gênero. 4. Policy Problem. 5. Ideias Normativas. I. Villamil Balestro, Moisés, orient. II. Título.

MOLINA, Caroline Buosi.

**Influências da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do MERCOSUL na construção de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai.**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Moisés Villamil Balestro, Doutor (Orientador)

---

Newton Narciso Gomes Jr., Doutor (Examinador Interno)

---

Karla Emmanuela Ribeiro Hora, Doutora (Examinadora Externa)

Brasília – DF, 29 de abril de 2019.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente (e infinitamente!) agradeço a minha mãe e ao meu pai por terem me proporcionado, durante vários anos, o privilégio de estudar. Sem este alicerce, jamais seria a mulher que sou. E na fase adulta, mesmo à distância, muito obrigada por seguirem me incentivando e entendendo meus horários e “confinamentos”. Amo demais vocês! Agradeço a Mel, minha sobrinha amada, por ter me trazido serenidade e alegria nos momentos de mais pressão e corrida contra o tempo.

Agradeço muitíssimo ao meu orientador Moisés Balestro que, com contribuições precisas (e muito bibliografia em inglês!), fez com que todo o processo da escrita fosse academicamente fluído e coeso. Que honra professor! Obrigada por respeitar meus cronogramas e minha visão de mundo.

Agradeço ao professor Newton Gomes Jr. por participar das bancas de qualificação e defesa, e pelos aportes extremamente relevantes.

Agradeço à professora Karla Hora por estar comigo neste momento e por, anos antes, ter me incentivado a imergir profissionalmente no “mundo REAF”. Seu apoio certamente foi crucial para o caminho escolhido nesta pesquisa. Você é inspiradora!

Agradeço à professora Janaína Diniz e ao professor Sérgio Sauer pelo apoio de sempre e pelo importante trabalho executado frente à coordenação do curso. Agradeço também ao Ari, pelo bom humor e presteza no secretariado do curso.

Agradeço ao Lautaro Viscay, da secretaria técnica da REAF, às mulheres rurais, gestores e gestoras do Paraguai e Uruguai e, especialmente a José Olascuaga, Paula Florit, Daniel Radiccioni, Ursina Leguizamón, Lourdes Mouringo, pelas conversas, informações e materiais disponibilizados.

Agradeço às amigas do coração, do feminismo e do mestrado Analine e Sarah por todas as trocas, aprendizados, convivências (acadêmicas ou não) durante estes intensos dois anos. Sem vocês duas, a trajetória teria sido menos vibrante, enriquecedora e muito mais solitária e monótona. Amor e parceria nos define!

Agradeço às queridas Mundinha e Bruna, também do MADER, por fazerem dos estudos momentos tão enriquecedores e entusiasmantes! E também às/aos demais colegas do programa, pelo companheirismo e convivência.

Agradeço a Renata Leite, minha ex-chefa e amiga da vida e de congressos, pelas conversas, incentivos, trocas, calmarias e desesperos!

Agradeço às amigas e parceiras com quem trabalhei e que, além de entenderem meus horários por vezes desencontrados para conciliar estudo e trabalho, suportaram por longos meses a frase “preciso estudar”. Obrigada Maria de Jesus, Keila, Thereza, Luz, Suzane e Jumaida! Muito carinho por todas!

Agradeço ao parceiro de todas as horas e assuntos, Acácio, pelas produções acadêmicas paralelas e pelos aconselhamentos de todas as ordens.

Agradeço a Andrea Butto pela orientação na vida e na fase de pré-projeto; às amigas Ester, Patrícia, Socorro, Bete, Graci e Márcia pelas distrações e aconchegos na jornada, e por compreenderem as ausências justificadas.

Por fim, agradeço ao Juty, meu amor, companheiro e incentivador, que fez com que eu revesse cada conselho que eu tinha lhe dado na sua fase de mestrando. A sua maneira calma e serena me trouxe conforto e equilíbrio. Nossas conversas políticas e acadêmicas sempre são enriquecedoras. Te amo muito, para além do Atlântico!

Que privilégio é estudar!

*Às mulheres rurais, que nunca abandonam a luta.*

## RESUMO

Esta dissertação analisa as incidências e contribuições da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) do MERCOSUL para a formulação e desenho de políticas públicas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai. Criada em 2004, a REAF é um órgão assessor do Grupo Mercado Comum (GMC) que, desde então, tem se consolidado enquanto espaço de concertação e de cooperação em políticas públicas para a agricultura familiar na região, envolvendo um arranjo institucional participativo, que conta com a atuação de gestores, técnicos governamentais e representantes de movimentos camponeses e da agricultura familiar. Tendo o institucionalismo discursivo como principal referencial teórico, foram sistematizadas e analisadas as ideias de gênero, *policy problem* e paradigmas de políticas públicas para mulheres presentes nos discursos coordenativos e comunicativos de ambos os países. A dimensão cognitiva para interpretação dos dados alinhou-se com conceitos estruturalistas sobre o Estado (patriarcal e machista) e sobre as desigualdades de gênero (ancoradas no feminismo marxista). Especialmente por meio da atuação do Grupo de Trabalho de Gênero da REAF foram identificadas influências da REAF na agenda de políticas públicas para mulheres rurais nos países. As ideias, problemas e paradigmas do Uruguai, posicionadas mais próximas ao feminismo marxista e pós-modernista, tiveram compatibilidade com as que circularam na REAF, representando, assim, indícios de expressiva incidência da reunião especializada. O Paraguai, por sua vez, apresentou diversas ideias, problemas e paradigmas que não foram identificados nos discursos da REAF, alinhado com premissas do feminismo liberal. Mesmo assim, o país, por meio de processo de convergência e traduções próprias, incorporou aportes da REAF na sua agenda nacional. Desta forma, apesar de alguns limites, é afirmativa a relação de causalidade entre REAF e as agendas de gênero e mulheres rurais implementadas pelo Paraguai e Uruguai, de 2004 a 2017. O enfraquecimento desta arena repercute diretamente nas políticas para mulheres rurais nos países.

**Palavras-chave:** Feminismo; Institucionalismo Discursivo; Gênero; *Policy Problem*; Ideias Normativas.



## ABSTRACT

This dissertation analyzes the implications and contributions of the Specialized Family Farming Meeting (REAF) of MERCOSUR for the formulation and design of public policies for rural women in Paraguay and Uruguay. Created in 2004, the REAF is an advisory body of the Common Market Group (GMC), which since then has consolidated itself as a space for concertation and cooperation in public policies for family farming in the region, involving a participatory institutional arrangement, with managers, government technicians and representatives of social movements. Having the discursive institutionalism as the main theoretical reference, the ideas of gender, policy problem and paradigms of public policies for women present in the coordinating and communicative discourses of both countries were systematized and analyzed. The cognitive dimension for data interpretation was aligned with structuralist concepts about the State (patriarchal and sexist) and gender inequalities (based on Marxist feminism). Especially through the Gender Working Group, REAF's influences on the public policy agenda for rural women in the countries were identified. The ideas, problems and paradigms of Uruguay, positioned closer to Marxist and postmodernist feminism, were compatible with those circulated in the REAF, thus representing indications of a significant incidence of the specialized meeting. Paraguay, on the other hand, presented several ideas, problems and paradigms that were not identified in the REAF discourses, in line with the premises of liberal feminism. Even so, the country, through a process of convergence and own translations, incorporated REAF contributions into its national agenda. Thus, despite some limits, the causal relationship between REAF and the rural and gender agendas implemented by Paraguay and Uruguay from 2004 to 2017 is affirmative. The weakening of this arena has a direct repercussion on policies for rural women in the countries.

**Key words:** Feminism; Discursive Institutionalism; Gender; *Policy Problem*; Normative Ideas.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Número e superfície ocupada por propriedade no Paraguai, em 1991 e 2008.....	33
<b>Quadro 2.</b> Condição de atividade por sexo. Pessoas maiores de 15 anos em zonas rurais dispersas, no Uruguai. ....	51
<b>Quadro 3.</b> Condição de atividade por sexo. Pessoas maiores de 15 anos em zonas rurais dispersas, no Uruguai. ....	52
<b>Quadro 4.</b> Resumo das principais características de abordagens do feminismo e Estado .....	67
<b>Quadro 5.</b> Resumo de conceitos utilizados nas análises de discursos coordenativos e comunicativos.....	71
<b>Quadro 6.</b> Resumo das principais ideias de gênero nos discursos coordenativo e comunicativo no Paraguai. ....	86
<b>Quadro 7.</b> Resumo dos principais problemas (policy problem) nos discursos coordenativo e comunicativo no Paraguai. ....	88
<b>Quadro 8.</b> Resumo dos principais paradigmas de políticas nos discursos coordenativo e comunicativo no Paraguai. ....	91
<b>Quadro 9.</b> Resumo das principais influências da REAF na agenda paraguaia. ....	95
<b>Quadro 10.</b> Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas de políticas da Lei 5.446/2015 e da Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário, no Paraguai.....	98
<b>Quadro 11.</b> Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas de políticas nas ações de ATER, comercialização, registros nacionais, cotitularidade e projetos gerais, no Paraguai. ....	102
<b>Quadro 12.</b> Resumo das principais ideias de gênero nos discursos coordenativo e comunicativo no Uruguai. ....	106
<b>Quadro 13.</b> Resumo dos principais problemas (policy problem) nos discursos coordenativo e comunicativo no Uruguai. ....	109
<b>Quadro 14.</b> Resumo dos principais paradigmas de políticas nos discursos coordenativo e comunicativo no Uruguai. ....	111
<b>Quadro 15.</b> Resumo das influências da REAF na agenda uruguaia.....	115
<b>Quadro 16.</b> Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas de políticas no Somos Mujeres Rurales e na Política de Cotitularidade em terras de colonização, do Uruguai. ....	118
<b>Quadro 17.</b> Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas em ações e políticas do Uruguai. ....	123

<b>Quadro 18.</b> Resumo das principais ideias sobre gênero no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na REAF.....	126
<b>Quadro 19.</b> Resumo dos principais policy problem sobre gênero no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na REAF.....	127
<b>Quadro 20.</b> Resumo dos principais paradigmas de políticas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na REAF. ....	128

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BPC – Bases de Benefícios e Contribuições

CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de todas as formas e Discriminação contra a Mulher

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CMC – Conselho do Mercado Comum

COPROFAM – Coordinadora de Productores Familiares del Mercosur

DGDR – Diretoria Geral de Desenvolvimento Rural

DGyJR – Dirección de Género y Juventud Rural

DPME – Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais

DPMR – Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais

DVGT – Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

GED – Gênero em Desenvolvimento

GMC – Grupo Mercado Comum

GT – Grupo de Trabalho

INC – Instituto Nacional de Colonização

MAG – Ministerio de Agricultura y Ganadería

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MED – Mulher em Desenvolvimento

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MGAP – Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca

OPYPA – Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias

PAE – Programas de Ajuste Estrutural

PPIGRE – Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia

PRONAF– Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar

REAF – Reunião Especializada de Agricultura Familiar

REES – Reunião Especializada de Estatísticas

REM – Reunião Especializada de Mulheres

RMAAM – Reunião de Ministras e Altas Autoridades de Mulheres

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. OBJETIVOS</b> .....	4
2.1. Objetivo Geral.....	4
2.2. Objetivos específicos .....	4
<b>3. CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO</b> .....	5
3.1. Uma perspectiva institucional de análise.....	5
3.2. Um olhar feminista na análise institucional das políticas públicas.....	9
<b>4. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O RURAL</b> .....	13
4.1. Estado capitalista e patriarcal .....	13
4.2. Conformação histórica do rural no Uruguai e Paraguai .....	20
4.3. Conformações e transformações do rural paraguaio.....	26
4.4. Mulheres rurais paraguaias .....	36
4.5. Charruas, os indígenas do Uruguai .....	37
4.6. Conformações e transformações do rural uruguaio .....	40
4.7. Mulheres rurais uruguaias.....	47
4.8. As políticas para Agricultura Familiar no MERCOSUL.....	53
4.9. Aspectos dos <i>policymaking</i> nas arenas internacionais.....	57
4.10. Desenvolvimento e os diferentes enfoques para atuação com as mulheres na cooperação internacional .....	62
4.11. Abordagens do feminismo no Estado .....	67
4.12. A agenda das mulheres rurais e o MERCOSUL.....	69
<b>5. MÉTODO</b> .....	71
5.1. Coleta de dados .....	72
5.2. Análise de dados .....	73
<b>6. TRAJETÓRIA DO GT DE GÊNERO</b> .....	74
<b>7. PARAGUAI: IDEIAS, PROBLEMAS, PARADIGMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS</b> .....	82
7.1. Ideias normativas sobre gênero.....	82
7.2. Definição do problema.....	86
7.3. Paradigmas de políticas para as mulheres rurais .....	88
7.4. Influências da REAF na agenda paraguaia .....	91
7.5. Desenvolvimento de políticas .....	96
<b>8. URUGUAI: IDEIAS, PROBLEMAS, PARADIGMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS</b> .....	104
8.1. Ideias normativas sobre gênero.....	104
8.2. Definição do problema.....	106

8.3. Paradigmas de políticas para as mulheres rurais .....	109
8.4. Influências da REAF na agenda uruguaia.....	111
8.5. Desenvolvimento de políticas .....	115
<b>9. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE IDEIAS, PROBLEMAS E PARADIGMAS DE POLÍTICAS PARA MULHERES RURAIS NO PARAGUAI E URUGUAI .....</b>	<b>126</b>
<b>10. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>135</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir do início dos anos 2000, a América Latina passou por um processo de fortalecimento e ampliação da integração regional, a exemplo do MERCOSUL, um espaço multilateral de ativismo e luta pela construção de uma governança internacional democrática. Dentro das diversas iniciativas de integração regional que envolveram os países do bloco, a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) se constitui em uma experiência inovadora, que tem propiciado a construção gradual de uma identidade regional e a aproximação entre Estados em temas concretos vinculados à agricultura familiar (FIDA, 2015).

Criada em 2004, a REAF, órgão assessor ao Grupo Mercado Comum (GMC), congrega representantes de órgãos federais atrelados ao desenvolvimento rural dos países membros e associados ao bloco e representações da sociedade civil, e representa a convergência de vontades e interesses destes grupos em promover uma agenda de diálogo e de integração em prol do fortalecimento da agricultura familiar (REAF, 2017).

Seu arranjo institucional participativo, que combina o funcionamento articulado da instância regional e das nacionais, e o tratamento continuado de temas definidos pelos países, dentre os quais, as políticas para as mulheres rurais, que desde sua origem têm sido uma de suas prioridades, são aspectos desse projeto mais amplo de integração de povos (AECID, 2009).

Devido à originalidade do seu desenho, funcionamento e às decisões políticas nela tomadas, a REAF se consolidou enquanto espaço de concertação e de cooperação em políticas públicas para a agricultura familiar na região. Por meio de recomendações às instâncias superiores do MERCOSUL, da execução de programas e intercâmbios, e da coordenação de políticas e ações direcionadas a este segmento, os resultados positivos que a REAF tem alcançado são reconhecidos em âmbito local e em diferentes arenas internacionais (FIDA, 2015).

Neste ambiente foi criado o Grupo de Trabalho de Gênero, no qual participavam representantes dos governos e movimentos sociais, e que instituiu uma agenda própria em articulação com outros GTs<sup>1</sup>, buscando promover, através de diferentes iniciativas, o fortalecimento e desenvolvimento de políticas de igualdade de gênero para a agricultura familiar e dar suporte à adequação de normativos e instrumentos. Apesar das assimetrias e de

---

<sup>1</sup> Os demais grupos de trabalho são: Juventude Rural, Acesso a Terra e Reforma Agrária, Facilitação de Comércio, Mudanças Climáticas, além do Grupo Técnico de Registros da Agricultura Familiar



institucionalizações não homogêneas entre os Estados, os espaços de diálogo da REAF têm empreendido transformações na gestão pública para alavancar estas políticas (AECID, 2009).

Ainda não há reflexões sistematizadas sobre o avanço da elaboração e implementação de políticas para a promoção da autonomia econômica das mulheres rurais no MERCOSUL a partir de diálogos e recomendações oriundos da REAF. E, tampouco a difusão e convergência de discursos têm dado suporte a análises sobre esta perspectiva acerca das políticas públicas enquanto trama complexa e com contradições. Entender em que medida as ideias e discursos constituídos no âmbito dessa reunião especializada desempenharam um papel no desenho de políticas específicas, ações ou estratégias de efetivação de igualdade de direitos para as agricultoras familiares nos países do bloco é algo relevante para apreender a dinâmica regional de circulação de ideias e de experiência de desenvolvimento rural.

A construção da abordagem teórica da dissertação terá dois construtos fundamentais. O primeiro se refere aos estudos e debates do feminismo em relação aos paradigmas de políticas públicas presentes na formulação e implementação de programas e instrumentos para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai entre 2004 e 2017, período este que abrange a fragilidade institucional da REAF, com o Golpe de 2016 no Brasil.

O segundo se refere a uma abordagem institucional da análise das políticas públicas, considerando as contribuições do institucionalismo histórico e, especialmente, do institucionalismo discursivo.

Assim, a objetivo desta pesquisa consiste em analisar as incidências ideacional e discursiva dos debates e recomendações da REAF na elaboração e implementação de políticas públicas para as mulheres rurais em dois países membros do MERCOSUL - Paraguai e Uruguai - a partir dos trabalhos impulsionados pela REAF.

A seleção dos países deu-se pelas singularidades de suas conformações do rural; a distinta importância socioeconômica da categoria social em cada país; o nível de organização da sociedade civil; as diferentes orientações políticas partidárias dos governos que estiveram à frente destes Estados nos últimos anos. O Paraguai é o país com o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar no MERCOSUL, representando 93,1% de todos os estabelecimentos do país (SCHNEIDER, 2016) e que, historicamente, tem passado por sequentes governos conservadores<sup>2</sup>. O Uruguai é o país com menor número de estabelecimentos da agricultura familiar, que correspondem a 46,9% do total do país

---

<sup>2</sup> Com exceção do Governo de Fernando Lugo (de 2008 a 2012) e que foi destituído do seu mandato por um golpe de estado, o partido conservador Colorado soma mais de 65 anos na presidência do Paraguai.

(SCHNEIDER, 2016) e que desde 2005 tem tido à frente governos mais progressistas<sup>3</sup>. Ademais, ambos têm ativa participação e atuação na REAF.

Para tanto, reconhece-se a REAF como arena institucional em que coalizões em torno dos temas da agricultura familiar são feitas entre os países da região, sendo sua Secretaria Técnica importante agente político na intermediação de divergências oriundas desta agenda, agregando diferentes atores e grupos de interesses. Nesta instância, por mais que as elaborações e decisões tomadas não tenham sido lineares na maior parte dos casos, elas são frutos de diferentes níveis de complexidades, interações e resultantes de diversos interesses e conflitos.

Ao que se refere ao GT Gênero, soma-se à esfera dos conflitos, a disputa conceitual sobre gênero e feminismo, elemento marcante e que certamente repercute na pacificação de interesses e na superação de divergências em torno da formulação de políticas para as mulheres rurais do MERCOSUL, e que também será objeto de análise.

Apesar dos números relacionados à agricultura familiar nos países do MERCOSUL, tais como os que indicam que há cerca de cinco milhões de estabelecimentos, que representam 83% do total de estabelecimentos agropecuários, responsáveis pela maior produção de alimentos consumidos na região (REAF, 2016), a participação econômica das mulheres rurais não havia sido devidamente reconhecida e visibilizada neste segmento e, tampouco contava com uma agenda específica de promoção de políticas públicas direcionadas.

Na estrutura oficial do bloco, a temática das mulheres rurais havia sido pouco priorizada. Desde 1998, a Reunião Especializada de Mulheres – REM, transformada em Reunião de Ministras e Altas Autoridades de Mulheres – RMAAM em 2011, tem como agenda a análise do marco legal sobre mulheres nos Estados Partes, com foco nos temas violência contra mulheres e institucionalidade de gênero.

Neste cenário, a REAF surge como uma experiência exitosa de integração e diálogo em torno das políticas para a agricultura familiar, tendo a igualdade de gênero e políticas para as mulheres rurais como um dos seus eixos estruturantes.

Há um reconhecimento da importância da REAF em termos de diálogo, participação social entre os países do bloco em temas vinculados à agricultura familiar. No entanto, apesar das diferentes iniciativas conduzidas pela REAF, e do avanço dos debates sobre políticas para as mulheres rurais na região, com foco na perspectiva da organização produtiva e autonomia econômica, cabe avaliar se as contribuições da REAF têm se efetivado. Ou seja, além da

---

<sup>3</sup> São considerados governos progressistas os de Tabaré Vasquez, que está no seu segundo mandato (2005 a 2010; 2015 até o presente) e de José Mujica (2010 a 2015), ambos da Frente Amplio.

promoção de instâncias de diálogo e de atividades de formação e intercâmbio, as ações da REAF têm impulsionado a elaboração e adoção de novos marcos de políticas públicas para as mulheres rurais nos países membros?

Assim, a presente pesquisa apresenta como problema: Qual a relação da REAF e a agenda de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai, no período de 2004 a 2017?

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo Geral**

- Entender a influência exercida pela Reunião Especializada de Agricultura Familiar – REAF do MERCOSUL na formulação e desenho de políticas públicas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai.

### **2.2. Objetivos específicos**

- Entender a relação causal entre a agenda de gênero impulsionada pela REAF e as diferentes iniciativas adotadas pelo Paraguai e Uruguai para as mulheres rurais, no período de 2004 a 2017.
- Analisar quais ideias de gênero, *policy problem* e paradigmas de políticas públicas estão presentes nos discursos coordenativos e comunicativos do Paraguai e Uruguai.
- Identificar as políticas públicas e seus instrumentos que foram destinados para as mulheres rurais, elaboradas e implementadas no Paraguai e Uruguai, no período de 2004 a 2017.
- Identificar as diferentes estratégias usadas pela REAF para impulsionar a agenda de autonomia econômica das mulheres rurais no Uruguai e Paraguai.

### 3. CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO

#### 3.1. Uma perspectiva institucional de análise

As reflexões sobre o papel do Estado moderno e das ações públicas cada vez mais têm se amparado em elementos cognitivos de análise. Durante décadas, os estudos sobre políticas públicas centraram-se na racionalidade institucional e administrativa (MULLER, 2003), referenciando-se em abordagens teóricas com ênfase na sociedade. Muller (2003) e Rocha (2005) identificam pluralistas e estatistas<sup>4</sup> como duas dessas concepções tradicionais do Estado e que, embora se coloquem em lados opostos de análise, consideram a ação estatal como resposta aos estímulos vindos da sociedade. Massardier (2011), por sua vez, denomina como clássicas a tradição burocrática weberiana, a economia aplicada de bens públicos e a análise sequencial<sup>5</sup>, todas com sua eficácia baseada em uma funcionalidade redutora de possibilidades, que omite o fator cognitivo.

Progressivamente, outras abordagens, métodos e instrumentos foram aparecendo e questionando a perspectiva de inferência sobre a sociedade, até então submetidos à racionalidade técnica e burocrática. Na contramão destas vertentes surgiu o institucionalismo buscando explicar a sociedade através de suas instituições e consolidar-se como uma referência teórica na ciência política que contrapõem os modelos anteriores e recoloca o Estado como foco analítico sobre as políticas públicas (ROCHA, 2005). A ênfase dessa corrente é sobre o papel das crenças, ideias, representações sociais e aprendizagem nas políticas públicas, estas concebidas como resultado das interações sociais e valores comuns (GRISA, 2011).

Apesar da instituição ter centralidade na análise institucionalista, não há unanimidade sobre sua definição. As instituições são um conjunto de normas sociais ou construções sociais da realidade, relativamente estáveis, que implicam em certa configuração de poder, e que incentivam ou desestimulam as interpretações, ações e interações dos atores sociais (ROCHA, 2005; MASSARDIER, 2011). Elas podem ser formais, com regras, regulamentos e normas estabelecidas e informais, com procedimentos operacionais padrões, capazes de distribuir o poder de forma igual entre os diferentes grupos sociais (RATIO, 2013). Para Lascoumes e

---

<sup>4</sup> Na abordagem estatal, o Estado tem unidade e se submete aos interesses de classe. Já a abordagem pluralista foca no caráter societário do Estado, sobre a imersão das políticas públicas nas complexas relações sociais, e na ação contraditória da ação pública.

<sup>5</sup> Na tradição weberiana, a burocracia é tida como ferramenta funcional de dominação legal racional. Já a análise sequencial se inspira no modelo weberiano, mas é mais complexa e traz o papel das ideias na elaboração de políticas públicas, e que os técnicos não detêm sozinhos os monopólios de decisões. A economia aplicada defende que a única racionalidade possível está ligada ao equilíbrio do mercado, que precifica os bens públicos (MASSARDIER, 2011).

Galés (2012, p. 23), as instituições fornecem “um quadro estável de antecipações que reduz as incertezas e estrutura da ação coletiva”. As instituições não são estáticas, elas “podem evoluir, inconscientemente, à medida que as pessoas mudam a forma de utilizá-las, ou conscientemente, à medida que as pessoas decidem usá-las de forma diferente ou não as usar (SCHMIDT, 2015, p.5).

O interesse em estudar os discursos e ideias a partir da instituição, ou seja, o institucionalismo, deve-se ao fato da sua direta relação com os aspectos sociais e econômicos da sociedade, e a sua incidência sobre a formulação de políticas públicas. A REAF, que possui seu próprio quadro normativo, regras de funcionamento e atribuições formais e que dispõe de uma série de acordos entre os países membros e associados e práticas discursivas que a caracteriza, é a instituição formal a ser estudada.

O institucionalismo é, assim, munido de uma dimensão cognitiva que busca fazer uma leitura sobre os mecanismos de construção e interpretação do mundo (MULLER, 2003) e sobre a elaboração de políticas públicas a partir das instituições (GRISA, 2011). O foco de sua análise, portanto, não é sobre o ponto de vista dos interesses dos atores sociais envolvidos, as estratégias e cálculos usados, as consequências das lógicas empregadas, mas sobre os discursos produzidos. Para esta abordagem, as ações do Estado buscam produzir e manter o controle de suas instituições sobre a sociedade e não se submetem “simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam de classe ou grupos de interesse” (ROCHA, 2005, p. 14).

Embora o institucionalismo não seja um pensamento unificado, todas as suas diferentes correntes buscam explicar o papel das instituições no alcance de resultados sociais, econômicos e políticos que atingem a sociedade (HALL; TAYLOR, 2003; RAITIO, 2013), enfatizando a interação entre instituições e indivíduos.

Freidenvall (2008) aponta que, anteriormente, as pesquisas sobre instituições concentravam-se nas características formais dos sistemas políticos (como sistemas eleitorais, partidos políticos, órgãos do poder executivo e judiciário) e que, apenas recentemente, o foco passou a incluir “os procedimentos, rotinas, normas e elementos cognitivos que estruturam a vida política, muitas vezes como se fossem regras formais” (FREIDENVALL, 2008, p. 4).

As três linhas de investigação mais reconhecidas, são: histórica, que enfatiza os determinantes e lutas históricas, vendo as instituições como mecanismos para regular conflitos de interesse; racional, que foca as escolhas racionais, assumindo que os atores sociais se comportam de maneira racional e estratégica, de acordo com seus interesses e preferências; e sociológica, com foco na cultura, consideram que as instituições exercem um impacto simbólico na vida dos indivíduos, incluindo suas próprias identidades. Além destas, o

institucionalismo discursivo surgiu como a quarta abordagem destas teorias, focando a discussão da ação política por meio das ideias e dos discursos. O que fica perceptível é que, independente das distintas interpretações, a relação entre instituições, interesses e ideias é vista, prioritariamente, a partir do prisma das instituições (TAPIA; GOMES, 2008).

O referencial teórico do presente trabalho se munirá de elementos do institucionalismo histórico, para analisar processos, eventos realizados e decisões tomadas ao longo da trajetória da REAF e do GT Gênero e que influenciaram nas decisões posteriores do Uruguai e Paraguai; e, especialmente, do institucionalismo discursivo que, abarcará a análise sobre os discursos e ideias que emergem e circulam nesta arena, incluindo a compreensão sobre gênero e feminismo, e de que forma repercutem e motivam a construção de políticas e instrumentos para mulheres rurais por estes países. O institucionalismo discursivo aportará a compreensão de que o processo de formulação de políticas públicas é interativo, e que ideias e discursos são formulados dentro de um determinado contexto, que não pode ser desconsiderado.

Nesse âmbito, o institucionalismo discursivo, discutido sobretudo por Vivien Schmidt, destaca a importância de compreender a realidade política e social através do conteúdo substantivo das ideias e dos processos interativos do discurso no contexto institucional (SCHMIDT, 2015). Esta autora define discurso “como um conjunto de ideias e valores políticos, em termos de conteúdo e como um processo de interação focada na formulação de políticas e de comunicação, em termos de uso” (SCHMIDT, 2004, p. 184). O conceito de discurso, portanto, é mais amplo que o de ideia, pois ao tempo que engloba as ideias presentes no discurso, também trata do processo interativo para sua conformação e transmissão.

Para Schmidt, ideias e discursos orientam a ação dos atores públicos e também justificam e legitimam o que estes sujeitos fazem. Para ela o institucionalismo discursivo teoriza tanto sobre as diferentes formas, tipos e níveis de ideias e discursos, como também sobre a interação política e comunicativa promovida por agentes sociais nos distintos contextos políticos em que se inserem. No institucionalismo discursivo, ao tempo em que as instituições são tidas como estruturas, nas quais os atores pensam, falam e atuam, são também fruto da construção desses agentes, que a delimitam e modificam-na (FERRAZ, 2012).

O discurso é constituído de elementos cognitivos (que dão sentido ao mundo) e normativos (que criam normas, valores e princípios para agir no mundo) (GRISA, 2011). É um conceito versátil que agrega o componente das ideias e os processos pelos quais elas são transmitidas. Ferraz (2012) traz que, sob a perspectiva institucionalista discursiva de Schmidt, nas instituições supranacionais, os discursos envolvem a comunicação entre os Estados, a

coordenação política entre eles, mas também o arcabouço legal e normativo, incluindo decisões e declarações que alicerçam e orientam sua atuação.

Schmidt (2015) chama a atenção para o que ela denomina de democracia discursiva ou democracia deliberativa, que trata da “importância do discurso e da argumentação no rompimento do monopólio da elite na tomada de decisões” (SCHMIDT, 2015, p. 7). No caso da REAF, por mais que ela não seja a instância máxima deliberativa, já que está vinculada ao Grupo Mercado Comum, com autonomia restrita, toda a conformação dos elementos formais e informais que compõem sua estrutura, e o ambiente de circulação de ideais e discursos, oportuniza e fomenta a democracia discursiva.

Isso pode ser afirmado já que a REAF rompe o discurso hegemônico sobre integração regional e políticas agrícolas, agrárias e desenvolvimento rural, abordando temas e dando vozes a sujeitos historicamente invisibilizados pelo MERCOSUL e pelos próprios países. As diferentes atividades que integram a REAF - seções nacionais, seções regionais, reuniões dos grupos de trabalho, seminários, oficinas, intercâmbios, reuniões de coordenadores nacionais – são importantes espaços para promover debates públicos, expor ideias que podem servir como veículos para romper a dominação e poder das elites burocráticas e agrárias, por exemplo.

Outra dimensão do institucionalismo discursivo são os processos interativos dos discursos, que podem ser coordenativo e comunicativo. O primeiro grupo, de coordenação, é composto por atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, incluindo funcionários do governo, especialistas, consultores, lideranças, que constroem novas ideias, narrativas e argumentos, com conflitos, divergências, convergências e diferentes graus de influência. Estes atores, mesmo não pactuando as mesmas ideias, crenças ou interesses, se organizam em grupos a fim de influenciar a formulação e implementação de políticas públicas. O discurso coordenativo geralmente ocorre em arenas fechadas ou restritas, sem interação do amplo público. A coalizão do discurso é a maneira mais usual de conceber tais organizações (SCHMIDT, 2015). No caso da REAF este tipo de discurso está presente nas seções nacionais, nas reuniões dos GTs e na própria reunião bianual da REAF. Pelas suas características próprias, os porta-vozes desse discurso são, além dos gestores públicos e técnicos, os representantes das organizações da agricultura familiar que nela atuam.

O segundo grupo, comunicativo, é formado por líderes políticos, políticos eleitos, membros de partidos, empresários políticos que apresentam as políticas públicas para a deliberação e legitimação pública. Eles também atuam junto à mídia e grupos de interesse (SCHMIDT, 2015). No caso da REAF, seus principais porta-vozes são o alto escalão dos

ministérios da agricultura, desenvolvimento agrário e órgãos correlatos, que se expressam por meio de entrevistas, matérias em sites, documentos e pronunciamentos oficiais.

Os discursos coordenativo e comunicativo interagem entre si, mas nem sempre há um alinhamento entre suas dimensões. Por vezes, políticos e tomadores de decisão, por exemplo, podem defender ideias diferentes na esfera de coordenação e na comunicativa. As arenas que integram a REAF – seções nacionais, reuniões dos grupos de trabalho, seções regionais – representam, essencialmente, a interação de discursos de coordenação dos diferentes atores, mas que, muitas vezes precisam ser levados e aprovados por instâncias discursivas comunicativas, para legitimação pública. O que se coloca em análise é compreender em que medida as interações entre ambos os discursos, munidos de ideias sobre gênero e feminismo, e paradigmas, influenciam na elaboração de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai.

### **3.2. Um olhar feminista na análise institucional das políticas públicas**

Sob a ótica feminista, pretendida neste estudo, há percepções que devem ser assinaladas a respeito das perspectivas de análise institucionalista discursiva.

Inicialmente, é relevante afirmar que as ideias não existem por si só, elas são o conteúdo substantivo do discurso. Os agentes, através do discurso, transmitem-nas, não como representação, mas como interação e argumentação discursiva, de modo a promover uma ação. Tapia e Gomes (2008) alertam para a incorporação muitas vezes “residual ou exógena das ideias nas explicações sobre escolhas públicas, definição e implementação de políticas” (TAPIA e GOMES, 2008, p. 249). Estes autores rejeitam as correntes que sustentam a superioridade das instituições ou a anterioridade das ideias sobre os interesses e apontam que interesses e ideias se constituem reciprocamente.

O discurso, da mesma forma, também requer agentes que o articule, em processos que podem envolver discussões, deliberações, negociações e contestações (SCHMIDT, 2015). Assim como pontuado por Schmidt e Radaelli (2004) o interesse analítico deve estar em saber quando ideias e discursos exercem influência causal na mudança política, ou seja, quando redefine interesses em vez de meramente refleti-los.

Sobre este prisma, é crucial delimitar que ideias e discursos não são produtos aleatórios e que devem ser investigados a partir dos interesses em jogo e do contexto institucional e político no qual estão inseridos. Para Schmidt (2015), é dentro deste contexto que as “ideias têm significado, os discursos têm força comunicativa e as ações coletivas fazem diferença” (SCHMIDT, 2015, p. 11). Há, assim, um contexto de significado, no qual ideias e



discursos fazem sentido, em que agentes se expressam de acordo com suas ideias e interesses, individuais ou de um grupo, dentro de um determinado cenário, para um público certo. O contexto de significado justifica, por exemplo, o porquê de determinados termos terem um sentido quando divulgados internacionalmente, e outro quando utilizados em espaços nacionais (SCHMIDT, 2015).

Esse contexto institucional e de significados é composto por atores sociais submersos em hierarquias e relações de poder, que influenciam diretamente os processos interativos e deliberativos em torno das ideias e discursos. Independente do fórum ou da arena política em foco, envolvendo instituições formais ou não, há sempre um grupo dominante, com privilégios de interpretação sobre o problema social em pauta, com capacidade de atribuir significados de acordo com seus interesses (FREIDENVALL, 2008). Reconhece-se, assim, que ideias e discursos podem fornecer e ampliar poderes, “os atores ganham poder das suas ideias, ao mesmo tempo em que eles dão poder para as suas ideias” (SCHMIDT, 2015, p. 12).

Sem correr o risco de conferir esse domínio a eventuais habilidades discursivas dos agentes ou às capacidades ideais de fundo, como sugerido por Schmidt (RÖNNBLOM e BACCHI, 2011), e tampouco às hierarquias entre as posições dos sujeitos, é preciso extrapolar a compreensão das ideias e discursos como centradas nos agentes. Ideias e discursos não são elementos neutros, criam e sustentam relações desiguais de poder. Eles têm efeitos políticos, são vetores do patriarcado e expressam as interpretações sociais e políticas sobre o que é ser mulher e o que é ser homem na sociedade. Além disso, dão vozes a mulheres e homens de formas distintas.

E sobre esse aspecto, gênero, enquanto categoria de análise, é uma ferramenta conceitual capaz de pensar as formas de poder e as desigualdades entre homens e mulheres presentes no contexto institucional e político em referência. Este “conceito ajuda a desconstruir a hierarquia social da qual um dos suportes se apoia nas identidades historicamente construídas (feminino/masculino) que engendra os indivíduos” (RIOT-SARCEY, 2014, p.555).

Foucault, ao se debruçar na análise sobre as relações de poder entre os indivíduos, presentes em todas as instâncias da sociedade, nas instituições formais ou informais, também nos ajuda nessa interpretação. Riot-Sarcey (2014) ressalta que o autor usa o termo “verdadeiro social” para identificar as estratégias de poder atuantes no centro das instituições, que se refere à transmissão natural de enunciados, que vão sendo apropriados pelos indivíduos de tanto serem ditos e repetidos. Para Riot-Sarcey, a construção foucaultiana da verdade do momento em referência:

Tem como resultado uma relação de forças cujo centro não é o Estado, mas a associação de uma competência em atos no cotidiano das famílias e nas instituições: um poder que se exerce em todos os níveis, em interação com as formas de poder que emanam das autoridades. O poder suscita, combina, guia e, acima de tudo, exerce-se antes de possuir-se. (...) O poder, percebido dessa forma, afeta o comportamento dos indivíduos (RIOT-SARCEY, 2014, p. 557).

Para Scott (1995)<sup>6</sup>, é preciso aproximar-se do conceito foucaultiano de poder, ou seja, substituir o entendimento de que ele seja unificado, coerente e centralizado, pela compreensão de relações sociais dispersas formadas por discursos. “E gênero é um primeiro modo de significar as relações de poder” (SCOTT, 1995, p. 86).

Discursos, portanto, não são simplesmente ideias, mas também instituições, práticas cotidianas, rituais e outros elementos constitutivos de relações sociais (RIOT-SARCEY, 2014). Ou seja, por mais que se reconheça a relevância de ideias e discursos na disputa e conformação de ações públicas, estes elementos cognitivos são munidos de condicionantes estruturais, que compõem a matriz de interpretação do real. Ideias e discursos se orientam, por exemplo, a partir das desigualdades de base material que não são escolhas determinadas individualmente, mas sim por condição histórica e social. Discursos são instrumentos de organização do mundo, e gênero é a organização social da diferença sexual (SCOTT, 1995).

Numa outra tentativa de não afastar a perspectiva feminista sobre a análise de paradigmas convencionais da ciência política, destaca-se que outro relevante ponto abarcado pelo institucionalismo discursivo é a mudança institucional (ou sua estabilidade) e a forma como é explicada a partir das ideias e discursos dos agentes (RATIO, 2013). É complexa a tarefa de compreender as razões que impulsionam as mudanças institucionais, especialmente porque há uma enorme dificuldade em promovê-las. O discurso ajuda a criar uma abertura para a mudança política, alterando a percepção dos atores sobre os problemas sociais, influenciando suas preferências, aumentando, assim, sua capacidade institucional de mudar (SCHMIDT e RADAELLI, 2004, p. 188). A interação da dimensão comunicativa e coordenativa ajuda no processo de convencimento ao qual um discurso se propõe. As mudanças políticas, que podem ser decorrentes da mudança de discurso, estão envoltas em um contexto de relações desiguais de poder.

A REAF, como toda instituição, permite efetivar formas de ação coletiva; determina em parte o comportamento dos atores; cria incertezas; prioriza determinados atores e interesses, em detrimento de outros; torna mais previsível e visível o comportamento dos

---

<sup>6</sup> É de Joan Scott o conceito de gênero que será utilizado em todo este trabalho. Para ela “gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder” (SCOTT, 1995, p. 86).

atores. A partir da atuação e interação dos atores, a REAF está susceptível a mudanças e é capaz de estruturar políticas públicas.

Uma perspectiva feminista institucionalista discursiva, assim, interessa-se em explicar como as instituições refletem e reforçam os padrões de poder de gênero, reconhecem as dificuldades em analisar as mudanças institucionais que os contextualizam, mas também se centram em uma agenda transformadora (FREIDENVALL, 2008).

Pensar o institucionalismo discursivo a partir do feminismo significa não apenas considerar que os discursos são munidos de significados, interesses e relações de poder, mas também considerar que a disputa pela narrativa não é por méritos argumentativos. Ou seja, não é devido a uma narrativa pouco convincente, ou a um eventual desalinhamento com as forças políticas dominantes que determinada ideia sobre gênero ou feminismo não se converte em políticas públicas. Há limites estruturais do Estado e da sociedade que organizam e sustentam as desigualdades de gênero. Limites esses como a prevalência de interlocutores homens nos espaços públicos, que por vezes são os principais responsáveis por pautar determinadas ideias ou paradigmas sobre gênero e feminismo, tanto no discurso coordenativo, como no comunicativo.

As mulheres gestoras, técnicas ou representantes de organização da sociedade civil muitas vezes não têm seu lugar de fala garantido para que elas mesmas possam pautar tais ideias ou paradigmas nestes mesmos discursos. As correlações de força e assimetrias de poder estão presentes em quaisquer arenas.

Devemos, assim, partir de alguns questionamentos nesta pesquisa: quais conceitos e paradigmas de gênero e feminismo circulam da REAF? Quais destes são incorporados pelos países? Como as relações de poder entre homens e mulheres e as desigualdades de gênero se expressam nas ideias e discursos no âmbito da REAF? Como essas ideias e discursos têm contribuído para que os países desenvolvam diferentes políticas e iniciativas para as mulheres rurais? Quais as estratégias da REAF têm impulsionado os países a adotarem políticas públicas que promovam a igualdade entre homens e mulheres agricultores familiares?

## 4. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O RURAL

### 4.1. Estado capitalista e patriarcal

Antecedendo o debate sobre políticas públicas, é necessária uma compreensão crítica sobre a concepção do Estado que sustenta tais ações. Embora dotada de diversas matrizes interpretativas e, ciente de que nenhuma abordagem é suficiente em si mesma para lidar com a complexidade das relações, nos orientaremos no presente trabalho pela marxista. E sobre esta, Mascaro (2013) faz uma leitura precisa, afirmando que quaisquer análises sobre o Estado atual - moderno e capitalista - devem ser buscadas no capitalismo e não na política. Ademais desta pretendida mirada, também será agregada a leitura feminista sobre o Estado capitalista, o que inclui sobre ele a condição de patriarcal<sup>7</sup>.

Ante uma perspectiva histórica, foi a partir da existência do capitalismo que se deu a separação do domínio econômico do domínio político; até então, seja no feudalismo ou em sistemas escravocratas, ambos eram exercidos pela mesma classe social, de forma sólida, quase automática e com poucas contradições (MASCARO, 2013). Ao emergir, o capitalismo tornou mais complexa a relação do controle econômico e político, a princípio, exercida por figuras distintas. O burguês, que controla os meios de produção e o capital, não é necessariamente o agente estatal (MASCARO, 2013).

Neste contexto, o Estado define-se como terceiro elemento da dinâmica capital-trabalho. Esta separação não ocorre ao acaso, pelo contrário, somente com uma instância estatal segregada é possível a reprodução capitalista, a troca de mercadorias, a propriedade privada, os vínculos jurídicos de exploração da mão-de-obra, possibilitando que o Estado influa na constituição da subjetividade (MASCARO, 2013). Ou seja, para permitir a circulação mercantil e produtiva no Estado capitalista, garantias jurídicas e políticas são atribuídas ao explorador e ao explorado, contribuindo para que ambos passem a ser sujeitos de direito. A pulverização de sujeitos de direito, por sua vez, só é possível porque há um aparato político separado e que sustenta esta dinâmica de troca de mercadorias e exploração de mão-de-obra assalariada (MASCARO, 2013).

Partindo desse constructo, é importante também afirmar que o Estado não pode ser visto como o criador do capitalismo ou responsável máximo por sua manutenção e reprodução. Por mais que este seja apartado da burguesia e também da classe trabalhadora, o

---

<sup>7</sup> Delpy (2009) destaca que “patriarcado” é uma palavra antiga, que passou por diversas mudanças semânticas ao longo do tempo, e pode ser interpretada quase como “sinônimo de dominação masculina ou de opressão das mulheres” (DELPY, 2009, p. 173), literalmente a autoridade de pai. Ao ser usado pelo movimento feminista, ele passa a designar “o sistema a ser combatido” (DELPY, 2009, p. 175).

Estado não é neutro, pelo contrário, desempenha um papel crucial de representação e organização das classes dominantes, sobretudo a burguesa (POULANTZAS, 2000).

Isso, contudo, não significa que ele esteja à disposição da burguesia, para que nele exerça o poder. O Estado é um aparato que alimenta a dinâmica de valorização do valor e as interações sociais entre capitalistas e trabalhadores, sendo o ente necessário para a constituição e a reprodução dessas relações sociais contraditórias (MASCARO, 2013). Poulantzas (2000) destaca que, mesmo de forma heterogênea, diversas classes burguesas se acomodam e se organizam no Estado, com unidades de aliança e conflitos em torno do equilíbrio do poder. Em graus distintos, as unidades e estruturas estatais acomodam esta função organizativa e de unificação da burguesia, respeitando a peculiar autonomia do Estado e de seus interesses particulares.

Mesmo com tais características identificadas, é relevante afirmar que o Estado não se reduz às relações de força e contradições entre as classes sociais, ele tem “resistência e opacidade próprias” (POULANTZAS, 2000, p. 140).

A essas compreensões soma-se a de que o Estado é patriarcal, por ser ordenado por um sistema sociopolítico que mantém e legitima o poder aos homens (PARADIS, 2013). A divisão sexual do trabalho, a invisibilidade e gratuidade do trabalho doméstico, realizado majoritariamente por mulheres, são elementos que constituem e alimentam o Estado capitalista. A opressão e a subordinação continuada das mulheres reproduzem essa lógica de dominação (PARADIS, 2013). Para esta autora “as desigualdades de gênero seriam produtos da própria lógica capitalista e o Estado seria um dos meios centrais para que os interesses do capital se concretizassem” (PARADIS, 2013, p. 14).

Mesmo que os objetivos do presente estudo não prevejam esmiuçar características do Estado, há de se considerar que, quaisquer análises destes atributos, devem focar na estrutura de reprodução do capital, e não em seu uso (ou não) pela burguesia (MASCARO, 2013) e também em como as desigualdades e hierarquias de gênero se perpetuam ou se transformam neste contexto. Posto isso, tentaremos no próximo item, fazer uma apreciação histórica sobre o desenvolvimento rural no Paraguai e Uruguai, e as formas de reprodução do capital prevalentes à época, e sua interface com a estrutura do Estado configurada nestes países.

No Estado capitalista, as relações sociais não ocorrem como “atos isolados ou dependentes da consciência ou vontade dos indivíduos” (MASCARO, 2013, p. 20). Os constructos sociais se estruturam a partir da apropriação do capital, da venda da força de trabalho, do dinheiro, da mercadoria, da subjetividade jurídica e que acabam por objetificar essas interações. Esta concepção estruturalista de Estado contrapõe a de abordagem liberal,

por exemplo, que defende que o Estado seja entendido a partir de suas instituições, regras e procedimentos, e que identifica o Estado como uma arena na qual diferentes grupos de interesse se articulam, se mobilizam e fazem pressão sobre a agenda, o conteúdo e os recursos estatais (PARADIS, 2013).

Essa visão estruturalista também considera que a constituição dos sujeitos de direito dá-se neste escopo de avanço do capitalismo, permeado pelo aprimoramento de formas políticas e jurídicas, que orientam os vínculos contratuais entre os indivíduos, na relação capital-trabalho. As “interações entre indivíduos, grupos e classes não se fazem de modo ocasional ou desqualificado” (MASCARO, 2013, p. 21), elas dão forma e alicerçam o Estado capitalista.

A própria família, por exemplo, forma social referencial para a construção das políticas para a agricultura familiar aqui estudadas, é munida de distintas atribuições e papéis para seus diferentes membros, balizada em hierarquias e relações de poder (MASCARO, 2013). Os mecanismos formais que sustentam as relações entre marido e mulher constituídas neste âmbito decerto servirão de base estrutural para relações posteriores. Como resultado concreto dessas relações sociais, outros mecanismos são revelados, e que vão além da consciência e percepção individual. Segundo Mascaro (2013), o processo de constituição das formas é social, mas também histórico e relacional.

O cerne do patriarcado revela-se no interior da família, no âmbito privado, no qual é reproduzido o controle sexual e reprodutivo das mulheres pelos homens (geralmente o pai ou marido). O Estado, por sua vez, tem operado de forma a incentivar as famílias nucleares e patriarcais, reforçando o confinamento doméstico das mulheres e reproduzindo a opressão sobre elas, sobretudo pela exploração e invisibilidade do trabalho doméstico não remunerado por elas exercido, e por sua exclusão nos espaços públicos (PARADIS, 2013). Sobre isso, Matos e Paradis afirmam que: “Aos homens, seres imaginados como racionais por excelência, foi dado o direito de consentirem em participar da esfera pública, igualitária e livre. As mulheres, vistas como carentes de razão, deveriam permanecer no lugar que lhes seria natural: a esfera privada” (MATOS e PARADIS, 2014, p.66).

Embora a casa fundamente a reprodução do patriarcado nas esferas públicas, são nestas últimas que a presença e participação das mulheres são ainda mais subordinadas. O patriarcado é mantido e reproduzido por meio das instituições, dentre as quais se inclui o Estado, sobretudo pela expropriação coletiva das mulheres (PARADIS, 2013). Enquanto no âmbito doméstico a estratégia patriarcal é mais individualizada e excludente, na de âmbito

público é segregacionista, subordinante e coletiva (PARADIS, 2013). Assim, por definição, as mulheres tendem a ser privadas do mundo político.

No Estado capitalista, suas interações concebem “formas que são específicas e necessárias às suas estruturas, distintas de todas às demais até então havidas” (MASCARO, 2013, p. 22), os sujeitos de direito, tal quais os atos econômicos, são assim constituídos por serem referenciados pela forma-valor, ou seja, por portarem valor e o fazerem circular (MASCARO, 2013).

O valor, o capital, a mercadoria, o poder político e a subjetividade jurídica se apresentam como mundo já dado aos indivíduos, grupos e classes, e suas formas são dependentes da vontade ou da total consciência dos indivíduos. As práticas materiais, pelo contrário, operam a partir delas por meio da inconsciência de seus agentes. É justamente por isso que as formas jungem uma coerção para além dos interesses imediatos e individuais. Elas corroboram diretamente para talhar as possibilidades de interação social (MASCARO, 2013, p. 24).

Portanto, quando em determinado momento histórico, o Estado legitima uma categoria social ou identitária como sujeito de direito, a exemplo das mulheres rurais, seguramente a motivação para tal não é incluí-las no mundo público e político de forma paritária e igualitária com os homens. Este ato está dotado de interesses que extrapolam seu reconhecimento cidadão e sua visibilidade perante as ações estatais. Criar formas específicas para essa legitimação e inclusão guarda compatibilidade com seus interesses maiores, ou seja, em manter suas estruturas urgidas pela lógica do capital e do patriarcado. E para tal, a subjetividade jurídica é um potente instrumento.

Para Mascaro (2013, p. 31), “o Estado não surge porque suas instituições o impõem como tal, para então ser capturado em benefício do interesse do capitalismo”; ele se constitui como uma “terceira via”, uma forma política segregada dos produtores de mercadoria, de modo a assegurar as condições de reprodução do valor. O Estado, assim, não é um ente que se contrapõe à economia capitalista, pelo contrário, é um elemento de composição, necessário para a reprodução capitalista. Isso explica a possibilidade de ocorrer mudanças em regimes políticos, mas sem câmbios na natureza do Estado.

Como mencionado, apesar de ser onde as diversas classes burguesas se organizam e se acomodam (POULANTZAS, 2000), e ser de sobrelevante interesse do capital, a forma política estatal é, muitas vezes, disfuncional e contraditória aos interesses da valorização do valor. Conflitos sociais e pressões de diferentes ordens podem fazer com que o Estado se situe como “opositor de determinadas relações econômicas do capital” (MASCARO, 2013, p. 24). E embora o Estado não seja capaz de resolver esses conflitos, ele pode administrá-los.

Como dito, a visão estruturalista sobre o Estado descarta que sejam as pressões populares que orientam unicamente sua agenda. Isso não quer dizer que as lutas populares estejam externas ao Estado, circundando-o apenas. A realidade é que o Estado está imerso em lutas sociais que o cercam (POULANTZAS, 2000). As classes dominadas, dentre as quais cabe destacar os movimentos e organizações camponesas ou da agricultura familiar, estão presentes nesta trama e exercem pressão sobre ele. Afirma-se, assim, que há um jogo variável de compromissos assumidos pelo Estado com a burguesia e com a classe trabalhadora, de dominação e subordinação, que consagra e reproduz sua hegemonia (POULANTZAS, 2000), que desmistifica a interpretação de que as contradições internas do Estado sejam oriundas unicamente das incongruências da classe dominante.

Poulantzas (2000) nos alerta sobre as estratégias desse jogo, que visam à desorganização e divisão das classes dominadas, polarizando o bloco no poder e promovendo desgastes em organizações políticas específicas. Para o autor:

O Estado, trabalhando para organização da hegemonia, logo, para a divisão e desorganização das massas populares, faz de algumas delas, especialmente (...) as classes populares camponesas, verdadeiras classes de apoio ao do bloco no poder e curto-circuita sua aliança com a classe operária. (POULANTZAS, 2000, p. 144).

Embora as pressões exercidas pelas classes dominantes e dominadas se materializem de maneiras distintas no interior do Estado, e que o Estado seja arena de lutas populares, é o capital o principal orientador de sua agenda. Quando eventualmente o Estado legitima e reconhece as pautas dos movimentos camponeses e da agricultura familiar, por exemplo, isso não expressa um acolhimento integral dessas reivindicações, sem contradições. Pelo contrário, o Estado pode até o fazer, mas em um contexto no qual a lógica e interesse do capital são prevalecentes, e a sua hegemonia preservada. A forma política estatal “nasce da produção capitalista, da exploração do trabalho assalariado, da conversão de todas as coisas e pessoas em mercadorias” (MASCARO, 2013, p. 31) e se constitui estruturalmente pelo entrelaçado das formas valor e sujeito de direito, como uma consolidação relacional. Suas instituições podem ser consideradas momentos dessa composição, pela qual o capitalismo não se origina, mas perpassa (MASCARO, 2013).

O papel dominante do Estado é assim mantido por centralizar o poder da burguesia e também por cristalizar “a função política ideológica do Estado diante das classes dominadas” (POULANTZAS, 2000, p. 145). Enquanto as classes dominantes se constituem mediante aparelhos ou setores no Estado, as dominadas concentram seu poder sendo oposição ao poderio da burguesia (POULANTZAS, 2000).



Situação análoga ocorre com o patriarcado, sistema contínuo de dominação masculina, predominante nas estruturas estatais (MATOS e PARADIS, 2014). Embora algumas vezes decisões políticas façam com que ele seja acomodado e reorganizado, jamais é abolido (MATOS e PARADIS, 2014). As formas de divisão sexual do trabalho mantêm-se intactas, perpetuando a subordinação das mulheres, mesmo que categorizadas como sujeitos de direito.

Além do Estado capitalista e patriarcal possuir uma forte dinâmica conservadora, ele perdura rotinas e privilégios a grupos específicos (MATOS e PARADIS, 2014). Ele não é uma entidade unitária, não opera de modo universal e totalizante, e sua estrutura articula várias dimensões da desigualdade de gênero, variando entre países, classe social, raça, etnia. E neste papel, “o Estado facilita ou bloqueia certas agendas, assim como oportuniza o desenvolvimento político de determinados grupos em detrimento de outros” (MATOS e PARADIS, 2014, p. 73). Ademais, há um elemento relacional entre grupos ou classes, ligado por um sistema material de distribuição e exploração. O poder político e a capacidade de certos grupos concretizarem seus interesses dependem de seu lugar de classe em relação às outras, e também de sua posição estratégica diante delas (POULANTZAS, 2000).

A argumentação exposta demonstra que “o Estado é um lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as dominadas” (POULANTZAS, 2000, p. 150), e não unicamente um depositário do poder da dominante. Sem dúvida as lutas populares estão inerentes à institucionalidade do Estado; a sociedade civil influencia e exerce pressão sobre ele, mas com limites. Ela, por si só, não organiza sua agenda e tampouco é capaz de cambiar a condição capitalista e patriarcal do Estado.

Além das relações de força entre as classes incorporadas pelo Estado, Matos e Paradis (2014) recuperam que princípios liberais convencionais, logo, patriarcais conduziram a construção do Estado pelas elites em quase todos os países latinos americanos. Os privilégios patriarcais e a prevalência dos direitos masculinos sobre os direitos femininos podem ser observados nos códigos legais e nas políticas públicas na América Latina. Como apontado por Molyneux (2010, p. 184), a maioria deles apresenta uma “predisposição contra as mulheres em termos de direito”.

Este viés pode ser explicado em parte por sistemas legais prévios, como por exemplo, o sistema diferenciado de herança para homens e mulheres, na qual o primeiro sempre teve vantagens. A esta perspectiva também se soma a divisão entre assuntos legais públicos e privados, sendo o último, a família, configurada como esfera fora da justiça, em que os sujeitos estão sob uma prerrogativa masculina de subalternidade (MOLYNEUX, 2010). Este dualismo é corroborado pelo fato de que ainda há pouco a violência doméstica era

considerada “assunto privado e familiar”, sem ou com interferência limitada do Estado (MOLYNEUX, 2010). Sobre esta mesma interpretação, o conceito de família nuclear<sup>8</sup> pode ancorar falsas premissas e limitar a atuação do Estado, ausentando-se da esfera privada da dominação e do conflito, mesmo em ações que envolvam os anteriormente definidos “sujeito de direito”.

À vista disso, é preciso considerar que o Estado não é um bloco homogêneo sem fissuras, cuja pressão social faz com que as políticas sejam implementadas de qualquer maneira, que as contradições e lutas o atravessam. No seu interior, as classes dominantes se movimentam de um aparelho ou estrutura para outro. Essas oscilações podem ser impulsionadas pelas relações de força (inclusive entre burguesia e classe trabalhadora), como também pelo próprio arcabouço material do Estado, considerado aqui mecanismos internos de reprodução da dominação das classes dominantes (POULANTZAS, 2000).

Além do mais, estrutural e materialmente, o Estado é constituído por contradições de classe (POULANTZAS, 2000), hierarquias e desigualdades de gênero que armam sua organização, e que mesmo em uma configuração perfilada ao lado do povo, dos excluídos/excluídas e explorados/exploradas na sociedade, o Estado não é capaz de findar a própria exploração, seja de classe ou de gênero. Isso porque não se tratam apenas de decisões políticas, mas de relações econômicas (MASCARO, 2013) – monetárias e não monetárias – e de estruturas perenes de desigualdades que atravessam e determinam de modo assimétrico e opressor a vida das mulheres (KANTOLA, 2006), imbricadas com a lógica do capitalismo, que formam a sociedade e o Estado.

O Estado é, assim, a unidade política de constituição das classes dominantes, do patriarcado e a condensação material das relações contraditórias. E justamente por assim o ser, que se torna possível sua organização (POULANTZAS, 2000). Como dito anteriormente, essas contradições são intrínsecas ao Estado capitalista e patriarcal; sua reprodução é permanente, independente de períodos históricos ou conjunturas específicas.

Desta forma, ainda que o institucionalismo embase o presente estudo, não é contraditório apresentar contrapontos a esta perspectiva, como os defendidos por Mascaro (2013). Para o autor, apesar da forma política estatal se revestir de instituições próprias e específicas, não são elas que explicam a forma, a posição concreta e a função de uma dada

---

<sup>8</sup> Embora muitas vezes não explicitamente declarado, o conceito de família nuclear é o que influencia e sustenta as políticas para a agricultura familiar. O familismo, definido por León (2006, p. 46) como “construção ideológica da família” “idealização da família nuclear como modelo socialmente desejável”, é tratado mais adiante no trecho Desenvolvimento e os diferentes enfoques para atuação com as mulheres na cooperação internacional.

realidade social. Elas dão pistas, explanam a situação. “Mais do que a função das instituições ou sua operação interna e seus mecanismos apenas imediatos, é a forma política que explicará a posição material e estrutural das instituições” (MASCARO, 2013, p. 31). E ainda, “a relação entre a forma política estatal e as instituições não é lógica, mas sim factual, porque é atravessada pelas lutas de classes, de grupos e indivíduos” (MASCARO, 2013, p. 32).

Esses termos justificam porque, em um mesmo Estado capitalista, suas distintas instituições políticas são dotadas de dinâmicas próprias de interação social. Como tratado por Mascaro (2013), é inegável que haja contradições dentro do próprio Estado, em que instituições públicas se relacionam de modos variados com os interesses do capital e com os níveis econômicos e sociais. Não raro, os setores mais cruciais à reprodução do capital, como o setor da infraestrutura, sempre se consolidaram, em primazia a setores mais vinculados ao bem-estar social, incluindo-se as ações destinadas à agricultura familiar.

Essas contradições são também de ordem patriarcal. A concessão de privilégios e direitos aos homens, em detrimento aos das mulheres, para quem “os direitos foram substituídos por proteção”; ou a promoção de uma “igualdade falsa”, uma vez que os direitos das mulheres são assimilados ao que é de “fato uma norma masculina”, mesmo quando há igualdade legal de direitos entre os sexos (MOLYNEUX, 2008, p. 184), representam mais do que formas operativas de uma instituição. São posições materiais e estruturais adotadas por instituições públicas, imersas em um Estado capitalista e patriarcal.

Mesmo considerando que não serão as instituições isoladamente que explicarão tais posições postas por esse Estado capitalista e patriarcal, não é menos importante refletir sobre como elas elucidam e trazem importantes elementos de análise a uma determinada realidade social. Alicerçado nesse Estado capitalista e patriarcal, a circulação de ideias, crenças, representações de uma determinada instituição influenciam na forma como ela, no caso a REAF, se materializa, que tenta combinar o passivo histórico (no sentido de desigualdades) com a capacidade de indivíduos e organizações incidirem sobre a estrutura das políticas públicas.

#### **4.2. Conformação histórica do rural no Uruguai e Paraguai**

Antes de adentrar nas peculiaridades da conformação rural do Uruguai e Paraguai e como isso influenciou a implementação de políticas para a agricultura familiar, é importante resgatar semelhanças entre esses países, no contexto latino-americano de acumulação do capital, fortemente presente a partir das primeiras décadas do século XXI.

Sob esta ótica, cabe afirmar que desde os anos de 1940 até os de 1970, ocorreu no continente um regime de acumulação articulado entre agricultura e industrialização. Tratou-se de um ciclo expansivo do capital, orientado pelo consumo da classe trabalhadora, que formava parte da sua reprodução (RUBIO, 2000).

À época, o salário não era considerado um custo, mas um fator de demanda; acrescê-lo significava aumentar a acumulação, integrando, assim, os trabalhadores ao emprego e ao consumo. Por isso, os preços dos alimentos eram mantidos baixos, para aumentar a mais valia; enquanto os salários eram mantidos altos, para ampliar o consumo de bens industriais (alimentares e não alimentares). “Neste marco, a agricultura desempenhava um papel fundamental para o desenvolvimento da agroindustrialização, não apenas pelo seu aporte de matérias primas, mas também pela inserção de alimentos no ramo” (RUBIO, 2000, p. 266).

É relevante distinguir que o amplo conjunto de agricultores não contribuía de forma igual para a produção de alimentos. Quem o sempre fez, essencialmente a partir do momento em que a terra passou a ser considerada meio de produção rentável, foram os camponeses (RUBIO, 2000). Desde então, passou a haver uma distorção na agricultura: os agricultores capitalistas passaram a lucrar com a venda da terra, embutindo em seus produtos outras taxas e valores, encarecendo automaticamente o preço dos alimentos. Isso provocou um desequilíbrio entre agricultura e indústria, demandando, dessa última, pagamento de maiores valores pela matéria-prima, freando o setor manufatureiro (RUBIO, 2000).

Até os anos de 1970, os camponeses desempenhavam papel essencial na produção de alimentos. Rubio (2000) recupera que, no Paraguai, em 1975, exceto a soja que já era dominada pelas empresas capitalistas, 60% dos principais produtos agrícolas de subsistência eram produzidos por camponeses, e contribuía com 35% dos alimentos produzidos no país.

Apesar dos camponeses não terem a capacidade de produzir em termos capitalistas e nem poderem lucrar com a mercantilização da terra, eles tornaram-se funcionais ao capital industrial, como uma alternativa à produção agrícola. Sob o ponto de vista econômico, isso permitiu a inserção definitiva da produção camponesa na reprodução capitalista mundial (RUBIO, 2000). Já sob o ponto de vista social, o lema passou a ser a luta pela terra, convertendo os camponeses “em uma classe constituinte do sistema ao sentar as bases para a fundação dos modernos estados capitalistas do continente” (RUBIO, 2000, p. 267).

A combinação entre a funcionalidade da produção camponesa e a luta pela terra impulsionou a elaboração e fortalecimento de políticas para a reforma agrária em todo o continente. Ademais, também permitiu o alcance de uma identidade camponesa em diferentes planos, sendo: no âmbito econômico (enquanto produtores de alimentos); no político (como

apoiadores de governos nacionalistas do período); ideológico (donos “naturais” da terra); e social (como classe vinculada ao processo de modernização e industrialização dos países) (RUBIO, 2000).

No entanto, a inserção do campesinato no sistema capitalista, enquanto classe constituinte para sua reprodução e sustentação, não esteve livre de contradições. Pelo contrário, sempre houve relação desigual na venda dos produtos agrícolas, amparados na exploração do trabalho dos camponeses (RUBIO, 2000). A exploração dos camponeses permitiu a reprodução do sistema e ao mesmo tempo deu origem a integração massiva dos agricultores como responsáveis pela alimentação da classe trabalhadora (RUBIO, 2000).

O início dos anos de 1970 foi marcado por uma crise mundial<sup>9</sup> que culminou em instabilidade econômica e financeira (RUBIO, 2000). A forma de acumulação do capital, que até então era incluyente e massiva, chegou ao seu limite estrutural.

Na América Latina, ocorreu a depreciação do salário dos trabalhadores, racha de associações e sindicatos; redução da capacidade de consumo; aumento do desemprego e ausência do Estado como gerador do complemento indireto do salário; forte concentração dos lucros e centralização do capital (RUBIO, 2000).

No novo modelo de concentração, chamado “concentração excludente”, houve o predomínio da grande empresa transnacional, que destinava sua produção, especialmente commodities, ao mercado externo. O capital deixou de considerar o proletariado como fator de demanda, o consumo da classe trabalhadora ficou excluído da estrutura de reprodução do capital e passou a ser realizado por pequenas empresas, que não incidiram nas pautas globais de acumulação (RUBIO, 2000). Mas adiante, ao trazer as especificidades do Uruguai e Paraguai, serão detalhadas a estruturação e consequências desse modelo para o desenvolvimento rural dos países.

Este novo paradigma mudou por completo a forma como as classes exploradas se inseriam no sistema, provocando uma série de consequências: aumento do preço dos alimentos para o consumidor, impulsionado pela inflação e avanço das transnacionais, que impuseram padrões de consumo com custos elevados; aumento na marginalização e pobreza; aumento dos custos da educação, saúde e moradia e outros bens e serviços essenciais. Muitos países latinos deixam de ser produtores de alimentos baratos e passam a ser consumidores de alimentos caros (RUBIO, 2000).

---

<sup>9</sup>A crise dos anos 1970 envolveu o desgaste do regime fordista de acumulação; declínio da hegemonia dos Estados Unidos; surgimento de Japão e Alemanha como potências econômicas; mudança da correlação de forças; deterioração do Estado de bem estar (RUBIO, 2000).

A estratégia de desenvolvimento priorizava a industrialização, em detrimento da agricultura e do desenvolvimento rural (KAY, 2016). Na região, esse novo modelo de acumulação industrial operou de forma desarticulada, barateando produtos básicos e sendo extremamente prejudicial aos camponeses.

Neste contexto, observa-se que (i) a produção dos camponeses, dentre elas a de grãos, deixou de ser importante para a reprodução do capital mundial; (ii) os trabalhadores passaram a ser excluídos como consumidores e os camponeses como produtores; houve uma banalização da demanda de alimentos baratos e, conseqüentemente, da produção camponesa; (iii) a crescente urbanização fez aumentar a demanda por alimentos nos centros urbanos; (iv) foram impostos aos camponeses requisitos para uma produção eficiente e competitiva para o mercado internacional de grãos e cereais. Mas, por terem sido por anos subordinados ao capital comercial, a capacidade produtiva dos camponeses se estancou (RUBIO, 2000).

Por estas constatações, fica notório que se acentuou o contraste de interesses entre o Estado capitalista e a condição de direito de uma classe que passou ser apartada da reprodução do capital global. Os camponeses já não eram capazes de atender a demanda crescente de alimentos, cujo barateamento deixou de ser prioritário (RUBIO, 2000).

Os anos de 1980 foram marcados pelo ascendimento das políticas públicas neoliberais, que impulsionaram um novo modelo de acumulação, do qual se derivaram efeitos danosos, como o endividamento, que afetou vários países em desenvolvimento (KAY, 2016); e a crise mundial alimentar, que trouxe a superprodução de cereais em escala internacional (RUBIO, 2000).

Objetivando propagar ideias neoliberais em escalas mundiais, a dívida de muitos países serviu de oportunidade para que organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, pressionassem os estados para que Programas de Ajuste Estrutural (PAE) fossem adotados como condição para receberem empréstimos (KAY, 2016). Os países endividados não tinham escolhas; os PAE continham elementos chaves para as políticas neoliberais, redução do Estado e abertura de mercados (KAY, 2016, p. 3).

O neoliberalismo também estruturou profundamente o setor agrícola e os espaços rurais (KAY, 2016). A importação de cereais pelos países latinos marcou a oferta abundante e barata desses alimentos e, conseqüentemente, coroou a exclusão dos camponeses. Além dessa supressão deliberada na produção, os governos também reduziram os gastos públicos direcionados aos camponeses; privatizaram instituições estatais; provocaram a queda do preço ao produtor; diminuíram a oferta de crédito; abriram fronteiras para grãos importados, dentre

outros (RUBIO, 2000, p. 270). O viés contra o setor rural afetou os camponeses e trabalhadores rurais; para os latifundiários prevaleceu generosa oferta de subsídios, créditos, insumos, fertilizantes, assistência técnica, importação de máquinas (KAY, 2016).

As políticas de ajustes estruturais à época, impulsionadas por vários governos, repercutiram desfavoravelmente a diversos setores da população e, sobretudo, nas mulheres rurais. Para diminuir o déficit governamental ou pagar dívidas externas, cortes orçamentários em políticas de saúde, assistência social, moradia, educação foram feitos atingindo de pronto as mulheres rurais, que assumiram mais tarefas e horas desprendidas para o trabalho doméstico não remunerado (CHIAPPE, 2002).

Não é demasiado afirmar que a América Latina foi a região em que as políticas neoliberais foram implementadas com maior força (KAY, 2016). Nas distintas nações, a substituição da produção nacional de cereais dos camponeses pela proveniente do exterior, fraturou a identidade econômica do campesinato (RUBIO, 2000). Ao desvincular-se da reprodução global do sistema, a produção camponesa aparecia como ineficiente, apartada da modernização que ascendia nos países, e com fissuras em sua identidade social, já que era tida como um setor que obstruía o progresso (RUBIO, 2000, p. 270).

Houve também a perda da identidade ideológica do campesinato. Eles que historicamente trabalharam na terra, manejando e preservando os recursos naturais, passaram a serem expulsos dos seus territórios (RUBIO, 2000) ou transformaram-se em trabalhadores assalariados, em condições precárias (KAY, 2016).

Todos esses elementos repercutiram no mercado de terras, que foi aquecido e apropriado pelo capital agrícola/industrial (RUBIO, 2000). As transformações neoliberais favoreceram a expansão e o aprofundamento da agricultura industrializada e capitalista em escala mundial, ampliando-se significativamente o controle do capital sobre a terra, a água e outros recursos naturais (KAY, 2016). Ou seja, a potencialização do capital fez com que as grandes corporações internacionais passassem a ter mais domínio sobre a natureza e o território, nas esferas econômicas, sociais e políticas; nacionais e internacionais (KAY, 2016), culminando também em maior concentração fundiária.

No período, as políticas neoliberais também incidiram em programas de reforma agrária já implementados pelos Estados, extinguindo-os ou redirecionando seu foco para o mercado, além de excluir as mulheres como beneficiárias diretas. As ações foram orientadas pelo propósito neoliberal de fortalecer a propriedade privada da terra; negar a participação das mulheres na produção agrícola e reforçar sua subordinação; introduzir direitos individuais,

para criar mercados flexíveis e ativos, possibilitando a venda ou arrendamento (CHIAPPE, 2003; KAY, 2016).

Historicamente, a atuação dos governos dos diferentes países da América Latina frente ao campesinato é marcada, de forma geral, por ausências, exclusões e omissões. Diante disso, os camponeses desenvolveram “estratégias próprias de resistência econômica para sobreviver, por meio de trabalho informal, migração, trabalho doméstico, diversificação da atividade produtiva agrícola e não agrícola”, tentando ao máximo não abandonar sua parcela ou desestruturar sua unidade de produção (RUBIO, 2000, p. 270).

Especialmente em tempos de desemprego, acirram-se as diferentes formas de exploração do trabalho nos países latinos (trabalho informal, trabalho temporário, baixos salários, jornadas prolongadas). A demanda por ações estruturantes, capazes de absorver essa força de trabalho e gerar uma nova mão-de-obra, se faz ainda mais urgente. Nesse sentido, a economia camponesa desempenha um importante papel, reforçando a importância de preservá-la como unidade de produção agrícola (RUBIO, 2000).

Sobretudo quando os camponeses perdem o vínculo com o capital enquanto produtores, não é raro que as políticas públicas direcionadas a eles os excluam da perspectiva produtiva e foquem em projetos assistenciais para sua sobrevivência. Isso é desastroso, pois reforça a lógica da produção familiar como um mecanismo complementar da renda dos trabalhadores rurais e não como produtores (RUBIO, 2000, p. 271).

Com a modificação do modelo de acumulação do capital internacional, os camponeses têm sido excluídos da produção de alimentos básicos. Por esta razão, as mobilizações dos diferentes movimentos camponeses no continente têm transcendido a pauta meramente agrária, de acesso à terra e recursos produtivos, para movimentos maiores, que aglutinam os excluídos do sistema econômico e que mostram os limites sociais desse modelo de acumulação vigente (RUBIO, 2000).

Desde a colonização até os dias atuais, Paraguai e Uruguai sofrem com processos de desenvolvimento rural desiguais e excludentes. Por mais que ambos estejam inseridos num contexto mundial de globalização e, nos últimos anos com imperativa transnacionalização do setor agropecuário, cada qual possui suas características, peculiaridades e intensidades próprias frente a esse cenário, inclusive as de ordem legislativa e política. Por tanto, é importante detalhar tais especificidades, para melhor compreender a formatação das políticas públicas para as mulheres rurais em ambos os países.



### 4.3. Conformações e transformações do rural paraguaio

Qualquer análise histórica sobre a formação do Paraguai pressupõe considerar os diferentes processos e formas de apropriação da terra que caracterizam esta nação desde o período da colonização espanhola.

No período colonial, de 1524 a 1811, a apropriação da terra interrompeu a vida e processos coletivos e de autossustento dos povos nativos. Ao destruir este tipo de economia, o sistema de dominação estruturou-se de duas formas, na apropriação privada da terra, convertendo-a em moeda de troca para os apoiadores do processo colonizador; e no massacre e exploração da força de trabalho dos indígenas (VILLAGRA, 2009, p.29).

Após a independência, em 1811, o governo recém-instituído de D. Rodriguez Francia promoveu mudanças políticas radicais, incidindo na reorganização social e econômica do país e, de sobremaneira, na propriedade da terra. As terras, que até então haviam sido doadas pela coroa espanhola a seus apoiadores, as pertencentes à igreja e as não regularizadas, foram confiscadas. Tais terras estatais retomadas foram arrendadas aos camponeses, por meio de pagamento anual ao Estado, reduzindo as desigualdades sociais no Paraguai (VILLAGRA, 2009, p.29).

Esta orientação política, que perdurou em governo subsequente até os anos de 1870, fortaleceu a agricultura comunitária e a política desenvolvimentista de substituição de importações e crescimento interno (VILLAGRA, 2009, p.30).

Todavia, o êxito de algumas medidas para os camponeses não se replicou para os povos tradicionais. Pelo contrário, neste período instituiu-se um decreto que declarava “extinta a comunidade e permitia que o Estado se apropriasse da terra de 21 povos indígenas que foram agraciados com a cidadania” (MELIÀ e TELESCA, 1997). Ou seja, além do Estado apoderar-se do território tradicional, negou a identidade (e a realidade) étnica desses povos, impossibilitando-os de se organizarem coletivamente. Esta postura austera perante os indígenas é marca da história paraguaia (MELIÀ e TELESCA, 1997).

A Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), no entanto, provou mudanças no modelo produtivo e na forma de propriedade da terra (VILLAGRA, 2009, p.30). Instaurou-se no Paraguai, até então independente, uma nova e avassaladora colonização estrangeira, sobretudo do Brasil, Argentina e Inglaterra, estabelecendo-se um modelo econômico liberal e oligárquico. A introdução do capitalismo no país deu-se por meio da hegemonia do latifúndio e da plena abertura da economia ao capital internacional, orientada para a exportação de matérias-primas (VILLAGRA, 2009).

O regime de propriedade de terra foi transformado, construíram-se processos sociais de coalizão e formação de alianças entre os colorados e "investidores" estrangeiros, despontando a hegemonia do latifúndio (ESPÍNOLA, 2008). No final da Guerra da Tríplice Aliança, o Estado paraguaio detinha, aproximadamente, 30 milhões de hectares de terra, entre campos e bosques nativos. Estas terras foram gradualmente sendo vendidas ao capital internacional, devidamente respaldado por um aparato jurídico que atendia interesses estrangeiros (ESPÍNOLA, 2008, p.125). Segundo este autor:

*El Paraguay se convirtió en un feudo de empresas argentinas, brasileñas e inglesas que en la práctica definían la dirección de las políticas públicas y determinaban las relaciones de poder entre la población, el gobierno y la oligarquía terrateniente.* (ESPÍNOLA, 2008, p.125).

Ao redor de Assunção e na região central do país, as terras das famílias paraguaias converteram-se em minifúndios de 0,70 ha; o restante do país passou a ser explorado pelas empresas estrangeiras, sobretudo a extração florestal, tanino erva-mate e pecuária (ESPÍNOLA, 2008). Isso promoveu a integração subordinada da economia paraguaia ao mercado internacional (VILLAGRA, 2009).

Com os indígenas, o cenário foi de aniquilação de direitos. A constituição de 1870 legalizou posição discriminatória contra eles, na qual previu “garantir a segurança das fronteiras; manter o tratamento pacífico com os índios e promover a conversão ao cristianismo e à civilização” (MELIÀ e TELESCA, 1997, p. 90). Tais normativos foram sendo paulatinamente regulamentados, como pela lei de 1904, que incitava a “redução das tribos indígenas, buscando seu estabelecimento através de missões e fornecendo terra e itens de trabalho” (MELIÀ e TELESCA, 1997, p. 90).

Em 1885, um decreto presidencial ordenou a venda de todas as terras estatais, o que provocou a pauperização de um número sem precedentes de famílias camponesas, que perderam as terras arrendadas nas quais trabalhavam de forma comunitária. Com a elevação dos preços, as terras foram adquiridas pelas empresas capitalistas, desalojando enorme contingente de camponeses (VILLAGRA, 2009). Este cenário fez com que as condições de vida dos camponeses e indígenas piorassem drasticamente, pois, além de serem desalojados da terra, sua força de trabalho passou a ser explorada pela empresa capitalista. Constituiu-se, assim, uma “dualidade produtiva, por um lado, a apropriação privada do excedente econômico e, por outro, as pequenas economias de subsistência, constituídas por pequenas parcelas cultivadas pelos camponeses” (VILLAGRA, 2008, p. 31).

Em poucas décadas, o Paraguai passou de uma nação soberana e economicamente autônoma, para uma república oligárquica (VILLAGRA, 2008). Ademais, sofreu a antítese da

reforma agrária. A maior parte de suas terras foi vendida, desalojando camponeses e indígenas, fortalecendo a estância latifundiária e pecuarista. A exploração de matérias-primas se converteu no principal setor da economia; o país perdeu sua independência econômica e política para o capital estrangeiro (MANDELIK, 2015). Esta estrutura socioeconômica caracterizou “o caráter dependente do capitalismo latino” (VILLAGRA, 2008, p. 31), que encontrou no Paraguai um dos seus maiores expoentes.

Após sucessivos governos liberais e colorados, o começo do século XX foi marcado pelo modelo produtivo dual entre minifúndio e latifúndio, conservando a economia arcaica. A não industrialização da economia justificou-se pela exportação de toda a matéria-prima explorada, que era beneficiada em outros países mais desenvolvidos (ESPÍNOLA, 2008; VILLAGRA, 2008). Nesta época, começaram a emergir organizações sociais, como movimentos de trabalhadores (ESPÍNOLA, 2008).

A concentração fundiária já atingia níveis bastante expressivos. Segundo dados do Censo Agropecuário de 1956, 62,85% da superfície correspondiam a 0,19% das propriedades; enquanto 68,22% das propriedades ocupavam apenas 2,34% das terras. Ainda que em focos descentralizados, núcleos camponeses foram aos poucos se organizando e reagindo frente a este disparate (ESPÍNOLA, 2008).

Durante mais de um século todo o marco legal paraguaio sobre terras teve um único propósito: fortalecer a dominação dos grandes latifundiários e dos monopólios capitalistas brasileiro, argentino e inglês (MANDELIK, 2015). Contudo, com a crise de 1929, este modelo entrou em decadência e, somadas a pressão crescente do campesinato e a abertura da economia, iniciou-se um processo de redistribuição de terras para os camponeses, porém, sem alterações na estrutura social.

Ao se analisar as especificidades dos povos indígenas, observa-se que eles foram ainda mais prejudicados. As políticas de colonização agropecuária somaram-se às de colonização sociocultural, como a ocupação e destruição dos territórios e a evangelização dos índios, que são presentes até os dias atuais (MELIÀ e TELESCA, 1997).

Em 1940, o Estatuto Agrário foi promulgado e, lentamente, alguns assentamentos ocupados por camponeses foram legalizados. Isto, no entanto, pode ser interpretado como uma proposta reformista para sufocar a crise do regime (VILLAGRA, 2008).

Nos anos de 1960, mais de 63% da população paraguaia era rural (situação oposta a do Uruguai), e a cultura camponesa era bastante presente e influente. Esta realidade demográfica foi aos poucos mudando, com a dominação do latifúndio e a vendas das terras, os camponeses foram cada vez mais sendo expulsos do rural e se proletarizando em cidades como Buenos

Aires (ESPÍNOLA, 2008). Os que conseguiam permanecer no campo, se dividiam no trabalho assalariado nas grandes fazendas, e na produção para o autoconsumo em seu minifúndio (ESPÍNOLA, 2008). A estrutura agrária tradicional era severamente deteriorada.

Em termos socioeconômicos, até o século XIX, o Paraguai era antro do desenvolvimento capitalista avançado. Já no século XX, houve um agravamento de ciclos históricos que já existiam no país: desenvolvimento que privilegiava o capital internacional e o latifúndio; mecanização da produção; pauperização e êxodo dos camponeses; migração campo-cidade; assalariamento dos que não migravam; aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Os monopólios se convertem em monopólios do capital financeiro, quando a exportação de capital substitui quase total a exportação de mercadorias (GARAY, 2013; MANDELIK, 2015).

Entre os anos de 1936 e 1954, o Paraguai enfrentou uma série de golpes e contragolpes, liderados por militares e com forte atuação do Partido Colorado, até, finalmente, a ascensão do governo de Stroessner (1954 – 1989), considerado o período mais autoritário e violento do Paraguai. A nova ordem foi de estabelecer o Estado como instância soberana e desestruturar organizações da sociedade civil (ESPÍNOLA, 2008). Com a consolidação do autoritarismo, as políticas agrárias foram redefinidas, fortalecendo o modelo agroexportador.

Stroessner assumiu o poder em um momento em que a estrutura econômica rural estava estancada devido ao declínio das atividades agroindustriais, ao sistema de propriedade de terras inseguro e à baixa mecanização (GARAY, 2013). Assim, investimentos centraram-se na modernização da estrutura produtiva e implementação do pacote da revolução verde; consolidação da empresa agrícola (FOGEL, 2001); redistribuição de terras, porém, sob perspectiva clientelista, pois oportunizaram vantagens econômicas em troca de lealdade política (GARAY, 2013).

O Estado tentou organizar-se de forma ambivalente, atendendo aos interesses do empresariado agropecuário e, também, atuando na colonização de novas áreas, por meio da redistribuição de terras (GARAY, 2013). Todavia, estas condições e a falta de um plano de desenvolvimento rural integral, acentuaram ainda mais a polarização social do campo: de um lado o moderno empresariado, latifundiário, com propriedades cujos tamanhos oscilavam de 50 a 200 ha; e de outro, os camponeses e pequenos agricultores, que exploravam áreas de no máximo 05 ha, e que já representava mais de 40% das unidades produtivas no país (FOGEL, 2001). A expansão da grande empresa e sua modernização autoritária desqualificou o saber tradicional dos camponeses, rompendo seus vínculos e identidades sociais. Em resposta a estas transformações, os camponeses mobilizaram-se em ligas agrárias, como o caso das

Ligas Agrárias Cristãs (LAC), articulando diferentes experiências de resistência e afirmação de suas tradições (FOGEL, 2001).

Após este primeiro momento do Governo Stroessner, que consistiu em forte presença do Estado frente ao desenvolvimento agropecuário, iniciou-se outra fase, a de expansão dos cultivos comerciais para exportação, especialmente algodão e soja.

Associada ao aprofundamento da colonização oficial e à modernização agrícola, a produção de tais monocultivos foi fomentada para as grandes empresas e para os camponeses (GARAY, 2013). O êxito desta estratégia pode ser confirmado observando-se as cifras; em 1973, 17,3% das exportações eram desses cultivos, crescendo para 61,5%, em 1983 (GARAY, 2013).

A expansão das áreas mecanizadas e do plantio de soja cresceu de sobremaneira em assentamentos camponeses na região leste do país, fronteiro ao Brasil, constituído em partes da própria expansão da agricultura do sul do Brasil (VILLAGRA, 2008; GARAY, 2013), e em partes pelos incentivos dados pelo governo paraguaio para a entrada de brasileiros. Enquanto no Brasil ocorria a Marcha para o Oeste, com apoio governamental para ocupação e colonização do Centro-Oeste, no Paraguai tinha a Marcha para o Leste, ambas convergindo para a mesma região geográfica. De pronto, os primeiros brasileiros imigrantes foram pequenos agricultores (meeiros, parceiros, arrendatários ou empregados), porém os fomentos dados também viabilizaram a ida de grandes empresas brasileiras (PEREIRA, 2018).

No âmbito das relações internacionais, este governo ditatorial teve um posicionamento pendular, ora negociava com Argentina, ora com Brasil. A ascensão das negociações e aproximação com o Brasil possibilitou alterações no Estatuto da Terra, de 1963, “permitindo a apropriação de terras paraguaias por estrangeiros na faixa de segurança fronteira - a 150 km da fronteira - e em terras destinadas à reforma agrária” (PEREIRA, 2018, p.72).

A modernização agrícola paraguaia provocou mudanças nos espaços agrícolas, antes voltados para a subsistência ou consumo interno, em verdadeiros complexos agroindustriais (MORAES e VIEIRA, 2015). A matriz empresarial-monopolista-agroexportadora gerou “monopolização das propriedades e a espoliação dos pequenos proprietários graças ao capital mercantil e às frágeis relações trabalhistas” (MORAES e VIEIRA, 2015, p. 370).

O agravamento dos problemas agrários tem consequências até os dias atuais. Os camponeses foram duplamente desterritorializados: em um primeiro momento quando saíram da região central e foram rumo ao leste; e, depois, quando brasileiros chegaram nesta mesma região e desterritorializaram os camponeses paraguaios mais uma vez (PEREIRA, 2018,

p.73). O câmbio da moeda e os valores mais baixos das terras permitiram que os brasileiros comprassem extensões de terra muito maiores no país vizinho. A migração brasileira ocasionou a estrangeirização do território paraguaio, a ampliação do cultivo de soja e a territorialização de empresas transacionais, acentuando a concentração de terras (PEREIRA, 2018).

O Paraguai esteve em uma rota de desenvolvimento que perdurou até os anos de 1980, quando uma profunda crise econômica e social atingiu o país, com crescentes conflitos agrários (VILLAGRA, 2008). O desgaste do modelo econômico agroexportador foi ocasionado pelos altos custos sociais da modernização conservadora: a ascendente concentração e controle de terras; esgotamento dos mecanismos que permitiram, mesmo com muitos limites, a reprodução socioprodutiva camponesa; deterioração da economia campesina e perda de sua competitividade; diminuição do ritmo da colonização oficial (FOGEL, 2001; GARAY, 2013). Esta conjuntura econômica agravou-se ainda mais com a crise política e as crescentes pressões sociais e externas para a democratização (GARAY, 2013).

Na medida em que se intensificava a pobreza rural, caíam os preços das matérias primas no mercado internacional e, conseqüentemente, a renda dos camponeses. Movimentos camponeses se organizaram, em meados dos anos 1980, começaram a ocupar terras vagas e latifúndios improdutivos (FOGEL, 2001; GARAY, 2013).

Além das demandas próprias, esses movimentos, mesmo que em experiências pouco coordenadas entre si, pautavam temas macro da sociedade, como mudanças nas relações sociais e políticas. Apesar dos limites dessa articulação campesina mais regional ou nacional, foram atos importantes e que reafirmaram a coletividade e cultura camponesa (FOGEL, 2001).

Em 1989, por meio de outro golpe militar, a ditadura de Stroessner chegou ao fim. Ainda que houvesse grande expectativa com a nova fase política, a condição econômica herdada e a manutenção do mesmo partido no poder não trouxeram mudanças estruturais ao Paraguai. O projeto político manteve-se conservador e liberal, o crescimento econômico estagnado; a dívida pública cresceu e a dependência das agências multilaterais aumentou (GARAY, 2013).

Da mesma maneira que ocorria em outros países latinos, o Paraguai passou por uma grave crise econômica nos anos de 1990, que culminou em reformas neoliberais. Inicialmente estas políticas foram apoiadas por grupos aliados a ditadura de Stroessner e que buscavam manter seus privilégios clientelistas. Contudo, uma nova classe empresarial, mais dependente do capital estrangeiro surgiu, apoiando a entrada de investimentos externos, principalmente no

rural, incentivando cultivos agrícolas voltados para exportação (GARAY, 2013). A liberação econômica e as reformas fiscais instituídas mudaram a estrutura produtiva paraguaia (GARAY, 2013). Mesmo sob regime democrático, houve queda dos níveis de atividade econômica, aumento da inflação, e queda da renda do campesinato.

A democracia emergente não significou uma representação efetiva dos camponeses frente ao Estado (FOGEL, 2001, p. 225). E por reflexo desta inoperância estatal, múltiplas associações camponesas foram constituídas, cujas orientações ideológicas eram tão distintas entre si que “no final de 1992, 70 mil camponeses eram filiados a 753 bases, distribuídas em 53 organizações regionais, integradas por sua vez a 10 organizações nacionais” (FOGEL, 2001, p. 225). Essa organicidade diversa é totalmente diferente da vivenciada no Uruguai. Outros dados de 1994 retratam que, dos 36.265 camponeses organizados, 11.599 eram mulheres (FOGEL, 2001), número bastante expressivo em termos de representatividade feminina.

Com a pobreza crescente neste período e a falta de resposta por parte do governo, as mobilizações e ocupações camponesas se intensificaram (FOGEL, 2001). Atuando sobre a lógica da ação direta, os movimentos passaram a organizar suas próprias demandas e reivindicações, dialogando diretamente com os organismos do Estado, sem intermediação de partidos políticos (FOGEL, 2001).

Além dos ajustes nas políticas financeiras e monetárias, o contexto do Paraguai compreendia a desregulação do setor econômico; corrupção imperante; políticas de privatização (mesmo que não tão exitosas como experiências de países vizinhos); aumento das desigualdades sociais; ascensão do agronegócio e das empresas transnacionais, voltada para a produção de commodities para o mercado externo. A exportação de commodities foi priorizada; entre 1999 e 2001, 68% das exportações do Paraguai foram matérias-primas, confirma que o setor que mais se beneficiou das políticas liberais foi o agronegócio (GARAY, 2013).

De todas as culturas, a soja foi a que teve maior destaque, cujos plantios ampliaram-se exponencialmente. A introdução ilegal de variedades transgênicas, no final da década de 1990, representou um novo marco na sojicultura paraguaia, passando a ser cada vez mais controlada por transnacionais. A lógica de acumulação e o ritmo de crescimento interrompido converteram o Paraguai no sexto maior produtor de soja do mundo (PEREIRA, 2018) e no quarto maior exportador mundial do grão (MORAES e VIEIRA, 2015).

De 1995 a 2001, a superfície de cultivo de soja passou de 830 mil ha, para 1.350 mil ha. De 2002 a 2008, a superfície de plantio de soja atingiu 2.640 mil ha (ROJAS VILLARGA,

2009). Para a safra 2017/2018, a projeção de colheita foi de 3.400 mil ha, totalizando 9.500.000 toneladas produzidas (PEREIRA, 2018).

A produção em larga escala trouxe rentabilidade ao agronegócio; sua ampliação e a acumulação do capital deram-se por meio da expansão das áreas de cultivo. Inicialmente, a sojicultura que se concentrava na região fronteiriça oriental, atingiu outros departamentos, concentrando ainda mais a terra (PEREIRA, 2018), conforme mostra quadro abaixo:

**Quadro 1.** Número e superfície ocupada por propriedade no Paraguai, em 1991 e 2008.

Tamanho das propriedades (hectares)	1991		2008	
	Quantidade de propriedades	Superfície (hectares)	Quantidade de propriedades	Superfície (hectares)
<i>Menor de 05</i>	114.788	231.304	117.229	238.012
<i>05 – 09</i>	66.605	430.658	66.218	416.702
<i>10 – 19</i>	66.223	806.802	57.735	685.381
<i>20 – 49</i>	31.519	857.909	222.865	619.986
<i>50 – 199</i>	11.856	1.071.817	12.113	1.158.812
<i>200 – 499</i>	3.503	1.050.034	5.251	1.600.537
<i>500 – 999</i>	1.525	1.010.952	2.737	1.810.119
<i>1.000 – 4.999</i>	2.356	4.982.438	3.443	7.200.531
<i>5.000 – 9.999</i>	533	3.644.873	684	4.702.034
<i>Mais de 10.000</i>	351	9.730.949	600	12.654.779
<b>Total</b>	<b>299.259</b>	<b>23.817.736</b>	<b>288.875</b>	<b>31.086.893</b>

Fonte: PEREIRA, 2018.

Em 1991, 38% das propriedades paraguaias com menos de 05 ha ocupavam 1% da superfície cultivada, enquanto as propriedades maiores, com mais de 10.000 ha, concentravam 41% das terras. Já em 2008, 40,58% das propriedades com menos de 05 ha correspondiam a 0,77% da terra cultivada, e os latifúndios com mais de 10.000 ha correspondiam a 0,21% das propriedades, ocupando 40,71% das terras agrícolas (PEREIRA, 2018).

A soja tem sido a principal cultura do agronegócio, mas monocultivos de milho, trigo, canola, girassol, cana-de-açúcar, criação de gado de corte, assim como beneficiamento de óleo e farinha também fazem parte do sistema (FOGEL, 2001). Algo relevante sobre o trigo é que, em 2008, 61% da sua área cultivada eram de estrangeiros, predominantemente em propriedades com mais de 20 ha (GALEANO, 2012). Já o milho, 54% dos cultivos pertenciam a estrangeiros, apesar de ser a cultura com maior participação de camponeses (GALEANO, 2012).



A concentração fundiária, somada com a crescente estrangeirização da terra, trouxeram consequências sociais danosas, como a perda de direitos e a expulsão de camponeses, indígenas e pequenos produtores de seus territórios, que vão em busca de trabalho assalariado em regiões de agricultura mecanizada (GARAY, 2013). Nos últimos 10 anos, é estimado que 900 mil pessoas foram expulsas das áreas em que viviam e cultivam, para cederem espaço para as plantações de soja (OXFAM, 2017). Tal cenário tem sido legitimado pela atuação do governo paraguaio por meio de políticas públicas alinhadas ao capital externo e de criminalização dos camponeses (PEREIRA, 2018).

O capital estrangeiro também tem origem argentina, uruguaia, canadense e outros, todavia, é indiscutível a intensa relação entre Brasil e Paraguai. Desde a chegada dos brasiguaios, na década de 1950, esta presença tem se intensificado, agregando, também, latifundiários e grandes corporações. O papel do capital brasileiro tem sido determinante no processo de estrangeirização da terra, na expansão da fronteira agrícola e na consolidação do agronegócio internacional no Paraguai (PEREIRA, 2018).

Os dados do Censo Agropecuário Nacional de 2008 apontam que os departamentos de Canindeyú e Alto Paraná, que fazem fronteiras com Brasil, representam esta tendência da estrangeirização, com 60,1% e 55,2% de seus territórios, respectivamente, controlados por brasileiros (PEREIRA, 2018, p.79).

Após seis décadas do governo do conservador Partido Colorado, Fernando Lugo assumiu a presidência do Paraguai (2008 a 2012), como candidato da Aliança Patriótica para a Mudança. Esta foi uma coligação entre setores populares e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, incluindo os carperos, como são conhecidos os sem-terra paraguaios.

Os movimentos sociais tinham muitas expectativas em relação às mudanças que esse governo promoveria, como a “diminuição da corrupção, a recuperação da soberania energética, a reforma econômica; as organizações camponesas pleiteavam a reforma agrária, o cadastro nacional, políticas produtivas, soberania alimentar” (ALDERETE, 2015, p.62-63).

E, apesar, de ter tido uma tentativa de reorientação das ações do Estado, e de fortalecimento de suas instituições e de programas sociais (ALDERETE, 2015), os câmbios estruturais não foram realizados. Uma de suas principais plataformas políticas, a reforma agrária que reveria cerca de 07 milhões de hectares cedidos aos brasileiros, nunca foi concretizada (MORAES e VIEIRA, 2015). A estrangeirização da terra teve seu ritmo desacelerado, mas sem reversão do quadro (MORAES e VIEIRA, 2015). Ao mesmo tempo em que o governo apoiava a reforma agrária e os movimentos sociais, também, atendia as

demandas da classe empresarial e latifundiária, alinhando-se com o capitalismo neoliberal (PEREIRA, 2018).

Quando as intervenções do governo passaram a questionar a lógica de acumulação da produção agropecuária, o presidente sofreu um golpe parlamentar, evidenciando a força do agronegócio paraguaio (PEREIRA, 2018).

Com a destituição de Lugo, quem assumiu foi seu vice, Frederico Franco, do partido liberal, que, de imediato, fez severas intervenções nas políticas agrárias em prol do modelo empresarial agroexportador, como a lei que permitiu a negociação de terras da reforma agrária, autorização do plantio de sementes transgênicas de algodão e milho, regulamentação de aplicação de agroquímicos na plantação de soja (ALDERETE, 2015; MORAES e VIEIRA, 2015).

Em 2013, logo no início do governo do novo presidente, Horácio Cartes, do Partido Colorado, foi aprovada a lei que militarizou as zonas camponesas com mobilizações sociais mais intensas. Esta, junto com outras medidas antipopulares, como a adequação fiscal que reduziu os impostos das empresas, marcou o direcionamento neoliberal do governo, levando a maior concentração de riqueza e avanço do capitalismo agroindustrial (ALDERETE, 2015).

O processo de estrangeirização do território seguiu em ascensão; o Estado perfilado com os interesses do grande capital, implementando políticas para atrair investimentos internacionais e promulgando leis que criminalizam movimentos sociais rurais (PEREIRA, 2018). Há anos a matriz produtiva empresarial agroexportadora tem sido privilegiada, enquanto a familiar-campesina é negligenciada.

Embora a soja seja a principal cultura a ser considerada para compreender a produção empresarial no Paraguai, desde meados dos anos 2010, a pecuária extensiva que tem ocupado maior área, 57,5% das terras cultivadas. Esta atividade tem sido a precursora em adentrar na região ocidental, nova fronteira agrícola, local de baixa densidade demográfica e grande presença de indígenas (MORAES e VIEIRA, 2015). Desde 2012, o país é o sexto maior produtor de carne bovina do mundo (MORAES e VIEIRA, 2015).

No Paraguai, o conceito de agricultura familiar foi referenciado pelo Estado como uma menção no Estatuto Agrário, mas sem regulamentação. Não há marcos legais de apoio à produção produtiva dos camponeses; as iniciativas em curso, via de regra, são projetos de organismos de cooperação internacional (MORAES e VIEIRA, 2015).

O Paraguai tem uma economia próspera, mas as profundas diferenças territoriais e as desigualdades sociais e de gênero se agravam por não haver políticas econômicas, agrícolas e agrárias redistributivas, e fiscais justas.

#### 4.4. Mulheres rurais paraguaias

Diferente do Uruguai e da maioria dos países sul-americanos, os processos de urbanização têm sido mais lentos no Paraguai. Em termos populacionais, do total dos seus 6.639.000 habitantes, 33,7% são rurais, o que representam 2.234.000 pessoas. Dentre estes, 1.033.000 são mulheres, equivalendo a 46,2% da população rural (FAO, 2017). Do total de domicílios rurais, 25% são chefiados por mulheres (OXFAM e ONU MUJERES, 2017).

Além da característica rural, o Paraguai é o segundo país do continente em termos de índices de pobreza, atrás, apenas, da Bolívia. Situação esta que vem se agravando. Em 2013, 42,3% da população rural vivia na pobreza e 20,5% na condição de indigência; já em 2014, os percentuais foram para 50,9% e 31,3%, respectivamente. Tais taxas são ainda maiores em domicílios chefiados por mulheres, chegando a 55,3% como em situação de pobreza; e 35% como indigentes, segundo dados de 2014 (OXFAM e ONU MUJERES, 2017).

Dentro das especificidades do rural, o Paraguai concentra enormes contrastes; é o país mais desigual do mundo em termos de distribuição de terra, com um coeficiente de Gini de 0,93, segundo censo agropecuário de 2008. Isso reflete a política oligárquica e latifundiária de anos, potencializada pela massiva estrangeirização. Os custos ambientais e sociais desta concentração são altos, e dentre os sujeitos atingidos, sem dúvida, as mulheres rurais são as que mais sofrem suas consequências danosas.

Entre 1940 e 2008, apenas 13,6% das terras fiscais destinadas à reforma agrária e colonização foram tituladas às mulheres, enquanto 82,1% foram aos homens. Em 2002, o Estatuto Agrário passou a prever que as mulheres fossem sujeitos a serem priorizados, no entanto, por não ter sido regulamentado, este marco legal pouco alterou o quadro de exclusão e de poucos direitos das camponesas (OXFAM e ONU MUJERES, 2017).

Em termos de ocupação, a maioria das mulheres trabalha na agricultura (44,4%), apesar de estar perdendo importância para o comércio (23,5%) e outros serviços (23,7%). Das mulheres que se dedicam à agricultura, 53,2% fazem por conta própria e 9,7% trabalham dentro da unidade familiar sem receber remuneração (OXFAM e ONU MUJERES, 2017).

Estes dados demonstram que, a dinamização, mecanização e estrangeirização do setor agropecuário paraguaio são excludentes e não têm gerado melhores condições de vida para a população camponesa, especialmente às mulheres. As mulheres indígenas, certamente, são ainda mais prejudicadas, pois além da desigualdade de gênero, enfrentam a étnica.

Segundo dados oficiais de 2016, as mulheres dedicam 43,4 horas semanais ao trabalho dos cuidados de crianças; enquanto os homens dedicam 27,8 horas para a mesma tarefa. Além destas, as mulheres somam outras 12,9 horas de trabalho doméstico, em contrapartida a 6,2

horas dedicadas pelos homens (OXFAM e ONU MUJERES, 2017). Isso demonstra como há uma grande sobrecarga de trabalho não remunerado (e invisibilizado) às mulheres.

No Paraguai, as atividades agropecuárias são computadas como “atividade econômica”, e as pessoas que a fazem são consideradas ocupadas. Mesmo assim, apenas 46% das mulheres rurais são consideradas como economicamente ativas.

No marco dos aportes da REAF, o país instituiu o Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) que, além de identificar o público da agricultura familiar, tem possibilitado visibilizar as atividades produtivas desempenhadas pelas mulheres e gerar dados até então ausentes nas estatísticas oficiais. Segundo o registro, 56% dos estabelecimentos agropecuários do país são da agricultura familiar (FAO, 2017).

Desde 2002, o Ministério da Agricultura e Pecuária conta com a Diretoria de Gênero e Juventude Rural. Apesar da institucionalidade específica, a elaboração de políticas de estado para as mulheres rurais é incipiente. A Constituição Federal, o Estatuto de Terras são legislações importantes e que sancionam a igualdade de direitos. No entanto, poucas são as iniciativas por parte do governo que as operacionalizam.

Mais recentemente, em 2015, o país teve um grande avanço em termos de marco legal, a Lei nº 5.446 de Política para Mulheres Rurais e a Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário. Passados mais de três anos, ela ainda não foi regulamentada, sinalizando a lacuna entre a institucionalização e a implementação de políticas públicas.

Sob a coordenação do Ministério da Mulher, foi formulado o III Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres (2008-2017), que previu ações, sem grandes destaques, para as mulheres rurais no campo das atividades econômicas e gestão de recursos. Esta estratégia diluída sinaliza o quanto as políticas precisam avançar para visibilizar as mulheres rurais, reconhecer seu trabalho produtivo e construir ações afirmativas para promover a igualdade de gênero no rural.

#### **4.5. Charruas, os indígenas do Uruguai**

Mesmo após a chegada dos espanhóis e portugueses no continente americano, a colonização do Rio del Plata foi tardia. Para os interesses dos conquistadores, esta foi considerada uma região de escassas riquezas minerais e de pouca biodiversidade animal e vegetal. No local também não havia populações numerosas, com organização social superior, tipo estatal, como existia em outros lugares do continente, cujo domínio poderia justificar a base para a estruturação da empresa colonial (HUGARTE, 1998).

Assim, devido à ausência de riquezas minerais, o Uruguai permaneceu esquecido por bastante tempo, até o momento em que foram trazidas algumas cabeças de gado e, tão logo, perceberam-se as condições climáticas e naturais de seus campos, extremamente propícias para a pecuária extensiva. O estabelecimento colonial e desenvolvimento mercantilista, no entanto, implicaram num processo demorado de substituição populacional, com o extermínio do povo originário, os índios charruas<sup>10</sup> (HUGARTE, 1998).

Embora a historiografia nacional afirme a ideia de que o Uruguai é o país mais europeizado dentre os latino-americanos, e o único que não possui índios, na verdade estes elementos reforçam o quão marginalizados tais personagens foram na formação da nação.

Os charruas tinham um modo de vida seminômade, sua sobrevivência dependia de caças e coletas de frutos<sup>11</sup>. Em razão do frio, a densidade demográfica era baixa; mesmo assim eles se locomoviam e habitavam todo o território uruguaio, aproveitando de forma sustentável os recursos naturais. Eles não eram isolados fisicamente e tampouco culturalmente, tinham interações periódicas, mesmo que não pacíficas, com os Guaranis (HUGARTE, 1998).

O estágio de evolução cultural desses indígenas é considerado mais atrasado que de outras etnias da América Latina. Por não possuírem um poder centralizado permanente, a exemplo do cacicado, aos conquistadores não restou “outra possibilidade senão lutar corajosamente contra esses bandos selvagens” (HUGARTE, 1998, p. 18). Por estas características, prontamente os espanhóis entenderam que a conquista desses territórios deveria ser baseada em armas e no extermínio. Esses povos ditos mais primitivos “foram os que de maneira mais sustentada e prolongada se opuseram à ocupação de seus territórios” (HUGARTE, 1998, p. 18).

Os charruas não foram aldeados e poucos foram catequisados pelas missões jesuítas. O estabelecimento dos padrões europeus culminou em profundas transformações no sistema de vida dos indígenas, gerando processos de aculturação e deculturação. A introdução do gado comprometeu a mobilidade dos índios pelo território; eles passaram a montar cavalos para facilitar deslocamentos e fugas. À medida que a pecuária foi se consolidando e os campos foram sendo medidos e delimitados, mais os índios e sua característica nômade representavam ameaças às terras privadas recém-instituídas (HUGARTE, 1998).

---

<sup>10</sup> A origem dessa etnia remonta à Patagônia. Além da Banda Oriental do Uruguai, eles também habitavam os pampas argentino e sul-riograndense.

<sup>11</sup> Embora não haja dados que possibilitem afirmar a existência de uma divisão sexual do trabalho, de acordo com a etnografia geral, a caça deve ter sido uma atividade exclusivamente masculina, e a coleta ficando a cargo das mulheres e crianças (HUGARTE, 1998).

Os relatos sobre os charruas sempre foram enraizados de preconceitos. Eram considerados “inimigos, cruéis, brutais, carentes de sentimentos, sem princípios morais, inferior em todo o sentido, componente de uma raça desprezível” (HUGARTE, 1998, p. 18), avessos ao trabalho e tidos como uma ameaça. Campal (1962), ao relatar a relação dos indígenas com a pecuária em ascensão no Uruguai no século XVI, escancara o pensamento à época:

(...) el ganado significaba, nada más ni nada menos que alimento seguro, cueros para mil usos domésticos, sebo para alumbrarse e trabajo. Sobre todo esto último: el trabajo, difícil de expropiárselo al indio de la encomienda nominal pero que el buey entregaba mansamente (CAMPAL, 1962, p. 22)

A literatura aponta que a atividade pecuária foi delegada ao colono, por seu caráter “manso” e disponibilidade em passar “as noites em currais de pau a pique, para evitar estragos às feras” (CAMPAL, 1962, p. 22). Às mulheres indígenas ou mestiças é aludida a responsabilidade sobre a ordenha e a elaboração de queijos primitivos, que “misturados, em alguns casos, com mel silvestre e, em outros, com farinha de milho ou de mandioca, serviam de base para alimentos nutritivos e de alguma conservação” (CAMPAL, 1962, p. 22).

A guerra dos charruas durou três séculos. A aniquilação da etnia, especialmente dos homens, foi derradeira durante a Guerra de Independência. Os que não foram capturados e massacrados tiveram que aderir ao modo de vida dos colonizadores. Alguns poucos descendentes dos charruas que se “integraram plenamente à população crioula do meio rural, mesmo que em pequenos grupos, mantiveram um relativo isolamento, que perdurou por pouco tempo” (HUGARTE, 1998, p. 177). Muitas mulheres foram trabalhar em casas de famílias ricas em Montevideu e Buenos Aires (HUGARTE, 1998). “O processo de aculturação e mestiçagem das mulheres indígenas e extermínio dos homens, determinou a homogeneização da população, não apenas em termos de etnia, mas também, de formas de vida, costumes e valores” (VITELLI, 2003, p. 24).

A ideia de que o Uruguai moderno é fruto exclusivo dos europeus e seus descendentes é uma falácia. A verdade é que a modernização do agro uruguaio dependeu da grande massa de indígenas charruas, que “permaneceu à margem dos benefícios aportados por uma prosperidade que foi por ela construída” (HUGARTE, 1998, p. 178).

#### 4.6. Conformações e transformações do rural uruguaio

Após breve contextualização sobre o etnicídio dos charruas, que faz parte da história (muitas vezes invisibilizada) da conformação do rural uruguaio, é importante compreender como se deu a povoação e o desenvolvimento de atividades produtivas no país.

O Uruguai foi uma nação povoada tardia e lentamente. As condições geográficas e climáticas locais se mostraram favoráveis à pecuária extensiva. Atentos a isso, os colonizadores espanhóis assim o fizeram; primeiro introduziram o gado, na metade do século XVII e só anos mais tardes chegaram as pessoas (VITELLI, 2003). Desde o período colonial, esta foi a atividade produtiva dominante, com forte produção de couro e carne seca (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017). A destinação de terras para cultivos de subsistência era marginal (ROSSI, 2010). A pecuária extensiva que, anos mais tarde, destinou-se à exportação, não criou condições para a conformação de vilas ou povoados (VITELLI, 2003).

Concomitante à pecuária surgiu o latifúndio, composto por terras de baixo valor, entregues como herança pela coroa espanhola. Esta forma perdurou até o século XIX e estruturou a malha fundiária uruguaia, incluindo áreas de colonização (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017).

Nas últimas décadas do século XIX, um grupo de pecuaristas empresários, organizado na Associação Rural e apoiado pelos governos militares da época organizou-se e definiu as linhas de desenvolvimento rural do país, baseadas em medidas modernizadoras. A partir desse momento, foram implementados avanços tecnológicos, como o cruzamento de raças de bovinos, a introdução de ovinos e o cercamento dos perímetros dos estabelecimentos rurais (ROSSI, 2010). Esta demarcação consolidou a formação de propriedades privadas e a concentração de terras, estabelecendo-se restrições à livre circulação de pessoas, como tentativa de fixá-las no campo e concedendo direitos de propriedades aos grandes latifundiários (RIELLA, 2014; CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017).

Consolidou-se, assim, a polarização da estrutura agrária: por um lado, as propriedades com grandes extensões, praticamente despovoadas e destinadas para a pecuária extensiva; e por outro, um conjunto de pequenas propriedades em que se estabeleciam os produtores familiares, que respondiam à parte significativa da população rural, e com baixa renda (ROSSI, 2010, p. 68).

Durante muitos anos, o Uruguai não teve expressão política e econômica. Montevideú era uma cidade porto, colônia espanhola, pouco povoada e com baixa importância. No final do século XIX, o término das guerras pela independência, a gradual pacificação e a chegada de imigrantes europeus propiciaram mudanças, impulsionando o desenvolvimento do país

(CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017). A intervenção estatal orientou-se para fomentar o desenvolvimento urbano e a industrialização (ROSSI, 2010). O país, no entanto, nunca teve uma explosão demográfica, assim como ocorrera em países vizinhos (VITELLI, 2003).

Essas condições fizeram com que, no início do século XX, começasse, de forma lenta, porém contínua, a subdivisão de terras. O intuito era facilitar o assentamento dos agricultores e fomentar a produção agrícola (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017). Em termos produtivos, ocorreu também um processo acelerado de tecnificação do agro, imerso nos preceitos da revolução verde. Os cultivos extensivos, sobretudo de cereais e oleaginosas, se desenvolveram sobre a ordem capitalista, enquanto a horticultura e criação de aves mantiveram-se na lógica familiar, dentro das quais, o trabalho da mulher foi primordial (VITELLI, 2003).

A indústria frigorífica ganhou destaque, incluindo outros produtos de maior valor agregado (além da carne seca), e ampliando o mercado para a exportação de carne para a Europa (ROSSI, 2010; CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017). Começou a ser significativo, nesse período, o êxodo rural dos pequenos produtores, devido às condições de miséria as quais estavam sujeitos (ROSSI, 2010). O desenvolvimento capitalista do rural esteve marcado, desde o início, por uma forte participação do Estado, na colonização de terras e no apoio aos médios e grandes agricultores (ROSSI, 2013).

Em meados do século XX, passou a vigor uma política de substituição de importações e desenvolvimento de outras indústrias, culminando no crescimento da população urbana e ampliação da demanda por alimento, repercutindo na expansão da agricultura familiar como provedora de alimentos para o mercado interno (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017).

Nesta mesma época, o Uruguai avançou muito em termos de criação de infraestrutura institucional do Estado e de legislação social, sendo pioneiro na legislação trabalhista, enquanto proteção dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras (VITELLI, 2003).

Entre os anos de 1960-1970 até a década de 1990, o agro transitou por diferentes momentos. Concomitante aos governos ditatoriais<sup>12</sup>, as agroindústrias transnacionais se expandiram e difundiram seu modelo de crescimento mundialmente (ROSSI, 2010, p. 69). Ao tempo em que se alargou a produção de cereais, cítricos, arroz e lácteos, especialmente para exportação, fortalecendo a agricultura empresarial, de médios e grandes produtores (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017), a pecuária manteve-se em uma situação de declive (VITELLI e BORRÁS, 2016). A política de proteção do mercado interno foi sendo abandonada, adotando-se uma série de medidas de liberação econômica, diminuindo os

---

<sup>12</sup> A ditadura militar uruguaia, ou ruptura com a ordem democrática, deu-se em junho de 1973 e estendeu-se até fevereiro de 1985.



incentivos à agricultura familiar e, por conseguinte, a sua presença (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017). Isso trouxe impactos diretos às mulheres rurais, que sempre estiverem mais presentes na agricultura familiar, em contrapartida aos homens, que já se deslocavam para o trabalho assalariado da empresa capitalista (VITELLI, 2003).

Na década de 1980, de forma ainda incipiente, as mulheres rurais começaram a se organizar em grupos, apoiados por organizações não governamentais, com o objetivo de sistematizar suas demandas específicas e dar visibilidade a situação de pobreza extrema a qual estavam submetidas (VITELLI e BORRÁS, 2016).

Entre os últimos anos do século XX e primeira década do século XXI, a globalização da economia passou a afetar o agro uruguaio, gerando um forte ciclo de expansão produtiva, reestruturando o setor. De forma sintomática, o que tem ocorrido no Uruguai desde então é o fenômeno mundial de transnacionalização do capital (ROSSI, 2010). Por meio de diferentes mecanismos e instituições, tal feito tem determinado em grande medida as transformações rurais em todo o globo (KAY, 2016, p. 3), dentre elas, o desemprego, a exclusão da força de trabalho e da economia familiar e camponesa (ROSSI, 2010).

As consequências sobre o uso da terra nesse novo contexto podem ser organizadas em quatro fatores, que juntos, têm provocado um acelerado processo de concentração agrária, jamais registrado nas estatísticas oficiais, sendo: as alterações no uso da terra; as mudanças legais para a posse da terra; a estrangeirização e o dinamismo do mercado de terras (RIELLA, 2014).

O primeiro fator é o crescimento exponencial da terra destinada, sobretudo para plantios homogêneos de árvores exóticas, para produção de celulose; e a produção agrícola em grande escala, especialmente a soja (RIELLA, 2014). A demanda por terra tem crescido sobremaneira. Os monocultivos de eucalipto (muito mais que pinus) ocupavam, em 1990, 46.134 ha (ROSSI, 2013), e chegaram, em 2012, a quase um milhão e meio de hectares (RIELLA, 2014). Já a superfície cultivada de soja aumentou exponencialmente, passando de 9 mil ha para 859 mil, na safra de 2010 (RIELLA, 2014). A exportação do grão saltou de um milhão e meio de dólares, em 2001, para 705 milhões de dólares, em 2010, tornando-se o principal produto de exportação do país (RIELLA, 2014). O Uruguai somou-se ao Brasil, Argentina, Paraguai e Bolívia, colocando o Cone Sul como o principal exportador de soja do mundo (ROSSI, 2013).

Além dessas culturas, trigo, arroz, cevada e girassol também têm apresentado um dinâmico incremento produtivo (RIELLA, 2014). A expansão desses cultivos tem exercido pressão sobre outros setores e passam a competir, por exemplo, com a pecuária e produção de

carne e leite (RIELLA, 2014). Todas essas mudanças foram acompanhadas de pacotes tecnológicos (transgenia, mecanização, agrotóxicos, etc.) (RIELLA, 2014).

O segundo fator diz respeito às mudanças na legislação do país nos anos 1990 (auge do neoliberalismo) e que permitiram a compra de terra por sociedades anônimas (RIELLA, 2014). Isso mudou completamente as características de posse da terra, passando de pessoas físicas, que as ocupavam tradicionalmente, para personalidades jurídicas, especialmente estrangeiras, que já detêm 43% da superfície produtiva do país (RIELLA, 2014). O pretenso anonimato do capital transnacional tem controlado, cada vez mais, as terras uruguaias, com implicações no domínio econômico, laboral e ambiental (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017).

O terceiro fator, complementar ao segundo, diz respeito à estrangeirização da terra, por diferentes vias. Há empresas europeias e chilenas controlando o setor florestal; brasileiras na produção de arroz e indústria frigorífica; argentinas no cultivo de soja, além de investimentos estrangeiros na fruticultura e produção de leite. A maior parte dos investimentos dá-se por Sociedades Anônimas, o que não permite registrar a nacionalidade dos acionistas (RIELLA, 2014). Isso provocou um aumento estrondoso no preço da terra, que passou a custar, em média, sete vezes mais (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017).

O quarto fator trata-se do dinamismo inédito do mercado de terras. Entre 2000 a 2011, 41% do total da superfície agrária uruguiaia foram comercializadas (RIELLA, 2014), muitas delas passando para as mãos de transnacionais. Ao tempo em que a penetração do capital estrangeiro no país tem provocado a supervalorização e concentração das terras, ela também promove a expulsão e a migração dos pequenos agricultores.

Embora pudesse haver uma previsibilidade das consequências nefastas desse padrão de desenvolvimento capitalista, o incomum tem sido a velocidade e intensidade que vem sendo implementado, excluindo outras lógicas produtivas e de ocupação do rural, dentre elas a da agricultura familiar (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017). Isso também acarretou o aumento do tamanho médio das propriedades; a diminuição do número de estabelecimentos de menos de 100 ha; e a redução da terra destinada para pecuária de carne e lã (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017).

Um conjunto de fatores (mudanças tecnológicas, transgenia, decisões políticas, liberação de mercados, dentre outros) geraram câmbios inéditos e profundos na estrutura agrária do país. Essas mudanças, ainda em curso, têm aprofundado e consolidado o agronegócio, com consequências danosas em variadas perspectivas - distribuição desigual da riqueza, redução do emprego, substituição do capital por trabalho, deslocamento/expulsão dos pequenos produtores (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017). Na última década, a concentração

da terra foi ainda mais severa que durante o neoliberalismo dos anos de 1990, com a diferença que atualmente essa concentração, também, tem acarretado a diminuição do número de estabelecimentos da agricultura familiar (RIELLA, 2014).

Todo esse processo de aprofundamento das relações capitalistas não foi isento às mulheres rurais, pelo contrário, as colocaram em uma situação de maior subordinação e vulnerabilidade (VITELLI e BORRÁS, 2016). A falsa neutralidade de gênero deste contexto reforça o enfoque produtivista adotado, e o direcionamento da ação para a família, como unidade coesa de interesses em comum, em detrimento da individualização dos sujeitos.

No início da década de 2000, o Uruguai passou por uma grave crise econômica. Os efeitos na agricultura familiar foram devastadores, resultando no abandono das atividades e na venda de propriedades, principalmente dos que se dedicavam à fruticultura, horticultura e criação de aves (RIELLA, 2014).

Embora seja um fenômeno mundial, não se pode descartar que os governos não são neutros nem passivos diante deste cenário, podendo favorecer ou desestimular processos. No caso dos governos uruguaios, tanto os governos de direita (até 2004), como os de esquerda (a partir de 2005), com ascensão da Frente Amplio<sup>13</sup>, a “opção macroeconômica tem sido alinhar-se ao capital e permitir a abertura irrestrita de investimentos estrangeiros como motor da economia” (OYHANTÇABAL, 2013, p. 91).

É verdade que, passadas várias décadas de neoliberalismo, ao vencer as eleições presidenciais, a Frente Amplio, com maioria no parlamento, passou a dar atenção a grupos sociais marginalizados, com mudanças nas orientações políticas, buscando um modelo de desenvolvimento inclusivo. Balizada na diretriz de governo 2005–2010 “redução das grandes desigualdades sociais”, foram desenhadas “políticas destinadas a deter e anular as causas que geraram os graves e importantes desequilíbrios econômicos sociais na agropecuária e na população rural” (ROSSI, 2013, p. 12).

No Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP), por exemplo, foi instituída a Diretoria Geral de Desenvolvimento Rural<sup>14</sup>, com a atribuição de formular e implementar políticas para os produtores familiares, com uma sólida perspectiva de atuação territorial e participativa. Também se fortaleceu o Instituto Nacional de Colonização (INC). Ou seja, foi

<sup>13</sup>Em 2005, com a vitória de Tabaré Vázquez, pela primeira vez no país assumiu um governo de coalisão de partidos de esquerda e centro esquerda – a Frente Amplio.

<sup>14</sup>A DGDR foi criada em abril de 2008, sendo “*la responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio*”, incluindo as políticas para produtores familiares.

sinalizado, explicitamente, a intenção de mitigar ou reverter as tendências de exclusão e concentração no rural (RIELLA, 2014).

Assim, a partir de 2005 ressurgiu a preocupação com os produtores familiares e consolidou-se um contexto de oportunidades políticas no Uruguai, no qual foram delimitadas possíveis interações entre instituições públicas e movimentos sociais (ROSSI, 2013), dinâmica esta altamente influenciada pelos países vizinhos (Argentina e Brasil) com a criação da Reunião Especializada do MERCOSUL (ÁLVAREZ et al., 2014).

Foi a partir do Governo da Frente Amplio que se iniciaram no país as primeiras definições oficiais do conceito sobre agricultura familiar, a partir de uma agenda impulsionada em âmbito regional pela REAF. Esta construção coletiva entre os países do MERCOSUL não objetivava padronizar as definições sobre essa categoria social, pelo contrário, mas, sobretudo, dar visibilidade nacional e regional, considerando os diferentes processos históricos e organizações socioprodutivas que estruturam o setor. Assim, o Uruguai, país que não mais reconhece o campesinato como uma classe pertencente a dinâmica de seu rural<sup>15</sup>, normatizou a categoria produtor/a familiar agropecuário/a, como pessoa física e que deve atender simultaneamente as seguintes condições<sup>16</sup>: a) realizar atividade produtiva em exploração até 500 hectares, sobre qualquer tipo de posse de terra; b) realizar a atividade produtiva com a contratação de mão-de-obra de até dois assalariados permanentes ou sua equivalência a jornadas por safra; c) residir na exploração ou em uma localidade a uma distância não maior de 50 km dela; d) O rendimento nominal da família gerado fora da exploração deve ser inferior aos 14 BPC (Bases de Benefícios e Contribuições).

Esta definição legitima o reconhecimento da categoria social, organiza e conduz a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural e de promoção de melhores condições da vida para este público (ÁLVAREZ et al., 2014). A delimitação do conceito permitiu avançar e qualificar o Registro Nacional de Produtores Familiares, “uma ferramenta básica para o desenho e aplicação de políticas públicas para a agricultura familiar” (MGAP, 2019), sendo esta também uma agenda impulsionada pela REAF.

---

<sup>15</sup> Desde a década de 1980, a categoria campesinato não é mais usada no Uruguai, tanto em âmbito político, social e acadêmico. Recorrentemente, tem-se usado “pequeno produtor” ou “produtor familiar”, devido a sua relação com a terra (posse individual); ao seu maior grau de inserção no mercado; e emprego de mão-de-obra familiar e assalariada (CARDEIELAC e PIÑEIRO, 2017).

A própria Comissão Nacional de Fomento (CNF), entidade que organiza os produtores familiares uruguaios utiliza essa nomenclatura (OYHANTÇABAL, 2013). A CNF é a entidade que aglomera e organiza de forma permanente os interesses dos produtores familiares (interesses de classe e produtivos), e integra a Confederação de Organizações de Produtores Familiares (COPROFAM). Desde os anos de 1990, com as políticas neoliberais, a CNF tem pautado as diferentes instituições públicas, demandando políticas específicas aos produtores familiares capazes de enfrentar os efeitos da globalização econômica no rural uruguaio (ROSSI, 2013).

<sup>16</sup> Normatizado em *Resolución Ministerial* nº 1013/2016, do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca.

Segundo dados do MGAP, foram registrados, no ano de 2014, 27.465 produtores familiares autoidentificados e que cumprem os requisitos designados pelo ministério, sendo 22,5% titulares mulheres e 77,5% homens, reforçando a histórica desigualdade de gênero na chefia de estabelecimentos agropecuários. Em relação à idade, a média entre os registrados é de 50 anos, mostrando tendência de envelhecimento dos produtores e produtoras familiares.

Os estabelecimentos da agricultura familiar ocupam uma área total de 1.752.536 ha, com um tamanho médio de 76,7 ha por estabelecimento. Se analisada a distribuição por tamanho, observa-se que 39% dos estabelecimentos têm até 20 ha; 20% estão na faixa de 20 a 50 ha; 17% têm entre 50 a 100 ha; 20% possuem de 100 a 300 ha; e apenas 5% com mais de 300 há (MGAP, 2019).

Mais da metade desses estabelecimentos (55%) destina-se à pecuária de carne e lã; 16,9% à horticultura; 12,8% à produção de leite; 4 % fruticultura e viticultura; 2,8% cereais e oleaginosas; 2,8% aves e cerdos. Ou seja, apesar do avanço do cultivo de soja, trigo, plantio de árvores exóticas, a pecuária segue sendo a principal atividade das unidades familiares de produção (MGAP, 2019).

Sem dúvida, o aumento da cobertura e aprimoramento no registro nacional tem permitido um avanço nas políticas para a agricultura familiar no Uruguai, dentre elas as mesas de desenvolvimento, principal instância de participação social descentralizada instituída e que têm sido uma das políticas carro-chefe para os produtores familiares. Trata-se de arenas de negociação orçamentária, nas quais são pensadas e articuladas localmente estratégias de desenvolvimento rural, envolvendo representantes dos governos nacionais e locais, produtores familiares, assalariados, médio produtores e setor privado (ÁLVAREZ et al., 2014).

No referido governo progressista apesar de haver um maior apoio estatal aos produtores familiares, com o direcionamento de políticas e orçamento específico, essas não representaram ameaças externas ao processo de territorialização do agronegócio (OYHANTÇABAL, 2013). Ou seja, apesar da vontade política, parece “haver uma norma nacional de fortalecimento da agricultura empresarial”, restando à agricultura familiar adaptar-se a essa lógica produtivista (ÁLVAREZ et al., 2014, p.283). Oyhantçabal (2013) denomina como “programa progressista do paradigma do capitalismo agrário” esta concepção de promover a existência e a integração entre produção familiar e agronegócio.

O giro à esquerda pelo governo federal oportunizou a implementação de políticas públicas de desenvolvimento produtivo e social que, de fato, repercutiram na redução dos níveis de pobreza, segundo dados sobre a renda média da população uruguaia (ÁLVAREZ et al., 2014).

Contudo, as políticas não têm afetado a lógica de acumulação do capital; elas têm convergido para a tentativa de integração da agricultura familiar aos complexos agroindustriais (OYHANTÇABAL, 2013). Isto pode ser constatado ao se analisar os cultivos de soja e trigo, que seguem fortemente concentrados e destinados à exportação. Em 2008, apenas, cinco empresas concentravam 76% das exportações de soja e 78% de trigo do total exportado (ÁLVAREZ et al., 2014). E, também, quanto à posse da terra, com alta concentração, cujo tamanho médio da exploração duplicou desde 1956 e o número de estabelecimento reduziu pela metade desde 1956 até o começo do século XXI (ÁLVAREZ et al., 2014).

O governo adotou medidas para desestimular a estrangeirização e a concentração de terras; algumas chegaram a ser aprovadas e regulamentadas e outras se mantiveram como projetos sem serem de fato executados. A pressão exercida pelos ruralistas limitou a implementação de várias dessas medidas programáticas (RIELLA, 2014). Há um reconhecimento dos diferentes esforços governamentais a favor da agricultura familiar e para impulsionar mais igualdade no desenvolvimento rural nos últimos anos. Porém, foram “medidas que tiveram um efeito mais simbólico que real” (RIELLA, 2014, p. 183); as ameaças - inversão de capitais, concentração da terra e cadeias controladas por setores agroindustriais e financeiros internacionalizados - permanecem estanques (ÁLVAREZ et al., 2014).

Esse processo não é ausente de contradições. Pelo contrário, o Estado, mesmo em um governo progressista, com orientações de promoção de igualdade social, com uma nova institucionalidade específica para implementar políticas para produtores familiares, não conta com poderes suficientes para regular os processos econômicos e de mercado (RIELLA, 2014) e, tampouco, perde sua condição de capitalista e patriarcal.

E, por assim o ser, anda perfilado aos interesses do capital (de pouca qualidade e grande mobilidade), estreitando relações com transnacionais do setor agropecuário, mantendo as hierarquias e relações de poder dos homens sobre as mulheres. Daí a importância da sociedade civil organizada exercer pressão sobre esse Estado, na luta pelos seus direitos e pelo distensionamento dessas alteridades.

#### **4.7. Mulheres rurais uruguaias**

O Uruguai possui características geográficas, históricas e culturais, que remontam ao período de colonização espanhola e, que se expressam até os dias atuais em suas condições econômicas e socioproductivas.

É um país que nunca foi densamente povoado e, pelo tipo de atividade agropecuária majoritariamente desenvolvida, a pecuária extensiva, não foram criadas condições para a formação de vilas ou comunidades rurais adensadas (VITELLI, 2003). Por outro lado, a concentração populacional deu-se na capital Montevideu e outros centros urbanos, fomentando um tipo de comportamento *moderno* às pessoas (VITELLI, 2003).

Há um imaginário, inclusive em âmbito internacional, que o Uruguai é um país homogêneo, com poucos contrastes, contemporâneo, constituído predominantemente por famílias nucleares. Porém, isso não é totalmente verdadeiro e, de certa forma, tem impedido compreender suas complexidades sociais e sistemas de convivência (VITELLI, 2003). Essa percepção pode trazer distorções inclusive sobre a real contribuição econômica e política das mulheres rurais e sobre as razões estruturais de sua invisibilidade.

Há, no Uruguai, 70 mil mulheres rurais, equivalendo a pouco menos de 4% da população feminina (FAO, 2017). Em termos populacionais, há um equilíbrio entre os sexos na sociedade – 48% são homens; 52% são mulheres. No rural, porém, acompanhando fluxos que acontecem em vários outros países latinos, há uma prevalência de homens – apenas 44% são mulheres (FAO, 2017). Isso porque as mulheres, sobretudo as jovens, são as primeiras a migrarem para centros urbanos em busca de melhores condições de vida, confirmando a tese de que “a crise no setor agropecuário faz com que os integrantes economicamente mais débeis da família, mudam de lugar para onde há melhores oportunidades” (VITELLI, 2003, p.30). Por outro lado, a migração tem afetado pouco as mulheres mais idosas, que costumam receber aposentadoria e/ou pensões, permitindo sua permanência no campo (VITELLI, 2003).

Quanto ao tipo de produção, a pecuária extensiva, muito presente no Norte e Nordeste do país, tem influenciado bastante para que essa dinâmica aconteça, por ser uma atividade quase exclusivamente masculina, com pouca demanda de mão de obra e com envolvimento marginal e restrito das mulheres (VITELLI, 2003). Os trabalhadores vivem em estâncias pecuárias e geralmente não têm permissão de levar a família; apenas as esposas os acompanham, passando a trabalhar como cozinheiras ou faxineiras. Nestas instâncias não se desenvolvem atividades de subsistência, e a participação das mulheres é cada vez menor, quase inexistente nas grandes fazendas (VITELLI, 2003). A cadeia produtiva de avicultura também guarda semelhanças pela notória ausência das mulheres na comercialização, controlada por diferentes atravessadores (VITELLI, 2003).

Já nos pequenos estabelecimentos, as mulheres participam em igual proporção aos homens, porém com diferenças segundo o tipo de produção e meios empregados (VITELLI, 2003). No Sul do país, na horticultura, por exemplo, desenvolvida em propriedades

familiares, as mulheres estão mais inseridas, com oportunidade de trabalho e geração de renda (VITELLI, 2003).

Quanto mais tecnicizada a atividade, menor é a participação delas, tanto em termos de maquinários, como também de insumos e fertilizantes. Essa diferenciação de gênero é tanto pelo caráter masculino que tais práticas detêm como também pelo fato delas geralmente serem realizadas mais distantes da casa, dificultando a conciliação com o trabalho reprodutivo realizado pelas agricultoras (VITELLI, 2003).

A participação das mulheres também é expressiva no beneficiamento artesanal de certos produtos, como queijo, conservas, doces. Este tipo de produção tem contribuído para a organização das mulheres em grupos, possibilitando a inserção em espaços públicos, como feiras e exposições, mesmo muitas vezes reforçando “a identidade social das mulheres com tarefas muito ligadas ao seu papel tradicional” (VITELLI, 2003, p. 66). Além de grupos produtivos, as mulheres integram ativamente cooperativas e organizações em suas comunidades, construindo redes de cooperação e suporte necessárias para o desenvolvimento de atividades econômicas (VITELLI, 2013).

A permanência delas no rural, contudo, cada vez mais se associa a outro tipo de fenômeno, a proletarização e assalariamento dos integrantes dos núcleos familiares, em busca de complemento de renda (VITELLI, 2003). Isso porque as mudanças econômicas e produtivas do Uruguai, impulsionadas pela transnacionalização do setor agropecuário, têm alterado radicalmente o papel das mulheres rurais (VITELLI e BORRÁS, 2016). As relações socioprodutivas têm se transformado, aumentando o trabalho assalariado em detrimento da produção familiar (VITELLI e BORRÁS, 2016).

Ou seja, é preciso entender as possíveis causas que provocam e mantêm a “urbanização” do país, a migração em massa das jovens rurais e o processo mais recente de assalariamento de tantas outras mulheres no rural. Sem dúvida, os fundamentos para isso são múltiplos e complexos. Compreender isso sobre a perspectiva da divisão sexual do trabalho, que se organiza pelo princípio da separação e hierarquia, possibilita constatar que, o trabalho das mulheres é tido como “ajuda” ou “não trabalho”, mantendo-as invisibilizadas, excluídas ou com restrita autonomia na produção agropecuária. E, por assim o ser, certamente torna-se a principal razão para o intenso êxodo rural feminino, pelo baixo rendimento delas e pela proletarização das que permanecem.

Como mencionado, a partir de 2005, com os governos da Frente Amplio uma nova orientação política foi instituída – à esquerda e progressista, dando início a um governo mais próximo aos setores populares, em prol dos direitos trabalhistas, que repercutiram de maneira



geral na melhoria de vida da população e, em menor escala, na superação das desigualdades de gênero (VITELLI e BORRÁS, 2016).

Porém, é importante destacar que, concomitante a esse novo cenário, o dinamismo do setor agropecuário, provocado pelos processos mundiais de globalização econômica, não tem se revelado “neutro” às questões de gênero. Pelo contrário, tem afetado de maneira distinta homens e mulheres rurais (VITELLI e BORRÁS, 2016).

Embora haja uma melhora nas condições de vida da população de maneira geral, e na rural em particular, as desigualdades de gênero parecem continuar (VITELLI e BORRÁS, 2016). O reflexo disso pode ser observado, além da já referida migração feminina e assalariamento (comumente condicionado ao pagamento de salários inferiores às mulheres do que aos homens, pelo mesmo tipo de trabalho realizado), mas também, no aumento significativo da população economicamente ativa feminina rural. Nos anos de 1980, eram 9,4% de mulheres economicamente ativas agricultura, passando para 11,9% em 1996, e finalmente 14% em 2010 (FAO, 2017). No interior das famílias, porém, essas mudanças têm se refletido na sobrecarga de trabalho para as mulheres, que passam a acumular o trabalho produtivo e reprodutivo em suas unidades produção familiar e o assalariado, fora de casa (VITELLI e BORRÁS, 2016).

Numa tabulação sobre o uso do tempo com diversos países latinos, as mulheres rurais uruguayas só não estão à frente das mexicanas, como as que mais se dedicam, em horas, ao trabalho não remunerado. São 51,7 horas trabalhadas semanalmente sem remuneração, contra 14,4 com alguma remuneração vinculada. Os homens rurais, em contrapartida, se dedicam 17,7 horas de trabalho por semana a atividades não remuneradas, e 44,3 horas para as remuneradas (FAO, 2017).

Os trabalhos desempenhados por homens e mulheres não são aleatórios, “estão fortemente enraizados e associados a um conjunto de tradições, normas e valores, e são produto de uma construção social” (VITELLI e BORRÁS, 2016, p. 78). No quadro 01, analisando dados de 2000 e 2011<sup>17</sup> sobre as condições de trabalho de homens e mulheres em zonas rurais, Vitelli e Borrás (2016) ressaltam que as principais tendências se mantiveram durante o período. Embora tenha diminuído o percentual de pessoas ocupadas e a diferença entre os sexos (a diferença era de 38,4 pontos em 2000; passando para 34, em 2011), a condição de “ocupação” dos homens segue sendo muito maior que a das mulheres.

---

<sup>17</sup> Para o ano de 2000, Vitelli e Borrás (2016), utilizam dados produzidos por uma pesquisa do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca. Para os de 2011, são utilizados dados do Censo Populacional e de Habitação do país.

Identifica-se uma redução no número de mulheres desocupadas ou que estão procurando emprego pela primeira vez, porque já o tem ou porque estão estudando (VITELLI e BORRÁS, 2016).

A população tem envelhecido e o aumento de pessoas aposentadas e pensionista reflete isso, com expressão das mulheres. Este maior percentual pode estar associado com a aplicação de políticas sociais no período que permitiram que as mulheres se aposentassem ou recebessem pensão (VITELLI e BORRÁS, 2016).

O trabalho doméstico segue sendo majoritariamente delegado às mulheres, mais de 30% delas são responsáveis por essas tarefas, contra apenas 3% dos homens, conforme apresenta o Quadro 2. Isso representa que mesmo com avanços em outros aspectos, a divisão sexual do trabalho tem condicionado a posição das mulheres (VITELLI e BORRÁS, 2016).

**Quadro 2.** Condição de atividade por sexo. Pessoas maiores de 15 anos em zonas rurais dispersas, no Uruguai.

	OPYPA 2000		CENSO 2011	
	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)
<i>Ocupados</i>	85,5	47,1	76,1	42,2
<i>Desocupados</i>	1,2	3,4	0,8	1,8
<i>Buscam trabalho pela primeira vez</i>	0,2	2,2	0,2	0,7
<i>Aposentados ou pensionistas</i>	9,3	15,8	14,4	20,4
<i>Estudantes</i>	2,4	4,8	2,5	2,9
<i>Realizam trabalho doméstico</i>	0,7	26,1	3,3	30,5
<i>Inativos por outras causas</i>	0,7	0,6	2,7	1,5
<b>Total</b>	100	100	100	100

Fonte: VITELLI e BORRÁS, 2016.

Com relação à renda, tabulados no Quadro 02, os mesmos autores (VITELLI e BORRÁS, 2016) mostram que, entre 2006 a 2013, houve um incremento tanto para homens, quanto para as mulheres. A renda das mulheres em localidades com até 5.000 habitantes multiplicou por 2,5; enquanto a daquelas que vivem em populações dispersas, multiplicou por 3. Esses números indicam que houve um avanço na possibilidade efetiva das mulheres contarem com sua própria renda.

Além disso, analisando-se a diferença entre os rendimentos médios de homens e mulheres, houve um pequeno decréscimo. Ou seja, em 2006, a renda das mulheres rurais

equivalia a 49,8% da renda dos homens para locais com até 5.000 habitantes, passando para 50,6%, para o ano de 2013. Já nas populações rurais dispersas, a renda das mulheres passou de 33,9%, para equivaler a 45,3% da renda dos homens em 2013 (VITELLI e BORRÁS, 2016). Esses dados mostram que a superação das desigualdades de gênero no rural tem caminhado lentamente.

**Quadro 3.** Condição de atividade por sexo. Pessoas maiores de 15 anos em zonas rurais dispersas, no Uruguai.

	Ano 2006		Ano 2013	
	Populações com até 5.000 habitantes	População rural dispersa	Populações com até 5.000 habitantes	População rural dispersa
<i>Homens (em peso uruguaio)</i>	6.166	8.048	15.922	18.459
<i>Mulheres (em peso uruguaio)</i>	3.069	2.727	8.057	8.353
<i>Diferença de gênero</i>	49,8	33,9	50,6	45,3

Fonte: VITELLI e BORRÁS, 2016.

Na tabulação desses dados não é possível identificar as origens das rendas que compõem os valores recebidos por homens e mulheres. Mas, certamente, elas devem refletir a lógica prevalecente de que a renda obtida em estabelecimentos agropecuários, fruto do trabalho dos diferentes integrantes do núcleo familiar, é recebida e administrada pelos homens. Já a renda das mulheres provavelmente reflete os ingressos oriundos de seu trabalho assalariado e/ou de seus próprios empreendimentos, grupos produtivos ou cooperativas de mulheres, por exemplo. Assim, embora haja uma tendência das mulheres uruguaias estarem mais incorporadas ao trabalho assalariado e emprego nos últimos anos, isso não tem diminuído as relações assimétricas de gênero e tampouco modificado a divisão sexual do trabalho; elas, ou suas mães ou filhas, seguem sendo as responsáveis pelo trabalho doméstico (CHIAPPE, 2002).

Sobre o acesso à terra, as informações produzidas por censos nacionais têm limites quanto a estratificações e dados com a perspectiva de gênero. No entanto, depois de muitos anos de ausência de marco regulatório específico, o Uruguai conta, desde 2014, com a Resolução nº29/2014 da Ata nº 5231, do Instituto Nacional de Colonização – INC<sup>18</sup>, por meio da qual se instituiu a cotitularidade da terra para áreas de colonização.

<sup>18</sup> O INC foi criado em 1948, com o objetivo de garantir ao Estado Uruguaio o controle de suas terras, orientando sua redistribuição, facilitando o acesso de colonos, incluindo a possibilidade de adquiri-las

Graças a essa política houve um acréscimo significativo de mulheres titulares de terras de colonização, passando de 11,2% para 22,7% no período de 2005 a 2015. Em 2015, 64% dos arrendamentos de terra contemplaram a titulação conjunta, em nome do casal (ALLES, BACIGALUPE, CAMORS, 2018). Esta resolução alterou o sujeito beneficiário da política de terras, passando do indivíduo (representado geralmente pelo homem), para a família, na qual a mulher passa a ocupar um novo lugar como sujeito de direito (ALLES, BACIGALUPE, CAMORS, 2018).

#### **4.8. As políticas para Agricultura Familiar no MERCOSUL**

A partir do final dos anos de 1970, com a redemocratização dos Estados da América Latina e Caribe, com a emergência de governos mais progressistas, deve ser considerada como o ponto de partida que impulsionou a elaboração de um conjunto de políticas para a agricultura familiar (SABOURIN *et al.*, 2014). Apesar dos contextos e trajetórias específicos, e por mais que as respostas geradas tenham sido diferenciadas pelos países, foram estes governos que se aproximaram e desenvolveram estratégias e políticas específicas para esta categoria social.

Sob a retrospectiva histórica, é importante registrar que, desde a década de 1980, a globalização econômica internacional da região latino-americana tem provocado efeitos perversos, como a maior abertura comercial das economias nacionais, o aumento de fluxos financeiros e a revalorização dos recursos primários como a produção agroalimentar e a mineração (SCHNEIDER, 2016, p. 16).

Neste contexto de liberação de mercados e de democratização da vida política, surgiu, no início dos anos de 1990, o MERCOSUL<sup>19</sup>. Os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) iniciaram um processo de integração regional especialmente focado nas esferas econômicas e comerciais. Apesar da iniciativa, mantiveram-se as profundas assimetrias entre as economias da região, o que acabou por impulsionar, a partir da primeira década do século XXI, a reorientação da agenda de integração regional (AECID, 2009).

Com os, então, recém-instituídos governos progressistas da região, o foco passou a ser a intervenção no desenvolvimento de capacidades econômicas internas e não mais em políticas de liberalização comercial (MARIN, 2011). Esta nova perspectiva buscou fortalecer

---

(VITELLI, 2003). Por muitos anos tornou-se uma instituição sem peso político, limitando suas intervenções. Desde 2005, com a nova institucionalidade estabelecida, o INC tem ganhado relevância e reestruturado sua agenda.

<sup>19</sup> Constituído por meio do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991.

as instituições do bloco, criar novos mecanismos de financiamento e pautar de forma mais contundente os temas do chamado MERCOSUL social (AECID, 2009).

Neste mesmo período, especialmente no Brasil, iniciaram-se os debates sobre o papel e lugar da agricultura familiar no desenvolvimento rural, culminando nas primeiras formulações de políticas para este segmento<sup>20</sup>, e cuja experiência foi sendo irradiada para os demais países latinos (SCHNEIDER, 2016). Concomitante a isso, os movimentos sociais (nacionais e regionais) reorganizaram suas pautas e lutas, reafirmando suas identidades e pertencimento à agricultura familiar e ao campesinato (SABOURIN *et al.*, 2014), passando a demandar políticas públicas direcionadas.

Assim, a emergência da agricultura familiar como categoria política no continente está correlatada ao pioneirismo e influência brasileira e às pressões e reivindicações de movimentos sociais, sindicatos e coalizões setoriais, associadas com os câmbios de governos e as negociações com o poder público (SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015).

O reconhecimento da categoria veio associado à elaboração e disseminação de políticas públicas específicas. A combinação de vários fenômenos e a conformação de alianças amplas fundamentaram isso: os fracassos e limites da reforma agrária e da revolução verde, centrada no agronegócio; estabilização econômica, sobretudo a monetária e financeira (SABOURIN *et al.*, 2014); circulação internacional de ideias por meio de alianças entre a academia, movimentos sociais e elite burocrática do Estado; circulação de modelos de políticas pela influência das organizações internacionais; regionalização das políticas pelos movimentos; transferência de políticas de um país a outro (SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015). A ação do Estado tem sido crucial a seu favor, considerando sua amplitude, singularidades e desenvolvendo arcabouços instrumentais e normativos variados para contemplá-las.

Além do escopo agrícola e agrário, estas políticas emergiram de várias formas: temáticas ou setoriais; políticas de meio ambiente e desenvolvimento rural; políticas de segurança alimentar e combate à fome; políticas de desenvolvimento territorial (SABOURIN *et al.*, 2014); políticas sociais e de transferência e renda ((SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015); políticas específicas para a diversidade de sujeitos e grupos que integram a agricultura familiar, como mulheres, jovens, indígenas, populações tradicionais.

---

<sup>20</sup> Embora não tenha sido em um governo progressista, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, criado em 1996, foi a primeira política elaborada especificamente para esta categoria, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Esta tendência de *policy mix* reflete a multiplicidade de demandas e necessidades dos agricultores e agricultoras familiares, o que requer, por sua vez, uma ação coordenada de várias modalidades de políticas públicas (SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015). Tal característica demonstra a complexidade em integrar e ordenar ações na perspectiva de uma nova ruralidade e superar, dentre outros, o viés histórico de atuação junto às mulheres rurais com uma mirada apenas social e/ou assistencialista.

Esta orientação múltipla, todavia, não foi capaz de superar a dualidade com as políticas voltadas para o setor patronal. Pelo contrário, ao se observar as estruturas e orçamentos designados para cada uma das pastas, é latente o poderio político e econômico do agronegócio, em detrimento de ministérios de tamanho reduzido ou secretarias de caráter parcial, de poucos recursos e que administram as políticas da agricultura familiar (SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015).

Apesar de limites recorrentes e alguns desequilíbrios, as políticas públicas para agricultura familiar na região têm alcançado resultados positivos e dado passos promissores. Merece destaque os dispositivos de participação social, como fóruns, conselhos, mesas de diálogo, geralmente com caráter consultivo (SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015), que têm possibilitado que os espaços de concertação sejam mais horizontais.

Decerto, é reconhecida a crucial contribuição do MERCOSUL, através da REAF, neste amplo processo de formulação de políticas para a agricultura familiar, de difusão e convergência de temas, pautas, metodologias, experiências e instrumentos entre os países (GRISA e NIEDERLE, 2018). A análise da emergência da categoria agricultura familiar no continente não pode ser dissociada desta instância.

O surgimento desta reunião especializada remonta a 2003, conjuntamente à efetivação de uma nova institucionalidade no Brasil e ao início do governo Lula, a partir da qual se implementou um processo de afirmação da agenda da agricultura familiar no MERCOSUL, resultando na proposta de sua criação, em 2004. Pautada pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário e de Relações Exteriores do Brasil, a REAF, em sintonia com a aposta de retomada do bloco e consolidação de sua agenda socioproductiva, criou um “espaço de diálogo regional voltado à promoção do fortalecimento institucional e da construção conjunta de políticas públicas para a agricultura familiar e a facilitação do comércio dos seus produtos na região” (AECID, 2009, p. 27).

A REAF emergiu num cenário de redesenho do MERCOSUL, com o propósito de estabelecer canais de cooperação entre os países sul-americanos, em ressignificar a construção

de políticas da forma transnacional para difusão de experiências bem-sucedidas ou inovadoras (MARIN, 2011).

Na estrutura oficial do bloco, a REAF, com atribuições formais de fortalecer as políticas públicas para o setor e promover o comércio dos produtos da agricultura familiar, é um órgão assessor do Grupo Mercado Comum (GMC), instância executiva do MERCOSUL vinculada ao Conselho do Mercado Comum (CMC)<sup>21</sup> (REAF, 2017).

As deliberações da REAF são submetidas ao GMC ou CMC e, uma vez aprovadas, tornam-se instrumentos normativos que orientam as ações dos Estados-Partes e Associados. Embora as resoluções para diretrizes comuns de políticas sobre agricultura familiar não tenham força impositiva imediata, a importância da REAF não se resume a simples instância de elaboração de propostas (MARIN, 2011).

A originalidade do funcionamento e da sua atuação contribuiu para a sua consolidação enquanto espaço de diálogo político e de cooperação em políticas públicas para a agricultura familiar. Nas diferentes instâncias que a integram, sejam as seções nacionais realizadas por cada país, ou os grupos temáticos e a própria reunião regional da REAF (todos com periodicidade bianual), a participação paritária entre representantes governamentais e de organizações sociais da agricultura familiar, tantos dos países membros (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela<sup>22</sup>), como associados ou convidados (Bolívia, Chile, Equador, Colômbia) é uma de suas fortalezas e características mais emblemáticas.

As principais discussões da REAF têm ocorrido nas reuniões dos GTs, compostos por representantes governamentais (técnicos das instituições responsáveis pela implementação de políticas públicas para a agricultura familiar, representantes dos Ministérios de Relações Exteriores) e da sociedade civil organizada dos diferentes países, e coordenados pelo ponto focal (agente público designado) do país com a presidência pro tempore do bloco. No período estudado, a REAF se organiza em seis GTs: Gênero, Juventude Rural, Acesso a Terra e Reforma Agrária, Facilitação de Comércio, Mudanças Climáticas e Registros da Agricultura Familiar. Em todos estes espaços “informações são trocadas, comparações são estabelecidas e ideias viajam de um país para outro, dando ensejo ao estabelecimento e aprofundamento de *policy network*” (MARIN, 2011, p.18).

---

<sup>21</sup> O CMC, órgão superior do MERCOSUL, composto por ministros das Relações Exteriores, da Economia (ou equivalentes) tem a incumbência da condução política do processo de integração e tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para a consecução final do mercado. Já o GMC, composto por representantes desses ministérios e dos Bancos Centrais, tem a atribuição de tomar as medidas necessárias para que as decisões adotadas pelo CMC sejam cumpridas (MERCOSUL, 2018).

<sup>22</sup> Venezuela foi suspensa do bloco em dezembro de 2016, mas para fins dessa pesquisa, ela será considerada membro pleno.

Sem dúvida, a REAF deu visibilidade econômica e política à agricultura familiar no continente, impulsionando a institucionalização de políticas públicas específicas para a categoria, tendo como premissa a participação direta da sociedade civil nos debates e formulações, cambiando procedimentos tradicionais e padronizados de formulação da ação pública. A internacionalização tem sido um pilar importante para a difusão dessas experiências e, o MERCOSUL, através da REAF tem encabeçado esta estratégia de regionalização de políticas.

#### **4.9. Aspectos dos *policymaking* nas arenas internacionais**

Diversas motivações podem impulsionar e estar presentes na elaboração de uma política pública e que, ao fazerem, expressam uma determinada representação ou interpretação sobre a realidade em que se pretende intervir (MULLER e SUREL, 2002). A elaboração de uma política pública está imersa num conjunto de elementos interligados, que incide para a tomada de decisão de um ator ou grupo político.

Ao longo dos anos, os processos de tomada de decisão têm se tornado mais diversos e complexos, envolvendo diferentes atores, arenas de poder, passíveis de conflitos. Cada vez mais tem ocorrido a “fragmentação dos lugares do poder” (SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015, p.2).

Como já mencionado, esta pesquisa centrar-se-á na análise dos fatores cognitivos (ideias e discursos) capazes de impulsionar a ação pública, por vezes recorrendo a elementos de análise estruturalistas que organizam e sustentam as desigualdades de gênero. Ressalta-se, no entanto, que a opção por esta abordagem, sobre as incidências ideacional e discursiva no *policymaking*, não significa considerá-las como únicos elementos que incidem na construção de políticas públicas, mas sim priorizá-los. Reconhece-se que a dimensão institucional e administrativa tem prevalecido no campo analítico sobre políticas públicas (*policyanalysis*), com aportes relevantes; contudo, a racionalidade técnica prevalecente neste enfoque pode apresentar limites na interpretação dos fatos.

Não exclusivamente, mas a América Latina tem passado por um processo de complexificação das arenas internacionais, com o desenvolvimento de novas formas de integração regional; o incremento de relações comerciais inter-regionais e a aliança com movimentos sociais (SEGRERA, 2016). Além dessas, a participação de novos atores estatais e não estatais, a diversificação das agendas de interesses e as formas mais institucionalizadas de processos de integração regional são marcas desses novos espaços internacionais (MILANI e PINHEIRO, 2013).



De forma concomitante, tem-se observado progressivamente uma mudança no esquema *top/down* de elaboração de políticas públicas. Isto é, não mais centralizado nos atos das autoridades públicas, assegurado pelos atores sociais e amparados pela burocracia, mas mais organizado para o esquema *bottom/up*, quer dizer, policêntrico e com participação cada vez mais ativa dos atores vinculados (MASSARDIER, 2011). A pluralidade de atores, que se organizam em coalizões para a elaboração de políticas públicas, retira o monopólio das autoridades públicas como o ente monopolizador de tal feito (SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSARDIER, G., 2015, p.2), ou seja, há, cada vez mais, uma fragmentação dos atores sociais e dos locais em que se elabora a ação pública (MASSARDIER, 2011).

A expansão do policentrismo contribui para a complexificação da ação pública, que passa a agregar ampla diversidade de atores e lógicas de ação; processos políticos em múltiplos níveis (do micro local ao nível internacional); o não compartilhamento de dispositivos de políticas públicas em prol de uma transversalidade da ação, dentre outros (MASSARDIER, 2011).

Neste contexto contemporâneo de fragmentação e transversalidade do *policymaking*, a REAF pode ser considerada como um destes espaços sociais compostos, no qual as políticas públicas para a agricultura familiar são pensadas e articuladas em condição de horizontalidade entre os diferentes atores e, com possibilidades de incidência e negociação com a estrutura superior a qual se vincula (GMC). Isto é possível porque, embora a estrutura oficial do MERCOSUL defina o GMC como a instância onde decisões são tomadas, não são minimizados deliberações, propostas e acúmulos de outros espaços. Assim, grupos de trabalho, reuniões de altas autoridades, reuniões especializadas, como a REAF, local em que muitas informações são compartilhadas, comparações de práticas e realidades estabelecidas, desempenham importante papel para a difusão de ideias e políticas públicas entre os países do bloco (GRISA e NIEDERLE, 2018).

A REAF, mais do que uma instância descentralizada de coalizões e fragmentação da tomada da decisão e alinhada a interesses políticos diversos, é também uma arena imersa em crenças, valores e saberes dos diferentes atores que a ela se integram e interagem. E isso não é contraditório. É possível caracterizar que no bojo da REAF há disputas e conflitos entre grupos de atores que defendem seus interesses, mas que há apoio a causas, resultantes de um sistema de crenças compartilhado entre esses atores.

Grisa e Niederle (2018) propõem que a disseminação e incidências das ideias, formatos e instrumentos de políticas públicas nos países e discutidos no âmbito da REAF

podem ser melhor compreendidas se feitos à luz dos conceitos de difusão, convergência e tradução.

Enquanto a difusão “remete ao processo de disseminação de ideia”, a convergência refere-se ao aumento de similaridade “entre objetivos, conteúdos, instrumentos, modos de adoção, ações e políticas públicas entre países ou entes governamentais” ao longo do tempo, e a tradução, por sua vez, “ênfatisa os ajustes das políticas difundidas em face das particularidades dos contextos e das reinterpretações dos atores sociais” (GRISA e NIEDERLE, 2018, p. 11).

A REAF, instituição formal pertencente ao MERCOSUL, dotada de regimentos próprios e acordos em comum, contribui na difusão de políticas públicas para os países da região, seja por meio de processos verticais (resoluções, declarações e orientações) ou horizontais (concertação e interação entre as diferentes instituições e atores, governamentais e não governamentais) (GRISA e NIEDERLE, 2018).

Não há consenso entre os atores sobre a intensidade do fato, mas é notório o protagonismo que o Brasil assumiu no processo de difusão e articulação de ideias e políticas regionalmente, especialmente devido ao seu plano de governo então em curso, a sua experiência e institucionalidade à época<sup>23</sup>. No entanto, ainda que existam “assimetrias de poder em virtude da influência geopolítica e econômica do país, não houve imposição de regras, instrumentos ou modelos” (GRISA e NIEDERLE, 2018, p.26).

A difusão abarca, assim, a perspectiva do porquê alguns governos adotarem certas políticas e outros não. Há determinantes internas, como a própria lógica de funcionamento do bloco e externos, como, por exemplo, a influência de organismos de cooperação internacional. Mesmo que costumeiramente negligenciado, as complexas relações de poder e interdependência entre os atores também repercutem no processo de disseminação das ideias (MARIN, 2011).

A difusão faz referência ao conceito de *policy transfer*, que compreende que a transferência de uma política pode ser feita integral ou parcialmente, dependendo do interesse do polo receptor e dos atores que participam do processo. Podem ser transferidas ideias vagas acerca de objetivos e metas, como também haver combinações entre programas externos com os já existentes na referida jurisdição (MARIN, 2011, p. 10). As transferências de políticas

---

<sup>23</sup> Embora criado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1999), foi a partir do Governo Lula que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), organismo com a competência de promover o desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar, alavancou a formulação e execução de políticas para o segmento. Em 2016, com a ruptura democrática e início do Governo Temer, o órgão converteu-se em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, vinculado a Casa Civil da Presidência da República. Essa mudança significou um rebaixamento da importância, redução de sua autonomia e do peso político da pauta.

têm ritos e ritmos próprios e têm ganhado espaço no lugar de formulação de políticas conjuntas.

Haver convergência de ideias não significa adoção dos mesmos regramentos pelos países. Geralmente são feitos ajustes e adaptações; harmonização do escopo e/ou instrumento; cada nação traduz para sua realidade e contexto político local a efervescência de ideias que lhe influenciam (GRISA e NIEDERLE, 2018). Diversas podem ser as causas de convergências em arenas internacionais, como a existência de problemas públicos semelhantes; imposição dos fatos por outros países ou organização internacional; comunicação transnacional; normas jurídicas estabelecidas por instâncias internacionais (caso da REAF, por exemplo). Pertencer a um bloco, como o MERCOSUL, não condiciona a obrigatoriedade de convergência em políticas públicas; “geralmente as instituições nacionais refletem, incorporam e traduzem de modos distintos as informações e regramentos recebidos do bloco, de espaços intergovernamentais ou de outros países” (GRISA e NIEDERLE, 2018, p. 15).

A tradução é justamente isso um processo que se mune de habilidades cognitivas ao reinterpretar problemas e propostas para contextos distintos. Ela requer a interação de diferentes atores situados em diversos campos de atuação (GRISA e NIEDERLE, 2018), perpassados por relações de poder e contextos institucionais próprios.

Não há uma governança hierárquica no MERCOSUL, e tampouco uma autoridade transnacional que formule e implemente políticas. O desenho do bloco condiciona para uma lógica de negociação e acordo entre os países, de forma a acomodar ideias e interesses diversos (MARIN, 2011).

É dado que nem sempre as interpretações sobre determinado problema social, e suas respectivas soluções, sejam as mesmas para cada um dos países. Mas isso por si só, não é impeditivo para que articulações e consensos sejam feitos, embora se considere que “quanto mais os atores de um dispositivo compartilhem uma representação comum de sua ação, menos frágil será o dispositivo” (MASSARDIER, 2011, p. 88) e mais chances haverá de ser institucionalizado.

A REAF tem enorme potencial de transferência de políticas públicas e seus resultados ilustram isso, a começar pela própria emergência e definição da agricultura familiar como categoria e projeto político regional (MARIN, 2011).

As distinções dos marcos normativos sobre agricultura familiar entre países da região confirmam as adaptações aos processos de transferência. Como já referenciado, no Paraguai, utiliza-se “agricultura familiar campesina”, enquanto que no Uruguai, usa-se “produtor

familiar” (SCHNEIDER, 2016). As diferenças também estão presentes nos limites do tamanho da propriedade para ser considerada como da agricultura familiar; o tipo e tamanho da força de trabalho empregada; a forma de gestão das atividades; a renda. A REAF exerceu um papel crucial na definição e consolidação desse conceito; até então ele não orientava o desenho de políticas públicas na região. Através de Resolução do Grupo Mercado Comum n°27/2007, foram definidos critérios de identificação aos países do bloco. Oficialmente, a agricultura familiar passou a ser reconhecida como um segmento econômico diferenciado no processo de implantação de políticas, que promovem o desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental do meio rural, de maneira sustentável.

É verdade que o debate sobre agricultura familiar na região não teve início na REAF. Contudo, o referido normativo criou as condições necessárias para o desenvolvimento de ações regionais conjuntas, a partir de bases nacionais de informação desenhadas de acordo com os critérios comuns. Desde 2007, os Estados Partes vêm, gradualmente, implementando sistemas nacionais de registro para identificar homens e mulheres da agricultura familiar e, em alguns casos, suas organizações econômicas (HORA e NOBRE, 2017).

Mesmo partindo do pressuposto (verdadeiro) que a REAF atua na transferência de políticas públicas para os países da região, pode ser insuficiente pensar que a formulação de políticas para as mulheres rurais se muna apenas de processos de difusão, convergência e tradução de ideias e práticas. Também seria diminuto pensar que a ausência histórica de atuação dos governos para esse público se justifique por falhas cognitivas ou interpretativas em alguma etapa desse processo. Não é acidental não identificar as mulheres rurais como sujeito de direito e beneficiárias de políticas públicas. A denominação de família, pretensamente natural, hierarquiza os gêneros, legitima e conserva relações de poder. Não há de se perder que o elemento estrutural que condiciona e organiza as desigualdades de gênero no Estado é o patriarcado, que traz a dominação masculina sobre os fatos.

As instituições e atores que participam e estão imersos nesses processos de difusão, convergência e tradução não são neutros, reproduzem o patriarcado em suas decisões e ações. É importante reconhecer que há limites na sua capacidade de incidência sobre a estrutura das políticas públicas que efetivamente rompam com a subordinação das mulheres rurais.

Ademais, como tratado no próximo tópico, apesar do avanço das autonomias dos Estados, ainda há de se considerar que os organismos de cooperação internacional incidem sobre a matriz interpretativa e ações para as mulheres rurais. Certamente, isto influencia a compreensão sobre gênero e feminismo e de que maneira as políticas públicas devem atuar sobre as desigualdades que atingem agricultores e agricultoras familiares. Mas até que ponto

esta fragmentação interpretativa sobre a realidade e sobre as “razões de agir” sugestionada ou gera incertezas na elaboração e implementação de políticas públicas para as mulheres rurais nesta arena internacional?

#### **4.10. Desenvolvimento e os diferentes enfoques para atuação com as mulheres na cooperação internacional**

O tema desenvolvimento sempre esteve presente nas arenas internacionais, determinando e estruturando, até os dias atuais, as relações norte-sul, com base em preceitos e práticas colonialistas. Embora não haja consenso ou visão única sobre o que é desenvolvimento, quais os contextos que o favorecem e em prol de quais setores e organizações está focada sua atuação, suas orientações são fruto de uma correlação de forças complexas, nas quais estão inseridos diferentes atores sociais cujos interesses são eminentemente contrários (FALQUET, 2003).

Além da compreensão de que o desenvolvimento é corolário da relação entre capital e trabalho dentro das sociedades, há perspectivas de análise, geralmente pouco visibilizadas, que identificam o desenvolvimento como resultado das relações sociais desiguais entre homens e mulheres e da divisão sexual do trabalho (FALQUET, 2003).

No âmbito das relações internacionais, o debate sobre gênero e desenvolvimento foi impulsionado, a partir da década de 1970, pelas agências multilaterais e organismos das Nações Unidas. Inicialmente, o enfoque adotado e que direcionou o debate e as ações nas distintas arenas internacionais, foi o “Mulher em Desenvolvimento” (MED), criado pela Comissão Feminina da Sociedade de Desenvolvimento Internacional, sob o pretexto de representar um novo modelo de desenvolvimento almejado, com foco na mudança social.

Prontamente adotado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e outras instituições, a fundamentação do uso do termo apontava que as mulheres, embora fossem sujeitos-chaves no sistema econômico, estavam sempre à margem dos processos de desenvolvimento. Por afetar de maneiras distintas homens e mulheres, a ausência delas nos planos de desenvolvimento desperdiçava um grande potencial econômico e cultural (MOSER, 1998). Através desta orientação, buscava-se legitimar um campo teórico que analisasse o papel das mulheres nos processos de desenvolvimento, sem, no entanto, fundamentar críticas sobre este modelo dominante.

O enfoque MED teve como mérito denunciar a suposta “neutralidade de gênero” das estratégias de desenvolvimento e buscar desassociar as mulheres das ações assistencialistas,

com foco na saúde e bem-estar, que reforçavam seu papel de mães, limitando seus direitos a estas funções. No entanto, a compreensão era de que a subordinação feminina se justificava por sua exclusão do mercado e as estratégias para a integração das mulheres ao processo produtivo eram concebidas a partir de atividades tipicamente femininas (artesanatos, lavanderias), de baixa produtividade e que as mantinham em guetos dentro de seus próprios universos (FASSLER, 2007).

O que estava posto era a adoção de um projeto liberal, no qual a noção de direitos era substituída por uma visão de mercado, objetivando maximizar a atividade econômica das mulheres (SAID, 2012). Esta perspectiva considerava as mulheres de forma isolada, sinalizando que ações pontuais, como projetos com o componente “mulher”, fossem suficientes para alterar o quadro de desigualdade de gênero. Porém, não houve preocupação ou questionamento sobre como a divisão sexual do trabalho estrutura a desigualdade entre os sexos. Para estes argumentos, justificava-se a promoção de medidas que estimulariam o acesso ao crédito e ao emprego, como meios de integração das mulheres ao desenvolvimento (MOSE, 1998).

Nesta mesma década, diversos movimentos feministas e de mulheres emergiram, surgindo visões críticas ao modelo de desenvolvimento que se consolidava e que rejeitava um número crescente de mulheres (FASSLER, 2007). Na América Latina, em um contexto político complexo, marcado por ditaduras e, posteriormente, lutas pela redemocratização, se constituía a segunda onda do movimento feminista. Embora cada país tivesse suas próprias especificidades políticas e culturais, fortaleciam-se as relações dos movimentos de mulheres com outros movimentos sociais, impulsionando o debate e a organização de mulheres nos setores sociais, influenciadas por uma visão socialista e classista (SOF, 2007). Esta segunda onda além de caracterizar-se como uma resistência contra a ditadura militar, impulsionou o debate teórico sobre os diferentes aspectos da desigualdade entre homens e mulheres, desenvolvendo os conceitos sociais de gênero e de relações sociais de sexo (DELGADO, 2007), que abordaremos mais adiante.

Ainda neste período, realizou-se a primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, na Cidade do México<sup>24</sup>, cujas recomendações estimularam alguns países a implementar organismos de mulheres, em posições e condições variadas, nos organogramas de distintos órgãos públicos (FASSLER, 2007). Concomitante a isso, os países desenvolvidos passaram a aportar recursos financeiros aos em desenvolvimento, através de programas de cooperação,

---

<sup>24</sup> O Ano de 1975 foi declarado o Ano Internacional das Mulheres pela ONU. No impulso da I Conferência Mundial sobre as Mulheres, os anos de 1976 a 1985 foram declarados a Década da Mulher.

estimulando projetos e pesquisas no tema mulher e desenvolvimento (FASSLER, 2007). Fassler identifica os objetivos desses projetos e em qual contexto se situavam:

*A lo largo de una década, los proyectos y planes impulsados por el MED privilegiaron, básicamente, las estrategias de bienestar y antipobreza. Estas generaban menos resistencias en los países e instituciones a la hora de su implementación que las estrategias que tendían a la equidad, ya que no cuestionaban ni amenazaban el poder de los hombres. Las agencias para el desarrollo las consideraban estrategias “más seguras” y “menos perturbadoras”. (FASSLER, 2007, p. 381).*

Além da perspectiva crítica sobre os reais objetivos do MED, cabe destacar que esta abordagem enfrentou condições desfavoráveis dentro dos próprios organismos. A suposição era que estes a impulsionava, com limitados recursos humanos e financeiros e pouco apoio institucional para realizar seus trabalhos.

A partir da Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1985<sup>25</sup>, as mulheres dos países capitalistas periféricos passaram a questionar de forma mais incisiva as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países do norte e demonstravam a necessidade de promover um paradigma alternativo, no qual as questões das mulheres não fossem consideradas como um problema isolado de um grupo social, mas como resultado do sistema de gênero, que impõem a elas papéis subordinados e marginalizados na sociedade. Isto não significaria adaptar o modo de vida das mulheres ao modelo de desenvolvimento existente, mas desenvolver um novo paradigma que abordasse a realidade de um sistema desigual e que não permitia a geração espontânea da autonomia das mulheres.

Assim, no marco da cooperação para o desenvolvimento das Nações Unidas e com os avanços das teorias feministas, surgiu o chamado “Gênero em Desenvolvimento” (GED), que mudou o foco de "mulheres" para "gênero". Esta abordagem objetivava desafiar a ideologia patriarcal, transformar as instituições que reforçavam e perpetuavam a discriminação de gênero e as desigualdades sociais, questionar os distintos enfoques de desenvolvimento, bem como permitir o acesso das mulheres a recursos materiais e às informações.

Ao contrário do MED que pretendia modificar a situação das mulheres através de ações dirigidas exclusivamente a elas, a perspectiva de gênero focava as análises sobre as relações entre homens e mulheres, “assumindo a impossibilidade de integração das mulheres ao desenvolvimento se não modificadas as relações assimétricas entre os sexos” (FASSLER, 2007, P. 384). Ao afirmar que a igualdade de gênero era fundamental para a sociedade, na condição tanto de um objetivo como um meio para o desenvolvimento, corroborava-se a

---

<sup>25</sup> A III Conferência Mundial sobre as Mulheres foi realizada em Nairóbi, intitulada “Conferência Mundial para Análise e Avaliação dos Benefícios do Decênio das Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz”.

adoção e execução de ações com esta perspectiva. De pronto, essa mudança teórica implicou em reformulações de objetivos e estratégias dos projetos de desenvolvimento, que, não raramente, passaram a prever ações não mais exclusivas às mulheres, mas também, a outros membros da família.

É importante assinalar que, enquanto a categoria gênero surgia e consolidava-se nos anos de 1990, no bojo do avanço da globalização neoliberal, a América Latina passava por um processo de redemocratização. Na ocasião, o movimento feminista alertava sobre os impactos negativos desse projeto político, mas também identificava possibilidades de melhorias nas condições de vida das mulheres a partir da abertura política e democrática que se iniciava (SOF, 2007).

Por ocasião desse debate, houve um deslocamento da pauta reivindicatória do movimento feminista, que se tornou menos crítica ao projeto ideológico dominante e mais propositiva em termos de normatização e formulação de políticas públicas. As contradições deste contexto se expressavam em orientações como a de “trabalhar em parceria com os governos e organismos multilaterais, colocando como grande horizonte o estabelecimento de políticas públicas, sem questionar os limites dados pelo modelo de Estado vigente” (SOF, 2007, P. 21). Assim, no contexto latino, os movimentos de mulheres não pautavam mudanças estruturais, consentiam os limites de atuação de um Estado mínimo e de políticas públicas focalizadas (SOF, 2007). Paralelo a isso, os organismos internacionais fortaleciam-se, desempenhando funções estratégicas na implementação das políticas com a perspectiva de gênero e na mediação do tema junto aos governos.

Embora se reconheça aspectos relevantes do enfoque GED, como a busca pela autonomia das mulheres e por relações de igualdade tanto no espaço público como privado; o reconhecimento da diversidade de representações e identidades das mulheres, sejam elas de classe, etnia, raça, cultura; a defesa por um novo paradigma de desenvolvimento; as variadas interpretações sobre gênero deram margem para ações que não condiziam com seus reais objetivos e intencionalidades.

É importante assentir que o conceito “gênero”, enquanto categoria analítica, foi fundamental no pensamento feminista ao determinar que “ser mulher” e “ser homem” são construções sociais e não definições concebidas de acordo com o sexo biológico. Essas construções sociais são dinâmicas e transformam-se em desigualdades sociais, que estruturam a subordinação das mulheres em relação aos homens (MORENO, 2013).

No entanto, como bem apontado por Delgado (2007), muitas vezes “gênero” foi assimilado como substituto de “mulheres” e de “feminismo” e as derivações analíticas sobre a



leitura do “conceito gênero” passaram a excluir ou invisibilizar as mulheres enquanto sujeito político, desqualificando os seus próprios logros e também do feminismo. Para a autora,

Argumentos como “aqui não discutimos mulheres ou feminismo; aqui discutimos gênero”; “são necessárias estruturas políticas ‘de gênero’ e não ‘de mulheres’ ou ‘para mulheres’”; tornaram mais fácil o caminho para que as relações sociais de sexo, as desigualdades entre mulheres homens ganhassem uma conotação prioritária como um tema a ser abordado, em detrimento da explicitação de uma relação social de desigualdade e exploração (DELGADO, 2007, p.47-48).

As interpretações relativas ao que origina e estrutura as desigualdades entre homens e mulheres repercutiam diretamente na gestão pública. E, nesse sentido, tanto MED quando GED influenciaram de forma incisiva a concepção e a implementação de políticas públicas para mulheres nos diferentes países da América Latina. De acordo com a temporalidade da perspectiva vigente, os países demandantes de empréstimos ou “receptores” de recursos de diferentes organismos internacionais eram condicionados a incorporar plenamente estes enfoques nas diferentes iniciativas em curso, o que por anos sugestionou (e ainda sugestiona) os arcabouços jurídicos e institucionais das políticas para as mulheres nestes países.

A partir do final dos anos 1990 uma nova correlação de forças foi instituída na América Latina. Mesmo sendo um período de afirmação de uma agenda contra os princípios neoliberais e alteração dos padrões de interlocução entre movimentos de mulheres e os governos, muitas das concepções disseminadas pelos organismos internacionais ao que se refere às políticas para as mulheres se mantiveram presentes.

A adoção mandatória das perspectivas MED e GED trouxe como consequências aos países latinos a ausência de autonomia na definição de suas próprias estratégias políticas, o alinhamento ao modelo de desenvolvimento e às práticas liberais dos países do Norte. Tais concepções foram de caráter tão estrutural que ainda são identificadas, mesmo que não intencionalmente, no ambiente de integração regional do MERCOSUL.

Nesse sentido, reconhece-se, por um lado, que a REAF, enquanto instância de diálogo entre representantes governamentais e da sociedade civil dos países do bloco, representa um contraponto a incorporação desses conceitos hegemônicos ao buscar construir uma agenda com foco na autonomia econômica para as mulheres rurais. Por outro lado, é preciso considerar que, por mais que esse processo de integração tenha avançado significativamente, isso não expressa que há convergências e traduções únicas entre os países membros e associados sobre gênero e feminismo. Essa percepção díspar, muitas vezes observada nas ideias e discursos expostos pelos representantes governamentais e não governamentais de

cada um dos países, concretiza-se em diferentes instrumentos e estratégias, com distintos graus de prioridades para enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres rurais.

#### 4.11. Abordagens do feminismo no Estado

Como dito anteriormente, as perspectivas MED e GED foram assumidas pelos Estados latinos de forma quase compulsória para alinharem-se com os organismos internacionais e estarem aptos a serem receptores de investimentos e projetos de desenvolvimento.

Uma leitura feminista sobre o Estado, no entanto, sugere críticas e limitações a esses conceitos e suas pretensas transversalidades. Considerando que o Estado não é uma instituição neutra, diversas correntes do feminismo elaboram críticas sobre sua capacidade de transformar as desigualdades de gênero e opressão vivida pelas mulheres (PARADIS, 2013).

Assim, para compreender as diferentes ideias sobre gênero e feminismo que circulam na REAF, nos discursos coordenativos e comunicativos do Uruguai e Paraguai, busca-se nesta seção sistematizar, de forma resumida, conforme quadro abaixo, características da relação de algumas abordagens do feminismo e Estado. Vale ressaltar que as abordagens feministas, aqui ordenadas, não são capazes, separadamente, de lidar com a complexidade entre Estado e as relações sociais de gênero, por isso, entende-se que elas precisam ser combinadas entre si.

**Quadro 4.** Resumo das principais características de abordagens do feminismo e Estado.

<b>Abordagem teórica</b>	<b><i>Liberal</i></b>
<b>Período histórico</b>	<b><i>Feminismo moderno</i></b>
<b>Origem da desigualdade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nos processos de socialização e de educação</li> <li>- No tratamento social dado às mulheres</li> <li>- Leis e normativos desiguais</li> <li>- As desigualdade se manifestam, sobretudo, na esfera pública</li> </ul>
<b>Principais ideias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entende o Estado a partir de seu conjunto de instituições e regras</li> <li>- Ideias individualistas</li> <li>- Media com o capitalismo e credita ao mercado as mudanças sociais</li> <li>- Empreendedorismo</li> <li>- Representatividade simbólica</li> <li>- Pauta vinculada aos direitos humanos</li> </ul>
<b>Formas de superar as desigualdades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superar injustiças e opressão por meio de ações individuais</li> <li>- Adoção de políticas públicas e legislações específicas</li> <li>- Mulheres ocupando espaços de poder</li> </ul>
<b>Abordagem teórica</b>	<b><i>Marxista</i></b>
<b>Período histórico</b>	<b><i>Feminismo moderno</i></b>
<b>Origem da desigualdade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Na organização social do sistema capitalista</li> <li>- No patriarcado</li> </ul>

<b>Principais ideias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A opressão masculina se deu a partir da apropriação do trabalho das mulheres</li> <li>- O Estado capitalista se reproduz a partir da opressão e subordinação das mulheres</li> <li>- Consustancialidade com luta de classe, racial e étnica</li> </ul>
<b>Formas de superar as desigualdades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformação da divisão sexual do trabalho</li> <li>- Entrada das mulheres no mercado de trabalho</li> <li>- Socialização do trabalho doméstico</li> <li>- Autonomia econômica</li> <li>- Auto-organização e luta das mulheres trabalhadoras</li> </ul>
<b>Abordagem teórica</b>	<b><i>Radical</i></b>
<b>Período histórico</b>	<b><i>Feminismo contemporâneo</i></b>
<b>Origem da desigualdade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patriarcado, que representa a dominação e opressão dos homens sobre as mulheres</li> <li>- Relações de poder são reproduzidas na família</li> </ul>
<b>Principais ideias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado é patriarcal e essencialista</li> <li>- A autoridade masculina é imposta institucionalmente, permeando toda a sociedade</li> <li>- O conceito de “política” engloba as relações de poder, que dominam a vida familiar e doméstica, a sexualidade, a reprodução, entre outros</li> </ul>
<b>Formas de superar as desigualdades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combate à violência</li> <li>- Transformação das desigualdades estaria concentrada exclusivamente na sociedade civil, a partir da tomada de consciência e das múltiplas formas de organização coletiva das mulheres</li> </ul>
<b>Abordagem teórica</b>	<b><i>Pós-modernista</i></b>
<b>Período histórico</b>	<b><i>Feminismo contemporâneo</i></b>
<b>Origem da desigualdade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Várias origens para a opressão</li> <li>- Representações culturais, marcadas por relações de poder</li> </ul>
<b>Principais ideias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado como um processo político que ocorre dentro de suas instituições, com foco em seus discursos</li> <li>- Processos políticos múltiplos com resultados complexos, diversos e abertos</li> <li>- Não questionam a natureza do Estado, mas sim seus discursos</li> <li>- Ênfase na constituição dos sexos, na linguagem, na representação</li> <li>- Inclusão das diferenças</li> <li>- Relações são individualizadas</li> <li>- Foco nos microespaços de poder</li> </ul>
<b>Formas de superar as desigualdades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vários meios de ação</li> <li>- Multidimensionalidade</li> <li>- Mudanças culturais</li> </ul>

Fonte: (PARADIS, 2013).

#### 4.12. A agenda das mulheres rurais e o MERCOSUL

A problematização do desenvolvimento rural e da invisibilidade das mulheres rurais como sujeito de direito e o reconhecimento do seu menor acesso aos recursos naturais, econômicos e às políticas públicas é recente nas agendas internacionais. Somente no final da década de 70 é que se iniciou o processo de reconhecimento dos direitos das mulheres no sistema das Nações Unidas, por meio da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas e Discriminação contra a Mulher (CEDAW). No entanto, o olhar sobre as demandas e direitos específicos para as mulheres rurais teve pouca expressão, em trinta artigos, apenas dois trataram diretamente do tema<sup>26</sup>.

No mesmo ano, a Carta do Campesino, resultado da I Conferência Mundial da Reforma Agrária da FAO, deu visibilidade ao papel das mulheres no desenvolvimento rural, apontando a necessidade de equidade de gênero no acesso à terra, aos recursos naturais e políticas públicas, indicando a importância da revisão e construção de marcos normativos que assegurassem a sua efetividade. Embora haja, em ambos os documentos, importante reconhecimento do trabalho agrícola e não agrícola realizado pelas mulheres rurais, e constem demandas por ações de promoção à igualdade no acesso aos recursos econômicos, não foram abordadas as medidas necessárias para efetivá-las (AECID, 2009).

A partir dos anos de 1980, com o processo de democratização da América Latina, tornou-se mais efetiva a incorporação das demandas das mulheres nas agendas públicas. O protagonismo desse feito, no entanto, não coube aos governos, mas sim aos organismos internacionais, que passaram a promover ações sobre igualdade de oportunidades, culminado na elaboração de diversos normativos, mas ainda sem destaque às mulheres rurais.

Somente no início do século XXI, a agenda das mulheres rurais passou a ser evidenciada e reconhecida em documentos internacionais, com destaque ao Fórum Mundial da Reforma Agrária (evento temático do Fórum Social Mundial), em 2004; Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, em 2006; Conferência Regional América Latina e Caribe da FAO, em 2008 (BUTTO e HORA, 2012); I Seminário Internacional Políticas Públicas para Mulheres Rurais na América Latina e Caribe, 2013; Conferência Regional da Mulher, de 2013; I Conferência sobre Mulheres Rurais da

---

<sup>26</sup> Os artigos que faziam referências às mulheres rurais eram o 14, no qual indicava que os Estados Parte considerassem os problemas específicos das mulheres rurais e adotassem medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as elas, assegurando-lhes igualdade no acesso ao crédito, serviços de comercialização, à terra nos projetos de reforma agrária. E o artigo 16, que estabeleceu direitos iguais de ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens. Essas considerações foram reafirmadas na Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, em Beijing.

América Latina e Caribe, 2014. Aos poucos, a agenda das mulheres rurais ganhou maior densidade política, com medidas concretas adotadas pelos Estados nacionais para superar as desigualdades (BUTTO e HORA, 2012).

Neste ambiente também se constitui o Grupo de Trabalho de Gênero da REAF, com o objetivo promover o fortalecimento e desenvolvimento de políticas de igualdade de gênero para a agricultura familiar. O GT seguiu uma agenda específica, construída entre as pontos focais de gênero de cada um dos países (representante governamental, responsável pela articulação do tema em âmbito nacional e regional) e as representantes de movimentos sociais, de forma articulada com a dos outros GT. Além dessa transversalidade, outra característica desse GT é o diálogo com a Reunião de Altas Autoridades de Mulheres – RMAAM, instância máxima que versa sobre marcos legais para mulheres no MERCOSUL.

De 2004 a 2017, período em que se concentrou a análise desse estudo, agenda de gênero foi ampla e abordou diversos temas, como o acesso das mulheres à terra, políticas de crédito, assistência técnica e comercialização, organização produtiva das mulheres, identificação das mulheres e suas atividades produtivas nos registros nacionais de agricultura familiar, dentre outros.

As diferentes iniciativas do GT Gênero, como diagnósticos e estudos produzidos sobre o acesso de mulheres a diferentes políticas nos países; capacitação de gestores; seminários e intercâmbios entre países; execução do I e II Programa Regional de Gênero; elaboração e proposição de institucionalidade de gênero nos ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Agrário no MERCOSUL, apontam para resultados concretos, não apenas no acúmulo de informações, mas também no envolvimento de diferentes personagens capazes de qualificar ou fortalecer a institucionalidade dessa área de governo em seus países.

## 5. MÉTODO

Para responder ao problema “qual a relação entre a REAF e a agenda de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai?”, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa com vistas ao entendimento de relações de causalidade.

Orientando-se pelos preceitos de Miles e Huberman (1994, p. 27), defende-se neste estudo que fenômenos sociais, linguagem, decisões, ideias, conflitos e hierarquias existentes no mundo, exercem forte influência na atividade humana – seja ela técnica ou política – e, conseqüentemente, nas instituições. Assim, buscaram-se nesta investigação possíveis significados destas interações e intenções.

Para entender o papel da REAF na formulação e no desenho de políticas públicas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai, a partir da agenda de integração regional impulsionada, foram utilizados os seguintes conceitos e definições analíticos:

**Quadro 5.** Resumo de conceitos utilizados nas análises de discursos coordenativos e comunicativos.

Conceito	Definição	Fonte de verificação
<b>Ideias normativas (sobre gênero)</b>	Valores e atitudes que devem ser previstos/garantidos/fortalecidos para promover a igualdade de gênero.	Entrevistas, atas de reunião e documentos oficiais.
<b>Problema</b>	Limites, impedimentos, entraves para alcançar a igualdade de gênero, especialmente por meio de políticas públicas.	Entrevistas, atas de reunião e documentos oficiais.
<b>Paradigma de políticas para mulheres rurais</b>	Conjunto de ideias, padrões, objetivos, interesses, visão de mundo, coerentes ou não, que organizam e implementam a agenda de políticas para as mulheres rurais (HALL, 1993).	Entrevistas, atas de reunião, documentos oficiais, entrevistas.
<b>Discurso coordenativo</b>	Composto por gestores, técnicos, lideranças, envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, que constroem novas ideias, narrativas e argumentos, com conflitos, divergências, convergências e diferentes graus de influência (SCHMIDT, 2015).	Entrevistas, atas de reunião e documentos oficiais.
<b>Discurso comunicativo</b>	Formado por líderes políticos que apresentam as políticas públicas para a deliberação e legitimação pública. Eles também atuam junto à mídia e grupos de interesse (SCHMIDT, 2015).	Matérias em sites, documentos oficiais.

Fonte: Autora.

Buscando a causalidade qualitativa, foram estabelecidas como variáveis explicativas as ideias normativas sobre gênero, os problemas e paradigmas de política; e, como variável resposta, as políticas públicas elaboradas e implementadas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai.

### **5.1. Coleta de dados**

Partindo da premissa que “os dados qualitativos são uma fonte de descrições ricas e bem fundamentadas, capazes de explicar processos humanos” (MILES e HUBERMAN, 1994, p.27), a coleta de dados deu-se por meio de notícias, como matérias em jornais, sites; atas de reuniões do GT Gênero e seções nacionais e regionais da REAF; documentos e estudos produzidos e/ou contratados pelo GT Gênero e pela REAF; normativos, lei e instrumentos produzidos pelos Ministérios de Agricultura e órgãos correlatos, de ambos os países, sobre mulheres rurais; dados censitários sobre mulheres rurais nos países. Estes dados foram coletados na internet, junto à Secretaria Técnica da REAF e instituições governamentais dos países.

Outra importante fonte de informações foram as entrevistas em profundidade, realizadas com equipe da Secretaria Técnica da REAF, gestores governamentais, representantes de organizações e movimentos sociais do Paraguai e Uruguai que estiveram à frente e participaram da REAF, especialmente do GT Gênero de 2004 a 2017. Foram realizadas treze entrevistas semiestruturadas de forma presencial, com três roteiros de perguntas distintos: um direcionado aos gestores públicos (05 paraguaios e 04 uruguaios), outra para a sociedade civil (01 paraguaia e 02 uruguaias) e, por fim, à equipe da Secretaria Técnica da REAF (01 representante). Todas as entrevistas foram realizadas de forma presencial, sendo doze delas em Assunção, paralelas à REAF regional, e uma realizada em Montevideú.

As perguntas foram ordenadas em grandes blocos, com diferentes buscas de informações, sendo elas: introdução; paradigma e ideias; discurso coordenativo (interações, conflitos e divergências); debates e recomendações para políticas; encerramento.

Cabe registrar que a análise das atas e entrevistas foram agrupadas como elementos do institucionalismo discursivo coordenativo, por se referirem a discursos que constituem as interações entre atores e atrizes com conflitos, divergências e convergências.

Os documentos públicos, notícias e materiais de divulgação dos programas e políticas, por sua vez, correspondem ao discurso comunicativo, pois revelam como as ideias,

paradigmas e persuasão são comunicadas ao público em geral (sociedade como um todo e aos beneficiários das políticas).

## **5.2. Análise de dados**

Quanto à análise de dados e, conforme sugerido por Miles e Huberman (1994), ela deu-se em torno de três grandes tarefas: redução, visualização e conclusão.

A redução referiu-se ao processo de seleção, centralização e transformação dos dados. A primeira unidade de análise foram as atas das vinte e oito edições da REAF (de 2003 a 2017), especialmente as deliberações da plenária final, GT de Gênero e documentos diversos com foco ou alguma especificidade em gênero e/ou mulheres rurais.

Organizou-se uma matriz analítica, na qual se identificou o número da edição da REAF; data; local; participação de delegação paraguaia; participação de delegação uruguaia; presidente Paraguai; presidente Uruguai; temas na ata da plenária final e outros GTs que faziam referência a gênero e/ou mulheres rurais; temas na ata do GT Gênero e outros documentos correlatos; principais temas tratados; ideias e/ou justificativas que estavam presentes na abordagem dos referidos.

A segunda unidade analítica sistematizou entrevistas, normativos e outros documentos, que foram separados em dois blocos de acordo com o país de origem da pessoa entrevistada: Paraguai e Uruguai; e mais outro bloco, com entrevistas da equipe da Secretaria Técnica.

Após a separação do material, organizaram-se cinco categorias de análise, respaldadas por conceitos teóricos presentes na dissertação, sendo: Categoria 1 - Ideais normativas sobre gênero; Categoria 2 – Definição do problema; Categoria 3 – Paradigma de políticas; Categoria 4 – Influências da REAF; Categoria 5 – Desenvolvimento de política.

A visualização consistiu em organizar as informações em forma comprimida, através de quadros.

A etapa da conclusão buscou explicar as relações causais entre as variáveis explicativas e as variáveis respostas, interpretando semelhanças entre Paraguai e Uruguai e as diferenças entre ambos os países.



## 6. TRAJETÓRIA DO GT DE GÊNERO

A perspectiva de gênero entrou na agenda da REAF desde o seu início, como pauta estruturante, com a criação do Grupo de Trabalho de Gênero (BUTTO e HORA, 2012). Inicialmente, a agenda buscou sistematizar informações e experiências de projetos e políticas já implementados pelos países para subsidiar estratégias em comum, como constam nos registros da III REAF, realizada em Assunção, no Paraguai, em maio de 2005.

Tão logo o GT Gênero foi instituído, confirmou-se, por meio dessa sistematização, a ausência quase absoluta de políticas de Estado para as mulheres rurais (quando existiam, as ações para este público eram, em sua maioria, programas e projetos apoiados por organismos internacionais, com atuação restrita e orçamento limitado<sup>27</sup>) e a escassez de dados oficiais sobre as agricultoras familiares. O compartilhamento desses problemas em comum possibilitou a convergência de propostas para superá-los.

Assim, este fato motivou para que uma das primeiras ações do GT de Gênero fosse a pronta elaboração de uma minuta de recomendação ao GMC, intitulada "bases para uma política de gênero na agricultura familiar", que apontava a necessidade de implementar políticas específicas que discriminassem positivamente a favor das mulheres rurais nos Estados partes. Sua proposição deu-se em 2005, mas a aprovação da Recomendação CMC N°06/2008 ocorreu, apenas, três anos mais tarde, demonstrando que o percurso de articulação e convergência de ideias e discursos em instrumentos normativos pode ser longo.

A recomendação faz referência ao aperfeiçoamento de políticas para a agricultura familiar de forma a promover a igualdade entre homens e mulheres, considerando compromissos internacionais, em busca de um processo de integração regional que contemple a democracia de gênero. As recomendações expressas são:

- (...) Utilizar o conceito de transversalidade de gênero como uma ferramenta de ação para a integração das diferentes políticas para a Agricultura Familiar implementadas pelos Estados Partes.
- (...) Promover políticas públicas universais e abrangentes para a Agricultura Familiar e, paralelamente, implementar ações afirmativas para as mulheres naqueles aspectos que requeiram ações específicas.
- (...) Promover especial atenção, nas políticas de igualdade de gênero, aos aspectos de geração, raça e etnia.
- (...) Analisar a normativa e a execução das ações e programas de acesso à terra e reforma agrária dos Estados Partes, para garantir o direito da mulher à terra.
- (...) Desenvolver políticas públicas para a agricultura familiar especialmente assistência técnica, crédito e acesso a mercados que reconheçam a participação das mulheres na economia e garantam seu direito aos recursos produtivos, em igualdade

<sup>27</sup> A exceção foi o Brasil, que já contava no MDA com uma assessoria específica para atuar com as mulheres rurais e políticas específicas executadas com orçamento da União. A época, denominada Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia – PPIGRE, que anos mais tarde tornou-se Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais - DPMP, sempre vinculada à Secretaria Executiva do órgão.

de condições, independentemente de sua condição civil, e a partir de suas necessidades específicas.

(...) Promover a implementação participativa das políticas públicas que garantam a igualdade de gênero, de modo a reconhecer as organizações sociais da Agricultura Familiar (MERCOSUL, 2008).

Essa recomendação é um marco que orienta a ação dos países em termos técnicos e políticos, que direciona para a construção de estratégias de gênero nas políticas amplas, e a elaboração de políticas específicas para as agricultoras familiares. Ela supera a dualidade que por vezes assola o que é a perspectiva de gênero e afirma, expressamente, que quem deve ser o sujeito de direito são as mulheres rurais.

A recomendação elenca quais as políticas públicas que devem ser analisadas e redesenhadas para garantir a participação das mulheres, todas elas agrárias ou agrícolas. Esta orientação buscou inserir e visibilizar as mulheres no campo econômico de intervenção do Estado, superando o direcionamento apenas da ação pública social ou assistencialista para as mulheres rurais. A participação social e o reconhecimento das organizações sociais alinham-se com a atuação mais ampliada da REAF, que tem isso como uma das suas premissas.

Analisando a trajetória do GT de Gênero, identifica-se que diversas estratégias foram adotadas para fomentar esta recomendação pelos países, para institucionalizar políticas específicas e adequar marcos normativos, algumas sendo mais pontuais e aplicadas em momentos específicos, outras presentes de forma mais continuada, com alguns ajustes durante o percurso. Dentre elas é possível elencar o reconhecimento das mulheres rurais enquanto categoria que integra o conceito de agricultura familiar e que foi, fortemente, vinculada ao tema de registros da agricultura familiar, coordenado pelo Grupo Técnico definido (HORA e NOBRE, 2017).

Desde a ata da VI REAF, de 2006, no documento intitulado “bases para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar no MERCOSUL”, há a orientação, em seu artigo 3, para “(...) a implementação de sistemas nacionais de registros voluntários da Agricultura Familiar, assegurando a identificação obrigatória de homens e mulheres, independentemente do seu estado civil” para os países membros. Com a aprovação da Resolução GMC Nº 25/07, estabelecendo critérios para identificação do público da agricultura familiar no MERCOSUL, tem se avançado na institucionalização de mecanismos de registro do público da agricultura familiar nos diferentes países, com adequabilidades para agregar a perspectiva de gênero.

O reconhecimento das mulheres rurais deu-se, também, em termos de participação social, pois além de garantir o diálogo permanente e continuado com representações de

mulheres rurais, seja de movimentos específicos ou mistos, nas seções regionais, fomentou-se o diálogo nas instâncias nacionais. Muitas vezes as seções nacionais representaram a primeira iniciativa dos governos locais em instituir um espaço de diálogo e concertação com essas organizações.

Outra estratégia, bastante presente na agenda do GT Gênero, foi incitar e apoiar para que os países produzissem seus próprios estudos e investigações sobre o acesso das mulheres às políticas públicas, já que era generalizada a ausência ou insuficiência de dados estatísticos e registros oficiais sobre as mulheres rurais. Os países sempre tiveram autonomia para definir diretrizes e objetivos dos estudos conforme sua realidade local e orientações políticas. Além disso, buscou-se articular e incidir junto aos institutos nacionais de estatísticas dos diferentes países para inclusão de indicadores de gênero. Houve, assim, uma convergência sobre um problema comum entre os países e adoção de medidas para enfrentá-lo. Vinculada a esta iniciativa, o GT Gênero, inclusive, foi precursor ao lançar a primeira publicação da REAF, intitulada “Gênero, Agricultura Familiar e Reforma Agrária no MERCOSUL”, em 2006.

Dentre os estudos produzidos pelos países, o tema do acesso das mulheres à terra foi recorrente. Em 2006 já constava em ata da VI REAF, de Porto Alegre a orientação para “aprofundar análise sobre o direito das mulheres à terra, em articulação com o GT de Acesso à Terra”. Em 2007, aparecia como proposta no âmbito do GT de Gênero para que os países contratem “seus próprios estudos para identificar como é a situação de acesso das mulheres”, mais uma vez reforçando a importância da articulação com o GT Acesso a Terra. O alinhamento com as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais – DVGT foi registrado desde a XXI REAF, de 2014.

Mais que acesso à terra, foram apoiados/produzidos outros estudos sobre o acesso das mulheres às políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), financiamento, comercialização, registros nacionais de agricultores e agricultoras familiares, mapeamento de organizações produtivas, além da incidência em estudos gerais, como os de cadeias produtivas, organizações econômicas, nos países membros e associados ao bloco.

Embora o GT Gênero tenha sido constituído como instância central para dialogar e articular ideias e propostas vinculadas ao tema, desde o início houve o entendimento que, pelo próprio caráter transversal da agenda, haveria necessidade que o debate de gênero também fosse integrado aos outros grupos de trabalho. Isso mais uma vez demandou um plano de ações no interior da REAF, como reafirmar que o GT Gênero não se sobrepusesse a outros espaços da REAF (o GT Gênero deveria anteceder aos demais, para não coincidir com os horários e limitar a participação das mulheres apenas nele, e inviabilizar nos outros grupos);

assegurar que a agenda de gênero se relacione e transversalize com as demais; reforçar a participação nos GT Terra, Comercialização e grupo técnico de Registros; ter acesso antes da pauta dos outros GTs para poder incluir o tema gênero (ATA REAF VII, de 2007, em Assunção).

Efetivamente, as mulheres, sejam as técnicas, gestoras governamentais ou agricultoras, passaram a participar dos outros GTs como “porta-vozes” do GT Gênero, buscando pautar o tema, por meio de diferentes estratégias: uso de linguagem inclusiva; apresentação da demanda por estratificação de dados por sexo e caracterização da participação das mulheres nas cadeias da agricultura familiar; reconhecimento das mulheres enquanto produtoras e inclusão delas nos registros nacionais; construção de análises sobre normativos de diversas políticas e direcionamento de ações específicas para elas, dentre tantas outras. Na ata da XVII REAF, de 2012 os coordenadores nacionais reconhecem os avanços para incorporar a perspectiva de gênero em todos os âmbitos da REAF e ressaltam a necessidade dos demais GTs se articularem com o GT Gênero, reiterando o compromisso coletivo em continuar garantindo a inclusão de gênero em todas as linhas de trabalho priorizadas.

Ainda em 2006, a agenda de gênero ganhou importante impulso com a proposição do I Programa Regional de Gênero da REAF, na V REAF, em junho de 2006, em Buenos Aires, cuja aprovação em plenária deu-se na XI REAF, realizada em Assunção, em junho de 2009. O longo tempo transcorrido entre seu desenho e sua execução atrelou-se às mudanças das instituições e organismos que o financiariam e à própria natureza da REAF. Como relatou uma gestora entrevistada:

*La REAF es un ámbito que tiene una naturaleza más lenta, porque no es un ámbito de ejecución, es un ámbito de incidencia (...) por definición metodológica de la REAF, tiene que ir al país, acercarme del país, modificarse, volverse a discutirse en el ámbito regional, volver al país con la última definición, y volver.*

O programa foi financiado pela Agencia Espanhola de Cooperación Internacional para o Desenvolvimento (AECID), por meio de uma cooperação internacional, e por aportes financeiros dos próprios países e é um marco na agenda regional.

Desde sua formulação, o programa representou enorme esforço de convergência de objetivos e ações, balizando as diferentes concepções que cada país tinha sobre gênero e agricultura familiar, tentando desenvolver componentes de formação e institucionalização de políticas. Seus objetivos foram aprofundar o conhecimento sobre os aspectos que dificultam ou estimulam o acesso das mulheres rurais à terra, ao crédito, à assistência técnica, à comercialização e aos espaços de participação social; elaborar propostas de políticas

públicas de igualdade de gênero, incluindo o desenho para implementação de organismos especializados de promoção de políticas de gênero; fortalecer as capacidades de tomadores/as de decisão, outros atores do setor público, agricultoras/es familiares e equipes técnicas de campo, através da formação e/ou capacitação sobre políticas públicas de desenvolvimento rural e gênero; promover a integração regional através de intercâmbio de experiências e o diálogo sobre políticas de desenvolvimento rural com enfoque de gênero.

Por meio do I Programa, diversas atividades de formação, intercâmbio, oficinas, nacionais e regionais, entre equipes técnicas, tomadores de decisão e mulheres rurais foram realizadas. Segundo uma gestora entrevistada:

*Lo más valioso para las mujeres son los intercambios de experiencias, es una revalorización constante de las mujeres, y a parte que no solamente te da la posibilidad de conocer nuevas experiencias sino que también genera mucha felicidad en las personas y es esa generación de felicidad no se da cuando vos te vas a hacer una gira técnica, cuando vas a ver fríamente la parte de producción agrícola o agropecuaria.*

O diálogo e a troca de experiências, que representaram um eixo orientador do I Programa, na realidade foram elementos sempre muitos presentes, confluentes com a conformação da REAF, pois permitem interações e construções que vão além dos aportes de conteúdos e informações técnicas.

O I Programa é reconhecido por dar visibilidade à agenda regionalmente, no âmbito da reunião especializada e nas instâncias governamentais vinculadas, instalando o tema nos níveis técnicos e de decisão, despertando criticidade sobre o assunto tanto entre os gestores e tomadores de decisão governamentais, como entre as organizações da sociedade civil. Por outra parte, também apoiou para o fortalecimento das organizações de mulheres e mistas da agricultura familiar.

Na trajetória dinâmica do GT Gênero e do I Programa, mais uma recomendação, a de número 07, de 2012, sobre mulheres rurais, foi aprovada pelo CMC. Nela são elencadas:

(...) Instar os Estados Partes a promover políticas públicas com fim de garantir às mulheres rurais o direito à propriedade, o acesso e controle sobre a terra e outros ativos produtivos, incluído o crédito, comprometendo-se com seu efetivo cumprimento.

(...) Promover o acesso das mulheres rurais à assistência jurídica para o gozo efetivo do direito à terra e sua titularidade.

(...) Instar os Estados Partes a promover políticas públicas com fim de garantir às mulheres rurais pertencentes a seus povos indígenas o direito às terras, aos territórios e aos recursos que tradicionalmente possuíram, ocuparam e/ou utilizaram.

(...) Incorporar a perspectiva de gênero e as prioridades das mulheres rurais nas políticas de desenvolvimento dos Estados Partes, bem como garantir a participação delas na elaboração dos Planos, Programas e Políticas Públicas relacionados ao desenvolvimento do setor agrícola.

(...) Apoiar as organizações de mulheres rurais, bem como sua participação nas associações e cooperativas existentes.

- (...) Favorecer o acesso das mulheres rurais aos recursos naturais, à infraestrutura, ao financiamento e à tecnologia.
- (...) Fortalecer o acesso das mulheres rurais aos serviços de saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, incrementando a infraestrutura de atendimento na zona rural.
- (...) Instar os Estados Partes a promover a erradicação de todas as formas de violência contra as mulheres rurais.
- (...) Promover o respeito aos direitos humanos das mulheres rurais sem registro civil e tomar medidas que garantam seu acesso pleno a documentos de identidade e cidadania, em particular para as mulheres rurais afrodescendentes e indígenas. (MERCOSUL, 2012).

Enquanto a recomendação N°06/2008 pode ser considerada o marco zero em termos de proposições iniciais aos países do MERCOSUL para políticas de gênero na agricultura familiar, a recomendação N°07/2012, alinhada com a primeira, é mais assertiva a respeito de propostas a serem implementadas para reduzir as desigualdades no acesso às políticas agrárias e agrícolas. A segunda recomendação trata de forma destacada o direito à terra, incluindo o importante conceito de “controle”, que engloba a perspectiva da autonomia de forma continuada; e usa apenas uma vez o termo gênero, nomeando incisivamente as mulheres como sujeitos das ações. Reconhecimento da diversidade étnica das mulheres rurais e da participação social são outros pontos enfatizados.

Com o êxito do I Programa, o II foi formulado, mais uma vez buscando apoiar políticas públicas de desenvolvimento rural com enfoque em gênero nos Ministérios de Agricultura e Desenvolvimento Agrário do MERCOSUL e CELAC, com a participação das organizações sociais das agricultoras familiares e organismos de políticas para mulheres. Executado de 2015 a 2016, o II Programa contou com recurso do governo brasileiro, operacionalizado pela FAO Regional.

Seus objetivos foram ampliar e qualificar estratégias e ações que já vinham sendo impulsionadas no I Programa, sendo: apoiar a construção de novos mecanismos de políticas públicas dirigidas às agricultoras familiares, com ênfase em ATER e organizações produtiva de mulheres; aprofundar o conhecimento sobre a participação das mulheres nos registros nacionais da agricultura familiar e sobre os aspectos que dificultam ou estimulam o acesso das mulheres à ATER; promover a integração regional através do intercâmbio de experiências e diálogo sobre políticas de desenvolvimento rural e gênero; realizar formações e capacitações para gestores e gestoras públicas, equipes técnicas e agricultoras familiares sobre gênero e políticas públicas de desenvolvimento rural.

Novamente os componentes formações, intercâmbios e estudos estiveram fortemente presentes, vinculados à agenda de organização produtiva e autonomia econômica das mulheres. A inovação, dessa vez, foi expandir o escopo da articulação regional, além do

MERCOSUL, incidindo também e na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos - CELAC.

Nenhum debate ou recomendação realizado no âmbito do GT Gênero, ou quaisquer ações dos I e II Programas tiveram efeito compulsório, no sentido da obrigatoriedade, aos países. Mesmo assim, há efeitos positivos importantes, na medida em que gera um discurso coordenativo e que orienta as ações dos países membros, como destacado pela gestora pública entrevistada “*el primer programa puso arriba de la mesa otra mirada (...) a la mujer rural desde el otro lugar. Desde el lugar de la autonomía económica como productora, desde el lugar del empoderamiento (...)*”.

A atuação do GT Gênero, dos I e II Programas não foram ações isoladas no bloco, pelo contrário, alinharam-se a marcos, deliberações e conferências internacionais, como CEDAW, *Cumbre Mundial*, de 2005; I Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, de 2006; I Seminário Internacional Políticas Públicas para Mulheres Rurais na América Latina e Caribe, 2013; Conferência Regional da Mulher, de 2013; I Conferência sobre Mulheres Rurais da América Latina e Caribe, 2014.

Outra característica da atuação do GT Gênero foi a articulação com instâncias do MERCOSUL, como a RMAAM, cujo início da aproximação é indicado em ata desde a V REAF, em 2006. Na X REAF, de 2013, há registro de que a REAF, por meio do GT Gênero, reconheceu e priorizou algumas diretrizes de gênero aprovadas pela RMAAM para o MERCOSUL, sendo elas: autonomia econômica e igualdade; participação conjunta nos processos decisórios e nas esferas de poder; confrontar todas as formas de violência com base na perspectiva de gênero; território, habitat e meio ambiente; políticas comerciais e produtivas inclusivas; e sistemas de informação. GT Gênero também se aproximou da Reunião Especializada de Estatísticas – REES para incidir sobre a produção de informações e dados oficiais sobre mulheres rurais.

Desde a priorização das diretrizes da RMAAM pela REAF, o tema violência tem sido pautado de forma mais enfática, como registrado na ata da XXIV REAF, de 2015, na qual a REAF renova seu compromisso com o enfrentamento à violência de gênero:

*En el marco de la Directriz 7: Enfrentar todas las formas de violencia basadas en la perspectiva de Género, contenida en la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR, la REAF apoya la adopción de medidas necesarias para erradicar, sancionar y reparar las diversas formas de violencia contra las mujeres para el logro de una vida libre de violencia de género como el horizonte que oriente nuestras luchas.*



Com ascensão dos governos conservadores da Argentina e Brasil, desde 2015, o tema tem ganhado cada vez mais destaque, em detrimento da agenda de autonomia econômica e organização produtiva, até então prevaletentes na arena.

Além de adotar gênero como um dos seus eixos estruturantes, a REAF estruturou sua agenda a partir de um novo enquadramento sobre as mulheres rurais o que representa uma significativa mudança em termos de gestão pública e integração regional. A visão sobre as agricultoras familiares e camponesas mudou da esfera do reconhecimento, enquanto categoria social e sujeitos de direito, e passou a adotar a perspectiva de redistribuição (BUTTO e HORA, 2012). Ou seja, temas historicamente tratados, como direitos reprodutivos e violências (que ainda são prevaletentes na agenda da RMAAM) aproximaram-se e integraram-se a outros considerados, até então, com pouca relevância, como os relativos à classe e à economia. Impulsionadas pelo ambiente de integração da REAF, as políticas com o enfoque redistributivo ganharam força ao problematizar, por exemplo, “os direitos das mulheres à terra, aos recursos produtivos e aos serviços rurais” (BUTTO e HORA, 2012).



## 7. PARAGUAI: IDEIAS, PROBLEMAS, PARADIGMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS

Neste capítulo trataremos das ideias normativas sobre gênero, problemas, paradigmas de políticas, desenvolvimento de políticas e incidência da REAF presentes na agenda do Paraguai.

### 7.1. Ideias normativas sobre gênero

Analisando as sete entrevistas de representante da sociedade civil, gestores antigos e atuais do Paraguai que atuaram no GT Gênero ou coordenadora nacional na REAF, prevalece a ideia de gênero enquanto noção relacional entre homens e mulheres “*el tema de género es sensible, involucra tanto a varones y mujeres, entonces hay que trabajar a dos*”. A ideia sobre gênero defendida pela delegação paraguaia refere-se à organização social da relação entre os sexos, porém, tem certa neutralidade em sua conotação; por vezes inclui as mulheres, mas sem nomeá-las.

Defendem ações afirmativas, direcionadas especificamente às mulheres, mas, sobretudo, momentos transversais e integrados, com a participação de homens. Afinal, gênero refere-se a ambos e não implica, necessariamente, na tomada de posição sobre a desigualdade ou poder. Uma entrevistada pontua que “*generalmente se piensa que el tema de género es solamente de las mujeres, esa interpretación hace que sea más lento el proceso del cambio*”.

O não engajamento dos agricultores é apontado como um ponto crítico “*lo que pasaba era que generaba un conflicto familiar importante porque los varones no estaban involucrados, ese fue un problema*”. Não foram identificadas ponderações sobre os limites e implicações dessa pretensa transversalidade; e, tampouco, o envolvimento dos homens é atrelado à promoção de igualdade às mulheres, mas sim em tentar não gerar conflitos familiares e tornar os processos mais céleres.

Embora haja um reconhecimento, nem sempre explícito, de que as mulheres estão em condições desfavoráveis, apenas uma antiga gestora reconhece como desigual a relação entre homens e mulheres. Muitos nomeiam como desvantagem “*sabemos que existen desventajas, estamos en situación de desventaja con los varones*”, ou que há necessidades diferentes entre ambos e que para tanto “*debe haber alianza entre hombres y mujeres*”. Mais uma vez, a ideia é de não gerar conflitos.

Apesar de um pouco latente na fala das pessoas entrevistadas, a preocupação em não gerar atritos ou conflitos, em prevalecer a harmonia familiar, indica que a ideia de tratar

gênero não é alterar as estruturas sociais, problematizar e incidir sobre as razões que organizam e mantêm as desigualdades entre homens e mulheres. A ideia de apaziguar conflitos converge com a perspectiva conservadora que defende que, apenas com “sensibilização das partes”, as “desvantagens ou necessidades distintas de gênero” se equalizariam.

Seja ela denominada “desigualdade” ou “desvantagem”, é sugerido que seu enfrentamento seja por meio do empoderamento das mulheres. Apenas a representante da sociedade civil faz referência à auto-organização das agricultoras como prática para confrontar o que ela denomina “cultura machista”. Para ela, “as mulheres precisam colocar esforços para avançar, não se pode achar que as mudanças virão de cima para baixo. As mulheres rurais devem fazer seu próprio trabalho, para alcançar o objetivo desejado da paridade, para que sejam visibilizadas, donas da sua vida, da produção”.

Em contraste com a auto-organização, que prevê a coletividade, o empoderamento, conceito liberal, é vinculado à capacidade individual das mulheres em ganharem força e poder para enfrentar as questões de gênero, sem questionar o Estado. Sua emergência deu-se no decorrer da crise dos anos de 1980, impulsionada por organizações como o Banco Mundial, que diagnosticaram que o Estado e mercado não deveriam garantir sozinhos o bem-estar das pessoas. “A nova agenda de desenvolvimento, preconizada pelas agências internacionais, recomendou o remodelamento da sua relação com os países clientes e desses com a ‘sociedade civil’ sob a rubrica de ‘participação’ e ‘empoderamento’” (SORJ e GOMES, 2011, p. 150). Embora seja uma ideia amplamente defendida pelas pessoas entrevistadas e ponderada, que não deva ser algo isolado, há uma lacuna de ideias para materializá-la. Como promover o empoderamento das mulheres rurais?

A única possibilidade identificada para esse feito é a condição de paridade, garantindo que as mulheres estejam em igual número aos homens nas lideranças e espaços de poder. Porém, mais uma vez, é registrada a preocupação em não gerar embates no âmbito familiar. Para eles, a paridade deve existir sem choques, em condições de harmonia, ou seja, em uma condição quase simbólica da representatividade, sem questionar o *status quo*.

A ideia de empoderamento aparece próxima a da autoestima, igualmente individual e não estruturalista:

*La forma en la que se le va a empoderar a la mujer (...) porque todo esto va a depender exclusivamente de la autoestima de la mujer, como sabemos ahora, entonces todo esos servicios va depender de que a ella se le haga ver lo valiosa que es ella y que ella puede y que ella debe tener el acceso a todo eso.*

O que se defende é que, uma vez empoderada, com elevada autoestima, a mulher está apta a ter acesso às políticas públicas, em busca de maior igualdade. A superação das situações de injustiças e opressões serão por meio de ações individuais.

As entrevistadas adjetivam as desigualdades como injustas, e para superá-las devem ocorrer mudanças culturais. Novamente, não há elementos estruturalistas que justifiquem superação da desigualdade, sejam eles de ordem econômica ou política; ela vincula-se aos elementos abstratos da cultura.

Outra fala muito presente é a que designa às mulheres a condições de desigualdade e injustiça por sentimento de inferioridade, “*las mujeres se sienten inferior a pesar que tenemos leyes*”, ou por falta de consciência ou informação:

*Cuanto más mujeres estén informadas y capacitadas entonces van a exigir más (...) siempre hay que luchar para obtener, la constitución te dice que hay una igualdad de derecho pero (...) las mujeres siempre tienen más trabas, más dificultades para acceder a ciertos beneficios.*

Pela lógica liberal, uma das razões das desigualdades é a ausência de leis que sancionem a igualdade de direitos. Assim, como o Paraguai possui esses normativos que instituem legalmente a igualdade entre homens e mulheres, a compreensão é de que a desigualdade e o não acesso a direitos e políticas públicas atrelam-se à falta de consciência, informação e sentimento de inferioridade por parte das mulheres.

Os principais marcos legais do Paraguai referenciados e aqui analisados é a Lei 5.446 de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais, de 2015; e a Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário, de 2017. Estas normas também trazem o empoderamento como importante princípio, vinculando-o ao fortalecimento das capacidades individuais, à obtenção de resultados positivos e “*poder sobre los recursos y las decisiones personales*”. Ao contrário das entrevistas, a Lei traz de forma mais incisiva a condição de desigualdades históricas e sociais das mulheres, porém vinculando-as às relações de poder entre os gêneros, e aos limites da igualdade de oportunidade para as mulheres.

Já a Política de Igualdade de Gênero e Intercultural menciona que para alcançar a igualdade de gênero é preciso promover e valorar comportamentos, aspirações e necessidades de homens e mulheres. Ou seja, mesmo que ambos marcos legais utilizem de forma mais enfática as palavras desigualdade e igualdade, as suas sustentações teóricas dão-se no campo individual, por méritos próprios da mulher rural que, através de comportamentos apropriados, devidamente empoderada e em condições de oportunidades iguais, será capaz de lograr seus anseios. Entende-se aqui que, por não questionar as estruturas políticas, sociais e econômicas, a igualdade de oportunidades é mediada por mecanismos de mercados.

Oportunidade, reconhecimento e visibilidade são conceitos que guardam convergências entre si, tanto nos discursos governamentais, como nos da sociedade civil e situam que uma das formas de superar as desigualdades de gênero é garantir que as mulheres ocupem espaços de poder. O gestor contextualiza que a atuação do governo tem sido para *“para dar visibilidad a la mujer rural, ese es nuestra bandera de lucha (...) que se le reconozca a las mujeres rurales como productoras”*. Já a representante do movimento camponês afirmou que *“el trabajo y la lucha de las mujeres en conquistar espacios día a día es para poder llegar a la paridad para que podamos ser visibilizadas”*. Estas ideias alinham-se ao feminismo liberal (PARADIS, 2013).

A divisão sexual do trabalho foi pouco abordada e problematizada nas entrevistas. Quando citada, a justificativa para a segregação e hierarquização entre o que é trabalho de mulher (de menor valor) e o que é trabalho de homem (de maior valor) é atribuída a tratamentos sociais diferentes dados às mulheres. Não se vincula à base material do trabalho.

Posto que não houve citação sobre direitos humanos nas entrevistas, nos marcos normativos analisados ele é algumas vezes associado às questões de gênero. Na Lei 5.446/2015, pontua-se o enfoque como sendo de *“género y de derechos humanos individuales y colectivo”*, e ao definir o princípio de igualdade, afirma-se que ele se *“sustenta en el enfoque de derechos humanos de las mujeres”*. A interpretação é que se trata de mais uma sustentação de ideias baseadas em preceitos liberais que, ao prever algumas garantias legais no bojo dos direitos humanos, que por definição é um conceito mais amplo, não precisaria problematizar e enfrentar as condições da desigualdade de gênero e a opressão vivida pelas mulheres.

Assim, analisando-se o discurso coordenativo, a ideia predominante da delegação paraguaia é que a promoção da igualdade para as mulheres é uma questão de oportunidades, que deve ser apoiada pelos homens, sem questionamento do modelo de Estado ou *status quo* da sociedade. Não há menção ao patriarcado ou capitalismo.

Não foram identificadas contradições nos documentos e matérias de sites analisados e que compõem o discurso comunicativo. Pelo contrário, nomeiam como desvantagens o que as mulheres enfrentam, como no exemplo:

*Necesidad de reivindicar el trabajo de las mujeres en el campo, quienes se encuentran en condiciones desventajosas por las barreras existentes para el acceso a la tierra, al crédito, a los servicios de asistencia técnica y capacitación, a los servicios de salud y de educación, así como a la participación ciudadana en condiciones de igualdad.*

Através de imagens e textos, as ideias transmitidas reafirmam que gênero envolve homens e mulheres; com forte predominância dos conceitos de liderança e empoderamento.

Abaixo é apresentado quadro com as principais ideias de gênero identificadas nos discursos paraguaios.

**Quadro 6.** Resumo das principais ideias de gênero nos discursos coordenativo e comunicativo no Paraguai.

---

*Ideias sobre gênero*

- Gênero faz referência a homem e mulher
  - Mulheres enfrentam desvantagens
  - Mulheres têm necessidades diferentes
  - Gênero não deve gerar conflitos familiares
  - Empoderamento
  - Autoestima
  - Falta de consciência, informação e sentimento de inferioridade
  - Paridade de gênero e liderança feminina
  - Oportunidade, reconhecimento e visibilidade
  - Gênero e Direitos Humanos
- 

**Fonte:** Autora.

## 7.2. Definição do problema

A definição do problema, ou *policy problem*, é a situação que a política pública enseja mudar. Ela é uma construção social e seu escopo depende de mudanças sociais, políticas e econômicas. Foram identificados problemas de políticas de diferentes ordens na agenda das mulheres rurais e de gênero no Paraguai.

A Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário traz de forma bem organizada as razões pelas quais são necessárias políticas específicas para as mulheres rurais, logo, quais os problemas que ela se propõe a enfrentar. É afirmado que a invisibilidade histórica das mulheres camponesas e indígenas paraguaias na agricultura e a responsabilidade quase exclusiva sobre o trabalho reprodutivo e produção de alimentos ainda não foram superadas.

Ademais, a melhoria de vida no rural segue enfrentando obstáculos que impedem o “*el pleno disfrute de sus derechos humanos*”. As políticas agrárias não têm considerado as mulheres como promotoras do desenvolvimento rural e seu aporte na economia segue sendo invisibilizado; o trabalho doméstico é subvalorizado e se confunde com a produção dos quintais produtivos e criação de pequenos animais. Os trabalhos na exploração agrícola são identificados como “ajuda”, “*su trabajo agrícola es subestimado y se hace invisible su aporte en la agricultura y la soberanía alimentaria*”.

Explicitamente, não é usado o termo “divisão sexual do trabalho”. Mas a separação entre trabalho de mulher (doméstico) e trabalho de homem (agrícola) é classificado como algo negativo, porém vinculado a questão de oportunidades e cultural.

Já a Lei 5.446/2015 faz referência a “*situación de vulnerabilidade social, económica y cultural*” que enfrentam as mulheres rurais, sem detalhá-la.

Nas entrevistas, o exíguo acesso das mulheres às políticas públicas é citado como um problema central. Segundo as interlocutoras paraguaias, muitas agricultoras são privadas de necessidades básicas, como habitação, ATER, crédito, saúde, “*las mujeres tienen menor posibilidad a los créditos*”. Para a representante da sociedade civil, é preciso “*mayor acceso a los recursos de capital humano, capitales de producción como la tierra, el crédito, las capacitaciones, la asistencia técnica y extensión rural con un enfoque de género*”.

Outro limite destacado nas entrevistas é a ausência de dados e estatísticas oficiais sobre mulheres e gênero “*informaciones de acceso a tierra de las mujeres que no se ven reflejadas muchas veces en la tenencia de los censos*”. Apontado como um problema incorporado mais recentemente na agenda, está a violência que as mulheres rurais sofrem e o aumento dos casos de feminicídio.

Apesar de não serem identificadas nas falas as razões pelas quais tais problemas foram inseridos na agenda política do país, são temas, incessantemente, tratados pelo GT Gênero da REAF, por meio de diferentes ações: no bojo dos I e II Programas Regionais de Gênero; por meio de oficinas, seminários e intercâmbios entre os países; recomendações ou diretrizes definidas para o bloco; estudos e publicações apoiados e produzidos, dentre outros. O referido Grupo de Trabalho organizou e implementou uma agenda que centralmente problematizou a invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres e a sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados; a escassez de dados e o baixo o acesso das mulheres à terra, e às políticas agrícolas e agrárias.

Por fim, a baixa representação das mulheres em cargos diretivos nas organizações públicas e da agricultura familiar aparece de forma recorrente nas falas das entrevistadas como um outro problema a ser enfrentado. “*As mulheres ocupam cargos pero no son cargos, importantes, es una luta nossa diária e uma luta da REAF, da comissão de género, da COPROFAM justamente para poder disminuir esa brecha, esa diferencia que existe entre hombres e mujeres*<sup>28</sup>”. A representação pretendida é quase simbólica, pois pouco questiona a estrutura da desigualdade.

---

<sup>28</sup> Optou-se por fazer a transcrição exata da fala desta entrevistada, que mesclou português com espanhol. Ela reside na fronteira do Paraguai com o Brasil.

O material de comunicação com a sociedade e com o público alvo analisado pareceu alinhado com estes problemas, a exemplo das seguintes afirmações identificadas em matérias de sites institucionais:

*Para nosotros, la participación de la mujer y la erradicación de la violencia de género, son los ejes más importantes.*

Ou:

*Las estructuras de desigualdad, discriminación y violencia que actualmente impiden el desarrollo equitativo y la participación plena de las mujeres rurales e indígenas.*

Ou ainda:

*Cabe notar, que las mujeres en el medio rural desempeñan tareas productivas y de cuidado, aportando a la economía familiar con su trabajo diario no remunerado.*

De modo geral, há coesão entre as ideias de gênero pontuadas na seção anterior com os *policy problem* aqui tratados e sistematizados no quadro 07. Isso porque ambos se situam, teoricamente, mais próximos do feminismo liberal. O elemento que destoa um pouco mais desta corrente é a identificação da divisão sexual do trabalho como um problema a ser enfrentado, que, por definição, é tido como uma forma de superação das desigualdades de gênero do campo marxista.

**Quadro 7.** Resumo dos principais problemas (*policy problem*) nos discursos coordenativo e comunicativo no Paraguai.

---

*Problemas*

- Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres
  - Sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados
  - Situação de vulnerabilidade social, econômica e cultural
  - Baixo acesso às políticas públicas
  - Poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas
  - Baixa representação em postos de direção
  - Violência
- 

**Fonte:** Autora.

### **7.3. Paradigmas de políticas para as mulheres rurais**

Os paradigmas constituem um pequeno, porém, significativo, subconjunto de determinadas ideias políticas, que são muito importantes para compreender a política pública. Todavia, além da compreensão sobre as políticas e as mudanças em torno dela, as várias ideias constituem “o bloco de construção de paradigmas” (DAIGNEAULT, 2014).



Por isso que, para estudar os paradigmas de políticas para mulheres rurais no Paraguai, foi, primeiramente, necessário reconhecer as principais ideias presentes sobre gênero, nos discursos comunicativos e coordenativos do país.

A presença de um paradigma, um conjunto de ideias políticas coerentes e bem estabelecidas, sugere um impacto no conteúdo das políticas públicas. Contudo, o paradigma pode estar ausente, demonstrando que as ideias presentes certamente exercerão menor influência sobre as políticas (DAIGNEAULT, 2014). Nem sempre há compatibilidade entre todos os elementos ideacionais de um paradigma de política e, ao mesmo tempo, ideias podem ser compatíveis com diferentes paradigmas (DAIGNEAULT, 2014).

Uma vez isso posto, foi identificado em um documento de 2010, período do governo Lugo, pretensamente mais progressista, que a missão institucional da Diretoria de Gênero e Juventude do Ministério da Agricultura era que *“mujeres y hombres en igualdad oportunidades, estén incorporados/as en las políticas del sector agrario a través de la transversalización de género en las políticas y programas a ser ejecutados por el MAG, para la incorporación efectiva del desarrollo sostenible del país”*.

Este trecho reforça a ideia, previamente identificada junto à delegação paraguaia, de que gênero se trata de homens e mulheres; e que a desigualdade é uma questão oportunidades entre homens e mulheres, dialogando expressamente com premissas liberais. Essas ideias convergem, assim, para o paradigma de que a igualdade de oportunidade deve fazer parte do desenvolvimento sustentável.

Porém, mais do que igualdade de oportunidades, há trechos na Ley 5.446/2015 que fazem referência à garantia de *“derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales [como] fundamentales para su empoderamiento y desarrollo”*. Assim, interpreta-se que além da igualdade de oportunidades, a garantia de direitos por parte do Estado é fundamental para o desenvolvimento.

Outro paradigma identificado na fala de um gestor é que a institucionalização de políticas públicas para as mulheres faz parte do percurso para solucionar as assimetrias de gênero e alcançar o desenvolvimento rural. Segundo:

*Hemos avanzado muchísimo. Son los documentos, contamos con la ley, contamos con nuestras políticas, la operatividad. (...) Muchas veces parte de lo que es la voluntad política, de que las autoridades estén convencidas de que este el camino a seguir y el norte para llegar al desarrollo verdadero de la región, al desarrollo rural de las naciones.*



Mais uma vez alinhado com características liberais, este paradigma dialoga com a ideia de que a solução das desigualdades de gênero passa pela adoção de políticas públicas e legislações específicas, logrando também o desenvolvimento rural.

Dentre esses paradigmas elencados é relevante ressaltar que não há um padrão de desenvolvimento referenciado; ora é sustentável, ora rural, mas também há menções ao desenvolvimento agropecuário e florestal (como na Política de Igualdade de Gênero e Intercultural). Por mais que existam diferenças significativas entre eles, a relação de quaisquer com as ideias de gênero não diverge e, por isso, não serão aqui tratadas como relevantes.

O tema da participação social é recorrente, tanto nas entrevistas, atas e outros documentos oficiais. Alguns aspectos sobre ela são destacados como relevantes, a exemplo da aproximação e alinhamento entre sociedade civil e governo "*tienes que tener de tu lado [em referência à sociedade civil] e ir caminando juntos y no al contrario, eso es lo más importante, esa es una dificultad que suele suceder*".

A participação das mulheres rurais também é referenciada, e caracterizada como "*participación protagónica a las mujeres rurales (...) a los efectos de garantizar el desarrollo nacional sustentable*". Assim, a participação não deve ser simbólica ou consultiva, mas permitir que mulheres exerçam real protagonismo, garantindo o desenvolvimento sustentável.

Por fim, outro ponto é a dimensão da participação, como a fala que resgata que "*siempre hubo diálogo, pero más a nivel de territorio, no así a nivel estratégico*". Tal câmbio de perspectiva é atribuído como influência da REAF, com a "*posibilidad de estar de cerca con los principales beneficiarios, de escuchar su problemática*".

Tal paradigma de participação social parece se contrapor ao projeto liberal, pois define o posicionamento de que a sociedade deva ser atuante e ativa e, que o Estado deva estar presente, arcando com suas responsabilidades (e não na condição de Estado mínimo, delegando à sociedade a responsabilidade de implementar ações).

Assim, a interpretação é que o paradigma presente seja o democrático participativo; que contemple o alinhamento entre governo e sociedade civil; que proporcione participação ativa das mulheres; que seja estratégico e de âmbito nacional/regional. Com tais características a participação social democrática produzirá efeitos para garantir o desenvolvimento sustentável.

Outra fala usual foi a de que compete ao Estado normatizar direitos, e à sociedade civil organizada, demandar serviços e seu acesso, "*cuanto más mujeres estén informadas y capacitadas entonces van a exigir más (...) siempre hay que luchar para obtener, es la*

*constitución te dice que hay una igualdad de derecho, pero está escrito*”. Assim, o Estado só atuaria mediante pressão; como se a existência e implementação de políticas públicas estivesse condicionada à organização e poder reivindicatório das mulheres (elas precisam se capacitar, se empoderarem e, assim, passam a conhecer os seus direitos e a reivindicá-los, pressionando o Estado).

Como defendido por Poulantzas (2000), o Estado alimenta as interações entre a burguesia e a classe trabalhadora; nele se acomodam e se condensam as relações de força entre as classes sociais. Enquanto a visão estruturalista descarta que sejam as pressões populares que orientam a agenda do Estado, a liberal acredita que o Estado seja uma arena na qual se articulam os diferentes grupos de interesse, que devem fazer pressão sobre a agenda, conteúdo e recursos estatais. A visão paraguaia sobre o Estado tem evidências liberais; seu paradigma é que o Estado deva atuar sob pressão de grupos de interesse. Contudo, não há questionamento ou problematização se as mulheres rurais realmente têm mecanismos que permitam exercer pressão política e social sobre as instituições governamentais que elas elegerem.

Na sequência, são apresentados os principais paradigmas de políticas identificados.

**Quadro 8.** Resumo dos principais paradigmas de políticas nos discursos coordenativo e comunicativo no Paraguai.

---

*Paradigmas de políticas*

- Igualdade de oportunidade deve fazer parte do desenvolvimento sustentável
  - Garantia de direitos por parte do Estado são elementares para o desenvolvimento
  - Institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural
  - Participação social democrática (das mulheres) é capaz de garantir o desenvolvimento sustentável
  - Estado atua sob pressão de grupos de interesse
- 

**Fonte:** Autora.

#### **7.4. Influências da REAF na agenda paraguaia**

Analisando os discursos, é consenso que a reunião especializada contribuiu para fomentar a agenda de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai, *“para nosotros el GT de género de la REAF es fundamental, es importante porque justamente a partir del GT (...) seguimos trabajando por encima de muchos programas; está influenciando muchísimo dentro de los gobiernos*”. O tema ganhou destaque nacionalmente, dando visibilidade às mulheres rurais *“yo diría que eso se fortalece con el tema de la aparición del GT de género*

*en la REAF, porque de alguna manera impacta positivamente dentro de los programas y proyectos del ministerio de agricultura”.*

Além das peculiaridades da própria REAF, o GT Gênero, para uma gestora, foi precursor em romper com a lógica comercial predominante no MERCOSUL, dar visibilidade às mulheres rurais e reconhecê-las como agricultoras familiares e camponesas. Esta é uma perspectiva inédita, pois situa as mulheres enquanto sujeitos de direitos sociais e, sobretudo, econômicos.

Para entender de que forma e em que medida as ideias de gênero, as definições de problemas e os paradigmas de políticas para mulheres rurais que circularam nessa arena incidiram sobre a construção de políticas para mulheres rurais no Paraguai, é importante resgatar a influência do Brasil neste cenário.

Dentre os países que integram ou integraram a REAF, o Brasil é majoritariamente apontado como o que mais contribuiu para a agenda de gênero e mulheres rurais:

*Brasil aportó mucho (...) la percepción que yo tengo es que el aporte de Brasil en materia de género fue y sigue siendo fundamental”; “siempre fue Brasil aportando pautas, dándole ese seguimiento porque cualquier proyecto, cualquier actividad que hagas donde participa más de una persona necesita seguimiento y ese seguimiento no todos los países lo hacen”; “Brasil era el que tenía más incidencia en las mesas de trabajo.*

Da I à XXIV REAF, de 2004 a 2015, o Brasil foi governado pelo Partido dos Trabalhadores, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), instituição designada para construir e implementar políticas para a agricultura familiar no país, foi o órgão que assumiu a coordenação nacional na reunião especializada e a interlocução regional. O MDA contava com uma Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR), cuja coordenadora sempre exerceu o papel de ponto focal brasileiro de gênero na REAF.

Pela própria orientação política no país e, especificamente, do Ministério, os aportes do Brasil, por meio da DPMR foram mais distantes dos preceitos liberais, pós-modernistas e mais próximos dos marxistas. Isso pode ser atestado ao delimitar que as ideias sobre gênero defendidas pelo Brasil reconheciam como “desigualdade” a situação vivida entre homens e mulheres; que a causa da opressão das mulheres pelos homens estará na organização econômica; e por assim o ser, a busca era por autonomia econômica das mulheres rurais; transformação da divisão sexual do trabalho; igualdade entre as mulheres rurais, independente da sua condição civil e apoio à organização produtiva de mulheres.

Dentre os problemas, os centrais eram divisão sexual do trabalho, que invisibilizava o trabalho agrícola das mulheres e sua contribuição à economia rural e lhe designava como

única responsável o trabalho doméstico e dos cuidados; baixo acesso às políticas públicas; poucos dados e estudos sobre o acesso das mulheres às políticas públicas.

Sobre os paradigmas de políticas públicas, o Brasil pautava que as políticas afirmativas, com viés redistributivo (FRASER, 2008) e não apenas de afirmação de identidade ou igualdade de oportunidade, são elementos necessários para alcançar o desenvolvimento rural. E que para tal, a participação social e o diálogo com movimentos e organizações de mulheres eram fundamentais.

A orientação política brasileira e as perspectivas de sua incidência delinearão boa parte do escopo das recomendações, ações e articulações protagonizadas pelo GT Gênero no período analisado. Isso inclui desde a formulação e proposição de conteúdos das Recomendações GMC N°06/2008 e N°07/2012, dos I e II Programas Regionais de Gênero, do apoio à realização de estudos sobre o acesso das mulheres às políticas públicas nos diferentes países (estudo sobre o acesso das mulheres à terra; mulher e ATER; mapeamento de organizações produtivas de mulheres, dentre outros); articulação com outros GTs e instâncias internacionais, como RMMAM. Dessa forma, o Brasil pode ser identificado como o principal disseminador de ideias de gênero no bloco.

No entanto, é sabido que cada país tem formas e interesses próprios para promover a convergência e tradução dessas ideias. No caso do Paraguai, percebe-se que algumas ideias de gênero identificadas nos diferentes discursos são as mesmas presentes na REAF, como afirmar gênero como uma categoria de análise que se refere a homens e mulheres e sobre a importância em reconhecer e visibilizar as mulheres enquanto produtoras rurais.

Sobre os *policy problem*, invisibilidade do trabalho das mulheres; a sobrecarga delas na realização do trabalho doméstico; a ausência de dados oficiais sobre as mulheres; e, mais recentemente, a violência são os identificados nos discursos paraguaios e que, do mesmo modo, estiveram presente na arena REAF.

É indicativo que a convergência não adentrou no âmbito das ideias e paradigmas mais estruturalistas. E isso não se deve a eventuais falhas interpretativas da sua delegação na decodificação de conceitos mais progressistas, mas de coerência com as orientações políticas liberais e conservadores de seus últimos governos. Tampouco se conclui que o governo paraguaio se sugestionou apenas das ideias e práticas que circulavam na REAF para construir sua agenda sobre gênero e mulheres rurais.

É reconhecido que, graças a REAF, o tema gênero e mulheres rurais ganhou maior visibilidade e importância política dentro do próprio governo paraguaio. A menção é que antes da REAF não existiam políticas públicas para mulheres rurais, apenas ações pontuais,

com foco na perspectiva mulheres em desenvolvimento, que reforçava o papel tradicional das mulheres no trabalho doméstico e dos cuidados. Depois da REAF, ocorreram mudanças graduais, e a perspectiva passou a ser gênero. Esta mudança, identificada como necessária e promissora para receber recursos de organismos externos, acompanhou os novos paradigmas no contexto da cooperação internacional. Algo bastante relevante e estratégico ao país que, ainda, hoje recebe significativo montante de projetos e recursos do exterior.

Vale ressaltar que a contribuição da reunião especializada extrapola os limites nacionais, pois também é identificada por incitar o cumprimento de acordos internacionais: *“Todos los países tenemos ciertos compromisos internacionales entonces la REAF es un espacio para también forzar el cumplimiento de esos acuerdos (...) es una manera de forzar que eso acuerdos puedan ser cumplidos para la participación de la sociedad civil.”*

Assim, por mais que as deliberações da REAF não tenham força impositiva para os países membros, elas têm se alinhado a diretrizes internacionais de garantia de direitos às mulheres rurais, como as da I Conferência de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe, realizada em 2014.

Os I e II Programas Regionais de Gênero, por meio de intercâmbios, oficinas, estudos, fomentou uma agenda regional de sensibilização e construção de políticas e ações para as mulheres rurais. E, sobretudo a partir da I Conferência e dos seminários sub-regionais preparatórios, ampliou-se o escopo da discussão. Fortaleceu-se o diálogo político na região, novas alianças foram criadas e muita produção de conhecimento gerada, especialmente nos temas assistência técnica, estatística agropecuárias com enfoque de gênero, registros da agricultura familiar. Ou seja, como lembrado por uma entrevistada, por um lado a REAF proporcionou abrir o debate no alto escalão e, por outro, a produzir ações concretas, como conhecimento sobre áreas que quase não se tinha informações.

A REAF e a Conferência foram um marco recente na elaboração de acordos para a necessidade de existirem políticas específicas para as mulheres, que não bastava a transversalidade de gênero.

Um grande mérito atribuído à REAF é o amadurecimento sobre o que é participação social, extrapolando a lógica local e territorial, para uma participação mais estratégica e regional, dando assento e voz às agricultoras familiares. O GT de Gênero é visto como precursor, pois, pela primeira vez, deu-se espaço para que mulheres rurais fossem escutadas; intercambiassem experiências com outras de países vizinhos; dialogassem; construíssem propostas e entendimentos com as técnicas e gestoras. Além dos aspectos positivos para as

próprias agricultoras, houve fortalecimento das instituições governamentais que coordenam a pauta:

*la REAF era un espacio en donde le daban un lugar a la mujer del campo, un espacio donde ellas se puedan ir y participar, era importante, y eso fortaleció a la institución, más que nada a la Dirección de Género a tener esa oportunidad de darle a las mujeres del campo, que ellas sean parte de un proceso en donde ellas se vayan y participen y sean parte de esa reunión.*

As entrevistadas não identificam o GT Gênero como uma arena de conflitos, mas como um espaço com diversidade de ideias, opiniões, estratégias e prioridades políticas “no llamaría conflictos, son ideas que cada país tiene un sistema diferente. Lo que buscamos es hacer que esas ideas sean comunes para que esto pueda ser llevado adelante”. Ou seja, pode haver divergências, mas busca-se, por meio da argumentação, chegar a consensos, e este processo não é caracterizado como conflitivo.

A partir das falas, é possível identificar a grande contribuição da REAF na elaboração de ações e políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai, tanto por meio de ideias (gênero e reconhecimento da pauta e das mulheres rurais), problemas (invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres; sobrecarga do trabalho doméstico; poucos dados oficiais; violência), como por meio de paradigmas (institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural; participação social democrática é capaz de garantir o desenvolvimento sustentável). Este processo não é identificado como conflitivo, mas sim de difusão e convergência de ideias, experiências e políticas públicas. A seguir são sistematizados as principais influências da REAF no Paraguai.

#### **Quadro 9.** Resumo das principais influências da REAF na agenda paraguaia.

- 
- Visibilidade política da agenda gênero e mulheres rurais
  - Reconhecimento das mulheres rurais enquanto agricultoras e sujeitos de direito
  - Mudança na perspectiva de atuação: gênero e desenvolvimento, com foco no tema econômico
  - Forte incidência do Brasil
  - Orientação para formulação de políticas públicas para mulheres rurais
  - Avanço na normatização (menos ações pontuais; mais políticas públicas e ações afirmativas)
  - Alinhamento com as ideias e diretrizes de outras arenas internacionais
  - Produção de estudos, dados e informações sobre mulheres rurais
  - Fortalecimento diálogo político regional e novas alianças
  - Ampliação e amadurecimento da participação social democrática e regional
- 

**Fonte:** Autora.

### 7.5. Desenvolvimento de políticas

Especificamente sobre políticas públicas, identificaram-se nas entrevistas e atas quais delas foram formuladas e implementadas a partir de algum grau de incidência dos diálogos, ações e recomendações da REAF.

A mais citada é a Lei 5.446, de 2015, de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais, tida como um dos principais marcos legais para esta categoria social na América Latina. Embora não seja um mérito exclusivo, é notório que a REAF teve importante incidência no processo de sua formulação. Em várias falas expressa-se que sua construção se muniu de conteúdos produzidos em reuniões, seminários, oficinas, sobretudo os do I Programa Regional de Gênero, realizados no âmbito da referida reunião especializada. A Direção de Gênero e Juventude do Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério da Mulher, RMMAM e FAO, também, são identificados como instituições fundamentais neste trabalho.

Boa parte das ideias normativas sobre gênero, sistematizadas no quadro 06, é reconhecida nesse marco legal, sobretudo a definição de que gênero faz referência a homens e mulheres e que se atrela a direitos humanos; o princípio de empoderamento; a afirmação das mulheres terem necessidades distintas; a promoção da participação das mulheres em condição de igualdade em espaços de decisão e a formação de lideranças; o reconhecimento delas como agricultoras; de que a condição de submissão se deve às oportunidades desiguais.

A lei tem como objetivo geral promover e garantir os direitos econômicos, sociais, políticos e culturais das mulheres rurais, fundamentalmente para seu empoderamento e desenvolvimento, buscando garantir o acesso das mulheres às políticas públicas, inclusive por meio de modificações nas legislações e marcos legais correlatos. Também objetiva implementar mecanismos de consulta com as organizações de mulheres rurais, propiciando espaços e fortalecendo os já existentes para a participação ativa das mulheres; e também incorporar a desagregação por sexo de todo o registro de informação de base agropecuária. Ou seja, há coerência entre seus objetivos e a maioria dos *policy problem* identificados. A Lei não trata da sobrecarga de trabalho doméstico e dos cuidados das mulheres e da violência, problemas identificados nos discursos coordenativo e comunicativo do Paraguai.

Sobre os paradigmas, há referência à igualdade de oportunidade como parte do desenvolvimento sustentável; que a garantia de direitos por parte do Estado é fundamental para o desenvolvimento; que a institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural e que a participação social democrática é capaz de garantir o desenvolvimento sustentável.



Embora a sociedade civil não tenha participado diretamente do seu desenho, foram consultados documentos e relatórios de atividades da REAF que, na ocasião, contaram com ampla participação de mulheres rurais. O conteúdo da lei é considerado adequado pelas entrevistadas, normatizando os temas de acesso à terra, crédito, mercado, atenção, maternidade, identificação da mulher como mulher rural.

Outro marco importante é a Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário, do Ministério da Agricultura e Pecuária, fruto da Lei 5.446. Ela foi criada para transversalizar o enfoque de gênero nos processos de desenho, implementação, monitoramento, avaliação de políticas e programas das instituições que integram o sistema MAG, como o Instituto de Desenvolvimento e de Terra, Banco Nacional de Fomento, Crédito Agrícola, dentre outros. Seu objetivo é:

*Garantizar la igualdad y equidad de género a través del cumplimiento de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales e indígenas, en el fomento de la producción agropecuaria y forestal, el fortalecimiento de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza rural, por medio de acciones y servicios institucionales.*

Como enfatizado por uma entrevistada,

*La Política de Igualdad de Género e Interculturalidad cuenta con indicadores, (...) flexibilidad al acceso a la tierra, flexibilidad a la acceso al crédito para mujeres rurales, formulado desde el Banco Nacional de Fomento un producto financiero específico para mujeres rurales, (...) esas acciones se sustentan en gran medida en las recomendaciones de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar.*

Mais uma vez são destacados aportes da REAF (e da FAO) na construção dessa política. Como afirmado por uma gestora “*esto es una forma de institucionalizar, materializar los compromisos del Estado como para la REAF, como para el Consejo de Agricultura Familiar y enmarca nuestra constitución nacional y todos los reglamentos de leyes normativas internacionales también*”.

Em termos de ideias normativas sobre gênero foram identificadas na Política de Igualdade a afirmação de que gênero faz referência a homem e mulher; que as mulheres têm necessidades diferentes; empoderamento; paridade de gênero e liderança feminina; desigualdade e discriminação; da importância delas serem visibilizadas e reconhecidas como agricultoras; de que a condição de submissão se deve às oportunidades desiguais. Pela primeira vez constata-se a ideia de diversidade das mulheres rurais, com afirmação da categoria indígena.

No âmbito do discurso comunicativo sobre a citada Política, corroboram-se as ideias de empoderamento; de gênero referir-se a homens e mulheres e de pertencer à agenda dos direitos humanos “*resaltaron que la labor desempeñada es orientada en los principios de los*



*derechos humanos, en ese sentido, valoraron la jornada por la importancia del empoderamiento y del fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer para desarrollo humano integral”.*

A Política se estrutura para tratar os problemas de invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres; baixo acesso às políticas públicas; poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas. O tema sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados das mulheres também é posto como um problema, porém, ele não se atrela aos enfoques e prioridades listados no documento.

Mesmo não estando presente na Lei, o tema violência aparece como problema na Política de Igualdade de Gênero e Intercultural, guardando sinergia com o discurso comunicativo, que reconhece a pauta como prioritária:

*Una de las prioridades incluye la institucionalización del enfoque [de violencia] al interior del sector agrario, que a su vez contempla la elaboración de protocolos intra e interinstitucionales de actuación para prevenir la discriminación y violencia de género en la cartera agropecuaria y entes autárquicos, en coordinación con la DGyJR.*

A (re)inserção do tema violência na agenda pública das mulheres rurais paraguaias, além de significar uma maior guinada ao liberalismo, reposiciona as mulheres rurais no campo “social” de atuação do Estado. E mais, se depara com os limites institucionais e atribuições que competem ao Ministério da Agricultura e à própria REAF. São realmente estas instituições quem devem coordenar e impulsionar esta agenda? Ou seriam Ministério das Mulheres e RMMAM, respectivamente?

Quanto aos paradigmas de políticas, são elencados na Política de Igualdade que a igualdade de oportunidade deve fazer parte do desenvolvimento sustentável; que a garantia de direitos por parte do Estado é fundamental para o desenvolvimento; a institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural; a participação social democrática como garantidora do desenvolvimento sustentável.

O quadro 10 traz as principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas de políticas nas ações descritas.

**Quadro 10.** Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas de políticas da Lei 5.446/2015 e da Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário, no Paraguai.

<b>Lei 5.446/2015 – Políticas Públicas para Mulheres Rurais</b>	<b>Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário</b>
<i>Ideias sobre gênero</i>	<i>Ideias sobre gênero</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gênero faz referência a homem e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gênero faz referência a homem e</li> </ul>

mulher	mulher
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desigualdades históricas e sociais</li> <li>• Mulheres têm necessidades diferentes</li> <li>• Empoderamento</li> <li>• Paridade de gênero e liderança feminina</li> <li>• Gênero e Direitos Humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desigualdade e discriminação</li> <li>• Mulheres têm necessidades diferentes</li> <li>• Empoderamento</li> <li>• Paridade de gênero e liderança feminina</li> <li>• Gênero e Direitos Humanos</li> <li>• Diversidade de mulheres rurais</li> </ul>
<i>Problemas</i>	<i>Problemas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres</li> <li>• Situação de vulnerabilidade social, econômica e cultural</li> <li>• Baixo acesso às políticas públicas</li> <li>• Poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas</li> <li>• Baixa representação em postos de direção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres</li> <li>• Sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados</li> <li>• Baixo acesso às políticas públicas</li> <li>• Poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas</li> <li>• Violência</li> </ul>
<i>Paradigmas de políticas</i>	<i>Paradigmas de políticas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdade de oportunidade deve fazer parte do desenvolvimento sustentável</li> <li>• Garantia de direitos por parte do Estado são elementares para o desenvolvimento</li> <li>• Institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural.</li> <li>• Participação social democrática é capaz de garantir o desenvolvimento sustentável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdade de oportunidade deve fazer parte do desenvolvimento sustentável</li> <li>• Garantia de direitos por parte do Estado são elementares para o desenvolvimento</li> <li>• Institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural.</li> <li>• Participação social democrática é capaz de garantir o desenvolvimento sustentável</li> </ul>

**Fonte:** Autora.

A sistematização do quadro 10 permite afirmar que há um desencadeamento entre as variáveis explicativas (ideias sobre gênero, problemas, paradigma de política, incidência da REAF) e a variável resposta (desenvolvimento de política pública). Mesmo que identificados problemas não tratados por estas políticas, como a sobrecarga do trabalho doméstico das mulheres; ou paradigmas de políticas antagônicos, como o desenvolvimento rural e o desenvolvimento agropecuário e florestal, há coerência entre os conceitos do campo das ideias e a sua normatização, presentes tanto no discurso coordenativo, como no comunicativo.

Pontuamos duas possíveis razões para que a sobrecarga do trabalho reprodutivo ser pontuada como problema, mas não referenciada nos marcos legais. Uma delas é por sua

origem ser justificada “culturalmente”. E, por assim o ser, não se encontram respostas para combatê-la. Ademais, por referir-se ao âmbito doméstico, há um entendimento de não responsabilização e atuação do poder público. Caso a divisão sexual do trabalho fosse tida como algo que estrutura o trabalho, que situa as mulheres como responsáveis pelo trabalho doméstico não remunerado e invisível, o seu enfrentamento seria por meio de ações propositivas do Estado, que questionassem e provocassem mudanças nas estruturas políticas, sociais e econômicas e não no campo das oportunidades ou sensibilização.

Outra é por ela ter entrado na política por influência dos discursos e ideias que circulavam na REAF. Porém, parece ter havido apenas uma incorporação de sua narrativa, desprovida de estratégias ou conteúdos justamente por uma compreensão de que se justifica pela cultura e isso não configura no campo de atuação do Estado.

No marco da implementação da Lei 5.446/2015 e da Política de Igualdade de Gênero e Intercultural, outras iniciativas também foram citadas como tendo sido influenciadas pela REAF. Por ainda não serem normatizadas ou por não se constituírem efetivamente como políticas, houve maior dificuldade em levantar e agrupar as variáveis explicativas e respostas para proceder a sua análise.

De toda forma, cabe registro que, sobre os programas de Assistência Técnica e Extensão Rural, foram aportados conteúdos e recomendações produzidos pelo GT de Gênero, repercutindo nas orientações sobre gênero dentro dos governos, inclusive na atuação de técnicas mulheres. A mudança metodológica redirecionou a atuação dos técnicos, que atualmente prestam o serviço para homens e mulheres. O discurso comunicativo é alinhado a esta ação, destacando que *“la asistencia técnica abarco en el año 2016 a 93.923 familias, de la cuales el 50.9% representa a mujeres y el 49.1% a hombres”*.

Concernente à facilitação do comércio, segundo as entrevistadas, o principal avanço é atribuído a percepção dos técnicos sobre o que é gênero *“gracias a este trabajo que se comenzó con la REAF hoy en día los técnicos han incorporado lo que es género”*. O discurso comunicativo situa como “empoderamento” a maior participação das mulheres em feiras agropecuárias; reforça a concepção de que gênero refere-se a mulheres e homens (inclusive por meio de imagens), em busca de maior igualdade de oportunidades *“se implementaron las ferias agropecuarias (...), estas integran a Comités de mujeres y mixtos, evitan así al intermediario, propiciando un crecimiento económico inclusivo con igualdad de oportunidades”*.

A respeito das duas iniciativas elencadas, sobre ATER e comercialização, problematiza-se em que medida estas iniciativas têm incidido sobre as desigualdades de gênero ou apenas têm considerado as mulheres como público alvo.

Sobre projetos produtivos, de modo geral, é dito que o Ministério da Agricultura tem projetos produtivos nos quais as mulheres são beneficiárias, com “*productos financieros específicos para mujeres*”, conforme o discurso comunicativo “*el MAG logró incluir en el 90% de sus proyectos y planes la perspectiva de género para que las mujeres accedan en igualdad de condiciones a los servicios que presta la institución*”. A estratégia é atribuída à busca por novos mecanismos de difusão sobre os direitos das mulheres, no escopo dos direitos humanos e diminuição das lacunas de gênero.

A atuação do GT Gênero também aportou contribuições para os Registros Nacionais de Agricultura Familiar, visibilizando as mulheres e obrigando, de certa forma, os países a produzirem dados com enfoque de gênero. Na entrevista identificou-se, no entanto, que:

*El registro de la agricultura familiar fue una de las recomendaciones de la REAF y tiene una mirada con género pero no se efectiviza tanto esta mirada ¿Por qué? porque queda invisibilizada todo los aportes de la mujer nuevamente (...) no están todas las actividades que realizan las mujeres y el aporte a la economía familiar.*

Ou seja, na prática o registro paraguaio identifica o sexo das pessoas, mas não identifica a produção de cada um dos membros do núcleo familiar; tudo é identificado coletivamente, havendo omissão do trabalho, produção e geração de renda das mulheres.

Desde o começo do GT Gênero, o tema acesso à terra para as mulheres é recorrente. Ainda em 2010, o Paraguai apresentou em plenária do GT o termo de referência que subsidiou a contratação de um estudo sobre o acesso das mulheres à terra, incluindo análise dos cadastros e censo. Mais recentemente, a cotitularidade da terra é outra ação que repercutiu no bojo das ações da REAF “*se beneficia tanto a la titularidad del hombre y la mujer y que sea cotitular justamente ambos*”. Porém, há grandes dificuldades de operacioná-la, já que as mulheres aparecem como cotitulares e a maioria dos titulares segue sendo os homens.

Nas menções sobre ATER e comercialização, não há grandes estratégias ou inovações normativas para garantir o enfoque de gênero. As “boas práticas” ficam no campo da sensibilização de técnicos para a adoção de abordagens inclusivas. Sobre a cotitularidade e registros, embora haja diretrizes para práticas que visibilizem e garantam direitos às mulheres, de acordo com as falas das entrevistadas, seguem existindo dificuldades na sua efetiva execução.

No quadro 11 são apresentadas as principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas identificados em outras ações paraguaias.

**Quadro 11.** Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas de políticas nas ações de ATER, comercialização, registros nacionais, cotitularidade e projetos gerais, no Paraguai.

<b>ATER</b>	<b>Comercialização</b>	<b>Registros Nacionais de AF</b>	<b>Cotitularidade</b>	<b>Projetos gerais</b>
<i><b>Ideias sobre gênero</b></i>				
Gênero faz referência a homem e mulher	Gênero faz referência a homem e mulher	Gênero faz referência a homem e mulher	Gênero faz referência a homem e mulher	Gênero faz referência a homem e mulher
Empoderamento	Empoderamento		Paridade de gênero	Igualdade de oportunidade
Autonomia econômica	Igualdade de oportunidades			Gênero e direitos humanos
Paridade de gênero				
<i><b>Problemas</b></i>				
Baixo acesso às políticas públicas	Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres	Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres	Baixo acesso às políticas públicas	Baixo acesso às políticas públicas
Poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas	Baixo acesso às políticas públicas	Baixo acesso às políticas públicas	Poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas	
		Poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas		
<i><b>Paradigmas de políticas</b></i>				
Não foram possíveis identificar				

**Fonte:** Autora.

A estratégia do Paraguai tem sido, sobretudo, no campo do feminismo liberal, cuja referência preponderante é o empoderamento. O avanço tem sido na institucionalização pelo Estado do reconhecimento do “problema”, criando marcos legais específicos, mas que ainda não foram instrumentalizados. A legislação é importante ponto de partida, pois, sob a argumentação da delegação paraguaiá, permitiria disputar espaço e prioridade política, elaborar ações e programas, solicitar financiamento e orçamento próprio. No entanto, aqui se

problematiza que nem sempre a igualdade legal se converte em instrumentos que efetivamente promovam a igualdade de acesso. Pautar a igualdade apenas formal/legal é uma marca do feminismo liberal.

É citado como desafio operacionalizar as recomendações REAF, principalmente por demandar muita articulação institucional no país, mas, ao mesmo tempo, acredita-se que os marcos legais “*también nos ayuda un poco más a hacer efectiva y operativizar las recomendaciones de la REAF*”. O peso central da atuação do Estado, sobretudo, tem sido nas questões de identidade e reconhecimento, centrados na esfera pública. A incidência sobre problemas distributivos em termos de posse e geração de renda ainda é marginal, assim como o enfrentamento às desigualdades que ocorrem no âmbito doméstico.

## 8. URUGUAI: IDEIAS, PROBLEMAS, PARADIGMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS

Neste capítulo são tratadas as ideias normativas sobre gênero, problemas, paradigmas de políticas, incidência da REAF e desenvolvimento de políticas presentes na agenda do Uruguai.

### 8.1. Ideias normativas sobre gênero

As seis pessoas entrevistadas da delegação uruguaia, coordenador nacional, gestores e gestoras atuais e representantes da sociedade civil, reforçam, em suas falas, a compreensão de gênero quanto uma categoria de análise, socialmente construída, que busca entender o quanto as diferenças sexuais hierarquizam o saber e poder na sociedade. Por vezes, parece haver certo relativismo na ideia dual sobre o que é gênero, por nem sempre situar as mulheres como público que sofre a desigualdade.

Essa construção de ideias é corroborada pela afirmação de uma entrevistada de que gênero não é um tema exclusivo das mulheres e de suas organizações:

*Ha ido logrando que el tema no sea un gueto exclusivo de las organizaciones de mujer, es importante en la medida que el tema de la equidad de género, de la transversalización, no sea un tema exclusivo de las organizaciones de mujeres sino que sea tomado por todas las organizaciones y pro todos los actores ayuda a que el tema crezca.*

Tal fala alerta para o isolamento, a guetização do tema gênero e da importância de sua incidência e convergência junto aos demais; no entanto, não defende a permanência e existência de arenas específicas para tratar o tema e ações afirmativas para as mulheres.

Apesar dessa afirmação, os discursos coordenativo e comunicativo prevaletentes evidenciam que são as mulheres que enfrentam sistemáticas desigualdades, e não os homens. Fotos, figuras, ilustrações, linguagem inclusiva, também, comunicam essa mesma ideia, além de afirmarem que a superação da desigualdade deve dar-se por meio da promoção da autonomia, sobretudo a econômica.

Em ambos discursos, o termo empoderamento também é muito usado, o que poderia significar uma aproximação com ideais mais liberais e individuais. No entanto, é importante considerar outras afirmações, como a de que centraliza o patriarcado a origem da desigualdade; e a que atribui a “padrões culturais” a pouca visibilidade e empoderamento das mulheres:

*Somos al contrario sociedades patriarcales, en algunos países más, en algunos países menos pero hay un tema cultural de fondo (...) esa base cultural nos formamos todos los ciudadanos, entonces eso cuesta cambiarlo, es un cambio de*

*largo plazo, esperemos estar educando a nuestros hijos en una cultura diferente, pero creo que cuesta bastante.*

E ainda,

*Es una cosa de construcción cultural, hay que trabajarla y fortalecerla, y hay que apoyar a las mujeres en que puedan tomar también esas decisiones, porque también a veces cuando queremos implementar una política de equidad las mujeres responden “no, porque yo no”; que no quieren asumir ese proceso.*

Esta última afirmação, além de condicionar a desigualdade a padrões culturais, afinal “*la cultura general nuestra es patriarcal, machista*”, também culpabiliza as mulheres por isso, por não terem interesse ou pretensão em assumirem processos decisórios.

Há evidências de que, nas ideias sustentadas pela delegação uruguaia, o cerne são as desigualdades, as mulheres estão em uma condição de subordinação, opressão e de pouco reconhecimento comparadas aos homens. Assim, ao defenderem a igualdade de direitos entre homens e mulheres, aproximam-se do feminismo igualitário. Porém, por mais que o “empoderamento” seja tido como uma possível solução, a autonomia econômica também é fortemente pautada, e não há um consenso sobre o que estrutura essa desigualdade, seja o patriarcado, o sistema capitalista ou padrões culturais de comportamento. Há, portanto, aproximações tanto do campo do feminismo moderno marxista, quanto do contemporâneo radical e pós-modernista.

Uma entrevistada ao afirmar que “*hay que hacer un cambio cultural, eso también es definición política, si se trata de un cambio cultural o simplemente se trata de construir herramientas para que las mujeres accedan*” não apenas situa sua fala no culturalismo pós-moderno, como também reforça que gênero e feminismo são campos políticos em disputa, e que o Estado deve se posicionar diante das possibilidades de enfrentamento das desigualdades.

Há menção ao conceito de micromachismo, vinculado a resistências institucionais, visíveis e menos visíveis, definidas como “*pequeñas acciones de neutralización, que en definitiva hace como que el trabajo se haga más dificultoso*”. Esta parece ser uma ideia alinhada ao feminismo pós-modernista que foca nos microespaços de poder (BENALCÁZAR-LUNA e VENEGAS, 2017).

Outra ideia que um dos entrevistados apresenta é a relação entre as desigualdades de gênero e de classe, exemplificando que as desigualdades que sofre uma mulher agricultora familiar não são as mesmas que uma do empresariado rural:

*Hay una diferencia, hay inequidades de género en los mundos, no son de la misma intensidad, porque la inequidad de género en la mujer rural, o en la trabajadora rural, asalariada rural, o una productora familiar (...) es mucho más intensa en ella que en la patrona, en la dueña de la estancia o en la dueña de la empresa o en la*



*profesional que brinda servicio en el mundo de la agricultura empresarial, hay inequidades de género en los dos lados, pero yo creo que en algunos son más intensos.*

Esta ideia reflete que o patriarcado explora, mercantiliza e oprime todas as mulheres, mas a consubstancialidade faz diferença, por critérios de classe, raça, etnia, umas são mais exploradas do que outras. Esta ideia se aproxima do feminismo marxista.

Há compatibilidade entre as ideias do discurso coordenativo com as do discurso comunicativo. Ambos defendem ações afirmativas e estratégias de transversalização da pauta. Quando se referem a ações afirmativas, as mulheres são situadas de forma mais direta como as sujeitos que sofrem desigualdades. Já quando há transversalização de gênero, nem sempre é explicitado o opressor e o oprimido, esbarrando na dualidade que o conceito pode trazer. As causas das desigualdades ora são atribuídas ao patriarcado, ora são culturais, ou múltiplas. E, assim sendo, seu enfrentamento indica vários meios de ação, incluindo mudanças culturais.

Chama a atenção que, nas falas analisadas, pode estar ocorrendo confusão entre social e cultural. Talvez o uso mais comum de “cultura” não carregue o conceito de fundo que as entrevistadas ponderam; pode ser o termo usado para tentar compreender, de forma mais geral, as manifestações sociais do patriarcado e do machismo. Isso pode ser uma hipótese da recorrência à cultura e que nem sempre se sustenta numa análise mais profunda dos instrumentos e operacionalizações das políticas.

Na sequência, são apresentadas as principais ideias de gênero identificadas nos discursos uruguaios.

**Quadro 12.** Resumo das principais ideias de gênero nos discursos coordenativo e comunicativo no Uruguai.

---

*Ideias sobre gênero*

- Gênero faz referência a homem e mulher
  - Mulheres enfrentam desigualdades
  - Empoderamento
  - Promoção da autonomia econômica
  - Patriarcado e padrões culturais
  - Micromachismo
  - Desigualdades de gênero e classe
- 

**Fonte:** Autora.

## 8.2. Definição do problema

Os discursos coordenativo e comunicativo do Uruguai apontam para uma diversidade de problemas a serem enfrentados entorno da questão de gênero e mulheres rurais. Os

principais são a divisão sexual do trabalho, que designa a elas a responsabilidade quase exclusiva sobre o trabalho doméstico e do cuidado, que “*siguen asumiendo la mayor parte del cuidado*”; e a invisibilidade do trabalho produtivo “*realizan un trabajo productivo que nadie reconoce*”, com pouca autonomia econômica e controle sobre a renda gerada “*la autonomía económica de las mujeres rurales es un tema super preocupante, porque adentro de los pedidos de producción, su trabajo es menos valorado y no acceden a ingresos*”.

A invisibilidade do trabalho produtivo exercido pelas agricultoras repercute no menor acesso delas às políticas públicas “*no acceden a las políticas públicas de apoyo (...) o acceden en menor medida*”, e isso também é apontado como um problema:

*Como agricultoras e como beneficiárias das políticas públicas: un problema de visibilización del papel que tiene la mujer en los procesos a nivel rural en la agricultura familiar, había un proceso bastante claro de visibilización de una segregación negativa en el acceso a crédito, recurso productivo, financiamiento, tierra, etc., o en el acceso a asistencia técnica específica.*

O caminho apontado é pela busca por igualdade de direitos e condições, sobretudo nas políticas agropecuárias, destacadas como ainda incipientes na incorporação da perspectiva de gênero e na visibilização das mulheres como sujeitos de direito.

O discurso comunicativo corrobora estas questões, “*uno de los desafíos es que las mujeres sean vistas y valoradas en el medio rural como productoras y no como 'mujeres del productor'*”. E sinaliza o caminho percorrido em termos de políticas públicas “*En Uruguay, estamos trabajando para revertir la desigualdad de género en el medio rural con políticas diferenciadas*”.

Os temas da invisibilidade e do reconhecimento são identificados nos dois discursos. Já, a divisão sexual do trabalho, é tratada de forma mais enfática no discurso coordenativo e pouco destacada nos discursos comunicativos (apenas há menção em documentos oficiais).

A predominância masculina na posse dos bens de produção é identificada como problema “*no tienen la titularidad de los bienes de producción*” ou “*el capital productivo es un componente fundamental en ese sistema y es bastante desigual, el como el derecho patrimonial de las mujeres*”. A dominação patrimonial ou de recursos é vista como algo estrutural, que “*están vinculados a las relaciones históricas de violencia, de dominación*”.

Além dos limites da autonomia econômica, outras duas autonomias a ela vinculadas são apontadas como problemas: a autonomia da representação e incidência política, descrita como “*dificultad para inserir políticamente, para la toma de decisiones en las organizaciones colectivas*”; e a autonomía física “*las mujeres rurales sufren mucha violencia física, mucha violencia patrimonial, mucha violencia sexual*”.

Apesar de não ser uma justificativa consensuada, é reforçado que o cerne do problema é a autonomia econômica “*creo que un lugar privilegiado en estas discusiones es la autonomía económica*”, ou seja, a condição da autonomia da representação política e da autonomia física só serão conquistadas com a autonomia econômica, com o reconhecimento do trabalho agropecuário exercido pelas mulheres, com a socialização do trabalho doméstico e dos cuidados, com a possibilidade das mulheres também gerirem os recursos financeiros, serem titulares das políticas públicas e terem a posse dos bens de produção. Essas são premissas que dialogam com o feminismo marxista.

Pelas características do rural uruguaio, três questões bem emblemáticas são citadas como problemas, o assalariamento, cujo desemprego atinge mais as mulheres “*las mujeres rurales hoy siguen teniendo mucho menos empleo*”, e as coloca em condição de desigualdade; a masculinização do campo “*Uruguay tiene una población rural bastante baja y a su vez bastante envejecida y masculinizada*”; e o êxodo rural, sobretudo das jovens rurais:

*Después, en el empleo como asalariadas, ingresan mucho menos, y en los pueblos no tienen otra salida laboral, entonces casi que la trayectoria de vida de una mujer rural es conseguir una pareja con la cual poder mantenerse en el medio rural. Si no encuentra una pareja, esta es una cosa absurda, (...) se tiene que ir del medio rural. De hecho hoy tenemos una inmigración mucho más jóvenes [de mulheres] en los medios rurales.*

Outro problema de escopo mais amplo e referenciado por um entrevistado são as contradições entre agricultura familiar e agricultura patronal, que acabam por incidir na equidade de gênero:

*Existe una contradicción a resolver en todo el tema que tiene que ver con la equidad de género, pero no podemos nunca perder de vista la contradicción, agricultura familiar y agricultura patronal, en términos políticos más amplio la contradicción entre la oligarquía y el pueblo.*

Ele ainda afirma que:

*Si nos enfocamos mucha en una sola de estas contradicciones y no vemos las otras perdemos un poco la perspectiva (...) hay que luchar y mejorar las condiciones de equidad de pero no perder de vista que eso es así porque hay una contradicción más grande y abarcativa que es la contradicción entre dos modelos económicos y sociales (...) es una cosa muy subjetiva (...) trabajamos un poco muy, en forma muy compartimentada.*

Notadamente há uma vertente marxista ortodoxa nesta problematização, pois defende a priorização da agenda de enfrentamento das desigualdades de classe, sob a argumentação do divisionismo, frente à superação da desigualdade de gênero “*la contradicción más fuerte que es la de dos modelos económicos, dos sistemas de classe*”. Para ele focar apenas em gênero pode levar a não “*considerar las otras contradicciones, la contradicción entre agricultura*

*familiar y agricultura patronal o la contradicción entre sistema capitalistas y que propuestas más socialistas de modelo económico y social de organización de un país”.*

Os *policy problems* constatados em ambos tipos de discursos do Uruguai são sistematizados abaixo.

**Quadro 13.** Resumo dos principais problemas (*policy problem*) nos discursos coordenativo e comunicativo no Uruguai.

---

*Problemas*

- Divisão sexual do trabalho
  - Invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres
  - Sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados
  - Limitada gestão sobre os recursos financeiros
  - Baixo acesso às políticas públicas
  - Baixa representação em postos de direção
  - Violência
  - Masculinização do campo
  - Assalariamento e desemprego
  - Êxodo rural
  - Contradições entre modelos de agricultura
  - Desigualdade de classes sociais
- 

**Fonte:** Autora.

### **8.3. Paradigmas de políticas para as mulheres rurais**

Está presente nos discursos analisados que gênero deve se integrar ao desenvolvimento rural, que seja por um “*trabajo en género para el desarrollo rural*”. Para os uruguaios, a igualdade de gênero é condição imprescindível para a promoção do desenvolvimento rural; são perspectivas que se integram e devem caminhar juntas “*las mujeres rurales organizadas han denunciado sistemáticas limitaciones en el ejercicio de sus derechos y en la cobertura de sus necesidades básicas, siendo un obstáculo estructural en el desarrollo rural*”.

Não há dúvidas por quais premissas se organizam o conceito gênero; neste caso, as mulheres rurais são expressamente consideradas os sujeitos que sofrem as desigualdades. Estruturalmente, é colocado que por meio da auto-organização das mulheres será possível enfrentar as desigualdades, na luta pela garantia de direitos, de forma a alcançar o desenvolvimento rural. Esta premissa dialoga com o marxismo, cuja ótica mais integradora é corroborada na frase “*política de género integral en desarrollo rural que tiene que ver con el acceso a derechos, a recursos*”.

Ademais da condição de direito, associa-se ao conceito de justiça “*hay que fortalecer también las mujeres en los procesos de desarrollo rural (...) para tener mejores condiciones de justicia incluso en el acceso a los derechos*”.

Há um posicionamento ainda mais enfático, ao afirmar que “*las autonomías de las mujeres rurales y agropecuarias se encuentran en cuestión y se vuelven objeto ineludible de una agenda nacional de desarrollo rural*”. O paradigma, do campo marxista, é que inevitavelmente a autonomia das mulheres é condição para se lograr o desenvolvimento rural.

A delegação uruguaia reafirma esta integração de conceitos, apontando avanços “*hemos hecho avances importantes, sobre todo en incorporar la perspectiva de género, porque además incorporarla reafirma la concepción de desarrollo rural*”.

As críticas feitas sobre como operacionalizar tal paradigma reforçam sua robustez e pretensões integralizadoras:

*En realidad es bastante más integral que solo tener proyecto para mujeres (...) trabajar con las condiciones de igualdad requiere bastante más que tener un llamado abierto exclusivo para mujeres, porque no transformamos el modelo de gestión, ni el modelo de la ruralidad solo teniendo proyectos.*

Outro paradigma identificado nos discursos uruguaios refere-se à participação das mulheres “*la participación de las mujeres rurales (...) es también fundamental en el diseño, en la ejecución y en la evaluación de las políticas, una política no está completa sino se evalúa y se retroalimenta el proceso*”. A participação aparece conceitualmente de forma sólida, com protagonismo das mulheres na construção e implementação de políticas; não se almeja apenas a participação simbólica; também é atribuída direta influência da REAF:

*El impulso aportado por REAF se adicionó la trayectoria precedente de trabajo con organizaciones (...). Estos antecedentes, permitieron asentar una metodología de trabajo en género en la cual la participación de la sociedad civil y en particular de las mujeres rurales aparece como constitutiva e ineludible.*

Nas convocatórias do *Somos Mujeres Rurales*, anos 2015 e 2017, um dos objetivos era “*fomentar la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo rural para contribuir a los procesos de ciudadanía*”. O termo cidadania parece relacionar-se com o exercício da autonomia, como elemento de integração aos processos de desenvolvimento rural, interpretado aqui com premissas estruturalistas, que se situam próximas do campo marxista e pós-modernista.

Ao contrário do Paraguai, o Uruguai traz toda a sua argumentação referente a paradigmas usando o mesmo termo, no caso, desenvolvimento rural. De forma subsequente, o quadro 14 traz os paradigmas constatados e relatados acima.

**Quadro 14.** Resumo dos principais paradigmas de políticas nos discursos coordenativo e comunicativo no Uruguai.

---

*Paradigmas de políticas*

- Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural
  - Auto-organização e autonomia das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural
  - Desenvolvimento rural como acesso a direitos e justiça
  - Participação social democrática (das mulheres) para o desenvolvimento rural, como parte de processos da cidadania
- 

**Fonte:** Autora.

#### **8.4. Influências da REAF na agenda uruguaia**

Entre todas as falas há grande reconhecimento das contribuições e influências da REAF e do GT de Gênero que impulsionaram a agenda das mulheres rurais no Uruguai. Os aportes, críticas e constructos destas arenas são tidos como referências para o desenho de políticas públicas no país, para a transversalização e incorporação da perspectiva de gênero pelos diversos atores, instituições e pautas. Esta questão é corroborada pelo discurso comunicativo *“En el tema de inclusión de perspectiva de género el aporte de trabajo a nivel regional en la REAF fue fundamental para llegar a las políticas nacionales de los países que la integran”*.

Uma das entrevistadas nomeia como “clima institucional” o ordenamento de fatos, ações, intercâmbios, convergências, traduções e tantas outras possibilidades que emanam desta arena. A dinâmica de influência da REAF aos países é caracterizada como “difusa”, por gerar um “clima” próprio de discussões entre atores políticos, equipes técnicas e sociedade civil, que oportunizam a leitura de realidades nacionais e o envolvimento com a realidade regional. Estas peculiaridades, segundo a entrevistada *“va a generando esta sensación de que hay un tema que hay que tomar, que hay que priorizar”*. Para esta gestora, as discussões e orientações produzidas coletivamente na REAF, uma vez adotadas pelos países, se traduzem em políticas públicas, *“que muestran la unidad que tiene la región en algunos temas”*.

Exemplificando o referido “clima institucional”, ela traz o caso dos temas da violência e da situação das mulheres no acesso à terra, que foram pautados por incidência da reunião e, alinhados com diretrizes nacionais, passaram a ser priorizados na agenda do Uruguai. Não se trata da REAF definir um tema, que passa a ser seguido e pautado pelos países. A REAF tem tido a capacidade de ordenar discussões e colocá-las no contexto da agricultura familiar, *“la REAF sugiere, propone, pero ordena un clima regional, que ya se viene como dando en la región”*.

A contribuição da reunião especializada vai ainda mais adiante "*la REAF también acompaña, ordena y, sobretudo, forma dirigentes de las organizaciones sociales, técnicos y decisores, pero que de alguna manera cataliza junto*". Ou seja, além da incidência por acompanhar, organizar temas e discussões, a REAF também atua, de maneira indissociável, na formação de representantes da sociedade civil, técnicos e gestores "*yo creo que eso ha ayudado mucho a sensibilizar a incorporar la perspectiva de género en todo los actores de la REAF, de los gobiernos o de las organizaciones sociales, aunque no hayan participado en el GT de género*".

Além da formação em conteúdo, a REAF promoveu a integração e articulação entre as organizações:

*La REAF y la sección nacional también generan los vínculos, la red de las instituciones, las organizaciones trabajando juntas y ese es un beneficio; la forma de construcción de la propia REAF y de ser un espacio de participación y de diálogo genera un valor más allá incluso de las propias herramientas que se dan.*

Esta é uma leitura consensuada, do singular aporte da REAF na constituição de espaços de participação social e diálogo com a sociedade civil, em âmbito nacional e regional.

Apesar de algumas citas afirmarem que "*la perspectiva de género en la Dirección de Desarrollo surgió a partir de REAF*", há de se ponderar que a construção e priorização da dessa agenda no Uruguai não se deram unicamente por esta incidência unilateral:

*Además la REAF no es el único lugar donde, sobretudo la sociedad civil, se encuentra. (...) hoy discutimos género en la REAF, pero al mismo tiempo estamos discutiendo género en el Congreso de la Via Campesina, y al mismo tiempo si está discutiendo género en la reunión de la institucionalidad agropecuaria de Uruguay.*

Em processo semelhante ao do Paraguai, um dos marcos mais significativo que contribuiu na ressignificação de atuação do Uruguai, pautado por novas ideias, problemas e paradigmas sobre gênero e mulheres rurais, foram os I e II Programas Regionais de Gênero:

*Hay un periodo a partir de 2013, 2014 donde las mujeres, a nivel de Uruguay, tuvieron un empuje muy fuerte, de empezar a pensar la autonomía económica, de pensar hacerse visibles, de pensar sus derechos (...). Y que tiene que ver con un par de acciones vinculadas al Programa Regional de Género, en particular, unos ciclos de formaciones de género que se hicieron sobretudo con productoras, y un encuentro que financió el Programa Regional de Género de las productoras vinculadas a la sociedad del fomento rural. Por primera vez las mujeres del sistema de fomento rural se juntaron para pensarse en términos de empoderamiento y autonomía económica, eso en realidad lo financió la REAF y (...) valorizando los saberes tradicionales de las mujeres.*

As ideias sobre gênero, vinculadas à autonomia econômica; visibilização das mulheres e do seu trabalho produtivo; garantia de direitos; participação e protagonismo das agricultoras são identificadas como impulsionadas pela REAF.

A representante da sociedade civil corrobora a mesma percepção de difusão de ideias e paradigmas no marco da REAF, e que sua incidência também é vista nas organizações da sociedade civil “*el Programa Regional de Género fue lo que empezó a trabajar la mirada de la formación de las mujeres y crear esos espacios de mujeres (...) digamos que eso nació en la agenda de la REAF, que internamente lo fuimos trabajando*”.

As falas demonstram que há o processo convergência e tradução dessas ideias, isto é, de releitura e adaptação para a realidade local:

*También hay un incluso de lo que impulsaba la REAF de lo que estaba pasando en el plano regional y lo traíamos a Uruguay para tratar de irlo incorporando (...) del papel que ha tenido la REAF en la generación de muchas políticas públicas, entre ellas la de género y ruralidad ha sido bien importante en el caso de Uruguay como un disparador que tratamos de adaptar a nuestras condiciones de las instituciones y de nuestro mundo rural.*

Os processos de convergência e tradução alinham-se com a definição política do país, incitando para que algumas definições concretas fossem tomadas; “*entonces ahí hay un periodo de mucha influencia de la REAF en cuestiones estructurales de la Política Nacional Agropecuaria vinculada a esto*”.

Os discursos coordenativos e comunicativos governamentais sinalizam que a REAF influenciou de forma positiva a construção de ações e políticas para as mulheres no Uruguai. É até identificado que houve mudança do discurso político, sobretudo após o I Programa Regional:

*Si cambió el discurso político (...) hizo que a nivel de decisores, a nivel de técnicos pero sobre todo a nivel de organizaciones, se dieran cuenta que, cuando hablábamos de mujeres rurales, que estamos hablando de que hay un trabajo productivo y agropecuario que no se está pagando. (...) ahí sí la REAF tuvo muchísima influencia; esa influencia de Uruguay tiene que ver que otros países que estaban como más apuntado en este tema.*

Analisando as atas da REAF e do GT Género há, sem dúvida, um enorme estímulo por parte da REAF na elaboração de estudos sobre o acesso das mulheres às políticas públicas, destacando os de acesso à terra; ATER, registros nacionais de agricultura familiar, mapeamento de organizações e grupos produtivos de mulheres rurais.

Há, porém, um contraponto por parte de uma entrevistada da sociedade civil que, embora reconheça a confluência da REAF em ações, convocatórias de projetos e programas implementados para as mulheres rurais, pontua que estes não foram institucionalizados, para ela “*quizás con género capaz que sea un poco más lento, la lentitud en los gobiernos y en sí misma la REAF*”.



Ao contrário da delegação paraguaia, não há consenso entre os uruguaios sobre o grau de atuação e incidência do Brasil nesta instância. Os que identificam esta influência situam-na como mais forte nos primeiros anos de existência da REAF, como:

*Creo que Brasil durante mucho tiempo tuvo un rol muy activo en ese proceso. Creo que en principio las políticas vinculadas a el género en la agricultura familiar, tenían un impulso importante desde Brasil, (...) se fue dando proceso primero de sensibilización en torno a la temática y después ya se empezaron actividades.*

E ainda,

*Por lo menos en los primeros años de la REAF es innegable el liderazgo que tuvo Brasil en muchos temas, en el propio tema de lo que es agricultura familiar, (...) en género también. Había organizaciones sociales fuertes de mujeres en Brasil planteando el tema en el GT, pero también una muy buena calidad técnica de las personas que iban como delegados del gobierno; las delegaciones de Brasil marcaban mucho la agenda.*

A influência brasileira é identificada tanto por parte das organizações de mulheres, como das representantes governamentais, ora como uma incidência positiva e construtiva, mas também há falas que indicam que houve uma postura pouco dialogada do Brasil com os outros países. Exemplificada com o II Programa Regional de Gênero:

*La percepción es que, en la construcción del segundo Programa de Género, prevaleció fuertemente la posición de Brasil. Uruguay había construido una lista de temas prioritarios, y esos temas eran relativamente cortados (...) prevaleció una agenda que no era la que tuviera organizado Uruguay. Eso está claro”.*

Com o tempo, as contribuições e aportes entre os diferentes países tornaram-se mais equilibrados “*después creo que los otros países fuimos reaccionando, sensibilizando, incorporando capacidades y ahora estamos más equilibrados, no es tan asimétrico*”.

Por mais que as contribuições brasileiras não sejam reconhecidas por todos os entrevistados como ponto definidor da agenda, é possível observar que algumas novas ideias (reconhecimento e visibilidades das mulheres rurais; autonomia econômica); problemas (divisão sexual e invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres); paradigma (auto-organização e autonomia das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural; participação social das mulheres de forma democrática) que o Uruguai passou a adotar, guardam semelhanças com as já utilizadas pelo país vizinho.

Outro escopo de influência da REAF foi a articulação institucional. Nacionalmente, observa-se mudança de perspectiva de atuação do Instituto Nacional de Mulheres, que sempre teve um olhar muito urbano, mas que passou a incorporar o rural e a agricultura familiar como perspectiva de suas políticas globais. Especialmente depois dos encontros promovidos no

âmbito do I Programa Regional, “*el Instituto de Mujeres empezó a visibilizar más las mujeres rurales*”.

Regionalmente, oportunizou a articulação com outras reuniões especializadas do MERCOSUL, como a RMMAM e a Reunião Especializada de Estatísticas (REES) “*me parecía que nunca la REAF había tenido tanta articulación entre reuniones especializadas, la RMAAM, la RES de estadística*”. Por meio do II Programa Regional de Gênero, por exemplo, fez-se “*un esfuerzo grande de relacionar todos los impulsos y acciones con las trece directrices [Diretrizes da política de igualdade de gênero do MERCOSUL, definidas pela RMMAM]*”. Todas essas influências descritas são compiladas no quadro seguinte.

**Quadro 15.** Resumo das influências da REAF na agenda uruguaia.

- 
- Transversalização e incorporação da perspectiva de gênero na agenda das instituições públicas e das organizações da sociedade civil
  - Clima institucional promissor para impulsionar e visibilizar a agenda das mulheres rurais
  - Integração e articulação entre organizações e instituições
  - Diálogo e participação social, em âmbito nacional e regional
  - Mudança na perspectiva de atuação: autonomia econômica, visibilização, garantia de direitos e ações afirmativas
  - Orientação para formulação de políticas públicas para mulheres rurais
  - Incidência do Brasil (especialmente nos primeiros anos da REAF)
  - Produção de estudos, dados e informações sobre mulheres rurais
  - Articulação institucional nacional e regional
- 

**Fonte:** Autora.

### 8.5. Desenvolvimento de políticas

Neste tópico são identificadas políticas públicas situadas tanto nos discursos coordenativos, como nos comunicativos que tiveram influência dos diálogos, ações e recomendações da REAF.

A ação mais referenciada é a política afirmativa denominada *Somos Mujeres Rurales*, operacionalizada por meio de edital de apoio a projetos específicos a grupos de mulheres rurais, com no mínimo 05 integrantes, coordenado pela Diretoria de Desenvolvimento Rural, do Ministério da Agricultura, em articulação com o Instituto Nacional de Mulheres e a Diretoria Nacional de Economia Social e Inserção Laboral, do Ministério do desenvolvimento Social. A convocatória teve sua primeira edição lançada em 2015 e a segunda em 2017.

Embora tida como uma “medida transitória”, e com poucos recursos alocados, ela é considerada um primeiro e importante passo para a promoção da autonomia econômica das

mulheres rurais, tornando visível “*que las mujeres tienen el derecho de ser productoras, y tienen el derecho a incidir en la vida pública*”. O edital foi organizado em duas modalidades, sendo uma de apoio à produção e outra de apoio à incidência e participação social.

A motivação para sua formulação deu-se, especialmente, no bojo do “clima institucional” dinamizado pela REAF. Para uma das gestoras entrevistadas, em um determinado momento “*era insostenible, con la agenda de la REAF, que Uruguay no tuviera una política afirmativa. Debido al clima y con todo que lo habían producido el Grupo Temático de Género*”.

Outro gestor é categórico ao afirmar que “*Somos Mujeres Rurales nació después de la REAF, en estos últimos tiempos, no es una gran política pública, pero es una herramienta que le sirve a las mujeres, a las que no están formadas, formarse en grupo, trabajar colectivamente*”. A ideia inicial de sua formulação foi do governo, mas tão logo as organizações da sociedade civil a apoiaram.

Analisando a chamada de projetos, as entrevistas e diversas fontes do discurso comunicativo, observa-se que parte das ideias sobre gênero sistematizadas no quadro 12 é identificada no *Somos Mujeres Rurales*. A mais explícita, certamente, é o reconhecimento de que são as mulheres rurais as que sofrem desigualdades de gênero. As diversas peças de comunicação reforçam essa ideia, e, apenas, incluem mulheres em fotos e ilustrações. Além desta, há a ideia de promoção da autonomia econômica, do apoio à organização coletiva e produtiva da produção e do empoderamento. As ideias que vinculam gênero ao patriarcado, padrões culturais, às desigualdades de classe, micromachismo não foram identificadas nesta política. Uma justificativa plausível pode ser pelos limites do próprio Estado capitalista e patriarcal em enfrentar e superar estas estruturas de opressão.

Quanto aos problemas, *Somos Mujeres Rurales* se propõe a enfrentar especialmente a invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres; a baixa representação em postos de direção, e de forma um pouco menos enfática, a sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados; a limitada gestão sobre os recursos financeiros; o baixo acesso às políticas públicas; violência e as desigualdades geracionais. Pelo discurso comunicativo do gestor responsável, corrobora-se que a convocatória “*impulsa políticas públicas con el objetivo de que las mujeres, en particular las jóvenes, no emigren del campo*” e reconhece que ainda “*existe violencia de género hacia mujeres, niñas y adolescentes rurales*”. Alguns problemas são reconhecidos no discurso comunicativo, mas não são tratados explicitamente no edital de projetos. Isso pode indicar que há lacunas para instrumentalizar a solução de problemas da esfera pública, mesmo quando há uma orientação política clara para enfrentá-los.

Referente aos paradigmas de políticas, *Somos Mujeres Rurales* alinha-se com as abordagens de gênero e deve fazer parte do desenvolvimento rural e participação social democrática (das mulheres) para o desenvolvimento rural como parte de processos da cidadania “*Fomentar la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo rural para contribuir a los procesos de ciudadanía, a través del fortalecimiento de sus capacidades de participación, empoderamiento e incidencia pública y comunitaria*”.

Outra política bastante significativa e vinculada à REAF é a cotitularidade para novos arrendamentos de terras de colonização, do Instituto Nacional de Colonização, instituída por meio da Resolução nº29/2014.

Uma das gestoras resgata que a reivindicação das organizações de mulheres pelo acesso igualitário à terra é histórica. Havia, assim uma demanda por diferenciar o acesso das mulheres à terra, mas não havia uma proposta concreta para realizá-la. Os câmbios aconteceram motivados pelas discussões e construções dadas no marco da REAF, sobretudo nos GTs Gênero e Acesso à Terra.

Neste contexto, foi formulada a Política de Cotitularidade para áreas de colonização, com o objetivo de “*recolocar a las mujeres rurales en término de su autonomía económica*”. O principal limite dessa política é seu escopo, pois por ser destinada apenas às áreas de colonização, sua abrangência é restrita e atinge reduzido número de estabelecimentos e de mulheres.

Ao citar que a formulação da política se orientou pela busca “*de igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres*”, é possível afirmar que a ideia de gênero faz referência a homem e mulher. Ademais, o discurso comunicativo informa que a cotitularidade objetiva “*afrentar las desigualdades de género vinculadas al acceso, uso, tenencia y control de la tierra; promover el empoderamiento de la mujer, su autonomía económica y otorgar reconocimiento social*”, indicando, assim outras ideias de gênero presentes no quadro 15, como a que reconhece que as mulheres enfrentam desigualdades; empoderamento; promoção da autonomia econômica.

Ao garantir que homem e mulher sejam nomeados como titulares da terra, propõem-se enfrentar diretamente o problema de baixo acesso das mulheres à terra; e de maneira indireta, a invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres; a masculinização do campo; o êxodo rural; limitada gestão sobre os bens e recursos. Pois uma vez que são afrontadas as “*desigualdades de género vinculadas al acceso, uso, tenencia y control de la tierra*”, reforça-se a responsabilidade compartilhada e promove-se o “*empoderamiento de la mujer, su autonomía económica y reconocimiento social*”.

Já os paradigmas de políticas, são os de gênero como parte do desenvolvimento rural, afinal a estratégia é de “*incorporación de la perspectiva de género en la política pública de acceso a la tierra y desarrollo rural*”; autonomia das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural (sem menção a auto-organização) e o de desenvolvimento rural como acesso a direitos (sem menção à justiça), pois “*Esa es una herramienta de política diferenciada, que pretende corregir desigualdades de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en los emprendimientos. Además promueve mayor empoderamiento de las mujeres, autonomía económica y reconocimiento social*”. A resolução modifica o sujeito beneficiário da política de terras, passa do individual, para o familiar, “*lo cual coloca la mujer em um nuevo lugar como sujeto de derechos y obligaciones*”. Todas essas análises são sistematizadas no quadro 16.

**Quadro 16.** Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas de políticas no *Somos Mujeres Rurales* e na Política de Cotitularidade em terras de colonização, do Uruguai.

<i>Somos Mujeres Rurales</i>	<b>Política de Cotitularidade em terras de colonização</b>
<i>Ideias sobre gênero</i>	<i>Ideias sobre gênero</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulheres enfrentam desigualdades</li> <li>• Empoderamento</li> <li>• Promoção da autonomia econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gênero faz referência a homem e mulher</li> <li>• Mulheres enfrentam desigualdades</li> <li>• Empoderamento</li> <li>• Promoção da autonomia econômica</li> </ul>
<i>Problemas</i>	<i>Problemas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres</li> <li>• Sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados</li> <li>• Limitada gestão sobre os recursos financeiros</li> <li>• Baixo acesso às políticas públicas</li> <li>• Baixa representação em postos de direção</li> <li>• Violência</li> <li>• Êxodo rural</li> <li>• Desigualdade geracional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitada gestão sobre bens e recursos</li> <li>• Baixo acesso às políticas públicas</li> <li>• Masculinização do campo</li> <li>• Êxodo rural</li> </ul>
<i>Paradigmas de políticas</i>	<i>Paradigmas de políticas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural</li> <li>• Participação social democrática (das mulheres) para o desenvolvimento rural, como parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural</li> <li>• Autonomia das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural</li> </ul>

---

de processos da cidadania

- Desenvolvimento rural como acesso a direitos
- 

**Fonte:** Autora.

De maneira geral, a sistematização do quadro 16 permite observar que tanto o *Somos Mujeres Rurales* e a Política de Cotitularidade guardam similaridades nas ideias e paradigmas pelos quais se orientam. Já sobre os problemas, os *Somos Mujeres Rurales* parece incidir sobre uma maior diversidade dos identificados nos discursos comunicativos e coordenativos do Uruguai.

Há, no entanto, ideias e problemas expressos nos discursos coordenativos e comunicativos que, aparentemente, não estão incidindo sobre a formulação e implementação de ambas as políticas analisadas. Destacam-se as ideias de gênero que trazem vínculo com o patriarcado e padrões culturais; com o micromachismo; que associam desigualdades de gênero com as de classe. E os problemas referentes à divisão sexual do trabalho; assalariamento e desemprego; contradições entre modelos de agricultura; desigualdade de classes sociais estão sendo considerados nas políticas *Somos Mujeres Rurales* e na Cotitularidade de terras de colonização.

Embora haja variáveis explicativas (ideias, problemas e paradigmas) que não se expressam na variável resposta (política pública), há compatibilidade neste arranjo. Ou seja, as duas políticas públicas, influenciadas pelo “clima” REAF, se estruturaram a partir de ideias de gênero, problemas e paradigmas presentes nos discursos coordenativos e comunicativos uruguaios.

As possíveis justificativas por haver ideias e problemas ponderados no discurso coordenativo, mas que não se reverteram em elementos incorporados nas políticas públicas, são os desafios em conciliar a consubstancialidade teórica em ações práticas. Como implementar políticas que efetivamente busquem romper com as desigualdades de gênero e de classe, por exemplo?

Além dessas políticas, outras iniciativas foram identificadas como fruto de algum grau de incidência da REAF.

Os registros nacionais de agricultura familiar são reconhecidos por terem sido incitados pelas discussões, concertações e recomendações realizadas no âmbito da REAF. Cada país desenvolveu sua própria ferramenta para identificar e registrar o público da agricultura familiar, de modo a permitir a aplicação de um conjunto de políticas públicas para o segmento. De forma geral, um dos grandes entraves em termos de registro é a concepção

familista, que organiza as informações do coletivo, mas muitas vezes não reconhece e coleta dados pessoais e produtivos por indivíduo e tampouco o trabalho reprodutivo. Ou seja, no caso das mulheres, a titularidade do estabelecimento, o trabalho por elas realizados (incluindo o doméstico), a renda gerada, a participação na comercialização, o acesso às políticas públicas, comumente são invisibilizados no conceito de família e tem a sua representação na figura de um chefe [que é o homem].

As pessoas entrevistadas mencionam que o registro de produtores familiares do Uruguai contempla,

*Los dos [o casal] entre los titulares del prédio, en igualdad de condiciones, e incluso los otros integrantes de la familia”. Há reconhecimento de contribuições da REAF, e que elas se somaram a um processo já em curso no país “eso ya era un cambio dentro de las políticas que llevaba adelante Uruguay, que estén los dos titulares, que estén los integrantes de la familia.*

A justificativa dada é que “*el registro de productores es un componente muy necesario para la aplicación de las políticas y para la identificación a quien llegas (...), vinculado al derecho de las mujeres*”.

O registro uruguaio caracteriza as pessoas vinculadas ao núcleo familiar, desagregadas por sexo. O discurso comunicativo sobre ele traz a linguagem inclusiva e faz referência a homens e mulheres. Assim, avalia-se que em termos de ideias sobre gênero, há uma sinalização de promoção da igualdade entre homens e mulheres, mas reconhece-se que a desigualdade atinge as mulheres. Ademais o registro é citado como importante ferramenta para promover a autonomia econômica e o empoderamento das mulheres.

No entanto, o registro não identifica os diferentes trabalhos (produtivos e reprodutivos) realizados por cada pessoa, o que dificulta o direcionamento de políticas específicas com foco nas atividades produtivas. Por isso, por mais que haja um discurso comunicativo que alinha o registro ao enfrentamento da invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres, que elas concentram o trabalho reprodutivo, que tudo isso se assenta em uma forte divisão sexual do trabalho, há limites do instrumento para avançar nisso. Outros problemas que são abordados nas análises dos discursos comunicativos são a limitada gestão sobre recursos financeiros; baixo acesso às políticas públicas; êxodo rural e masculinização do campo. Em termos de paradigma, alinha-se com o de gênero como parte do desenvolvimento rural; auto-organização das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural; desenvolvimento rural como acesso a direitos.

Outra incidência no marco de políticas públicas atribuída às construções da REAF refere-se às ações transversais dentro de editais de projetos de apoio à produção. Via de regra,



estes eram instrumentos aos quais as mulheres rurais enfrentavam muitas dificuldades para acessá-los, por impedimentos estruturais e de “*naturaleza cultural*”, que dificultavam o “*reconocimiento de las mujeres como productoras y potenciales destinatarias de estas políticas*”.

Assim, foram feitas modificações no desenho dos editais e uma das estratégias usadas para ampliar a participação das mulheres foi dar “*un puntaje adicional a los que tuvieron integrados por mujeres*”. Houve, também, estratégias para fomentar a iniciação produtiva por parte das mulheres, permitindo a compra de animais, para que fosse um primeiro passo para romper as barreiras históricas delas não terem “*la titularidad del predio, la titularidad de los animales, todo eso hace como difícil que una mujer que tiene menos recursos, menos titularidad, pueda hacerlo*”.

Buscando uma estratégia para enfrentar a divisão sexual do trabalho, um outro edital de projetos de apoio à produção permitiu o custeio de atividades do cuidado, como “*jornadas técnicas en animadores para entretener niños. Sin embargo, ningún proyecto de todos los presentado ha hecho eso*”.

Houve também adaptação da linguagem escrita e gráfica:

*Primero cambiamos como la cara grafica de las convocatorias, que te daba un mensaje claramente masculinizado. No solo el lenguaje que no era inclusivo, si no las fotos, a quien estaba dirigido. Ahí hicimos como una cosa con lenguaje inclusiva en lo gráfico y en lo texto escrito.*

Para o gestor entrevistado “*en la política principal de apoyo a la producción hemos hecho algunas modificaciones; hemos tenido unos impactos en el porcentaje de captación por parte de las mujeres de los apoyo a la producción, pero podían ser más agresivas*”. Oficialmente, o Ministério da Agricultura comunicou que “*la modificación de convocatorias y comunicación de las mismas, que logra elevar de 29% en 2014 a 42% en 2017 el porcentaje de mujeres que acceden a apoyos a la producción*”.

Assim, foram implementadas iniciativas alinhadas com as ideias de que as mulheres são sujeitos que enfrentam desigualdades; de que gênero refere-se a homens e mulheres; de busca pela promoção da autonomia econômica; de que as desigualdades se justificam por padrões culturais.

Sobre os problemas, esta iniciativa dialoga com a tentativa de enfrentar a divisão sexual do trabalho; a invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres; a sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados; limitada gestão sobre os recursos financeiros; baixo acesso às políticas públicas. Em consonância com os paradigmas de gênero como parte do



desenvolvimento rural; e autonomia das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural.

Uma fala recorrente entre os entrevistados é a falta de formação sobre gênero entre técnicos, tomadores de decisão e representantes da sociedade civil. Mais uma vez os trabalhos oriundos da REAF estimularam para que o Uruguai executasse mais ações neste sentido. O gestor é contundente ao defender que *“la cuestión de género no es una sensibilidad, es un conocimiento técnico”*. E, por assim o ser, é comum interpretar que qualquer ação com mulheres é uma ação de gênero, *“en realidad, nosotros podemos hacer cosas hacia las mujeres que refuercen los mismos roles que ya tienen, y que no sean empoderantes”*. Para ele, isso ocorre porque *“realmente falta formación; falta formación a nivel de tomadores de decisión, de nivel de organizaciones sociales. Entonces, a veces, dista la diferencia entre intereses estratégicos y necesidades prácticas”*.

Várias formações foram realizadas, tanto no âmbito do Instituto Nacional de Colonização, como no Ministério da Agricultura, com apoio do Instituto Nacional de Mulheres. O público alvo ora são funcionários dos órgãos públicos,

*Porque nos dimos cuenta que el primer que no pensaba en la mujer como productora era nuestro propio funcionario. Formamos unos doscientos funcionarios en colonización y género para romper ese imaginario de que las mujeres no podían...que eran las compañeras, y no las productoras.*

Ora as equipes de assistência técnica, *“porque son los técnicos que identifican a quien, que proyecto productivo hacer (...) han que tener sensibilización con mirada de género”*. Assim, as ideias de gênero identificadas nesta ação são que gênero se refere a homens e mulheres; as mulheres são as que sofrem desigualdade; empoderamento; promoção da autonomia econômica; micromachismo.

Parte das formações foram realizadas por meio de uma plataforma de educação à distância *“se han hecho varias ediciones de cursos de sensibilización y capacitación, el 90% capaz o un porcentaje muy alto de los funcionarios de la Dirección de Desarrollo pasaron por ese curso”*. Avaliam-se estes como momentos de sensibilização e reflexão, que permitirão rever o desenho de políticas nas instituições. Há pessoalização nesta abordagem, em atribuir a um único sujeito o sucesso ou fracasso de uma política pública, sem relacioná-lo com a instituição ou sistema político a qual se vincula.

Pelos discursos analisados, são observados os seguintes problemas vinculados a esta ação: invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres; baixo acesso às políticas públicas; e o paradigma de gênero como parte indissociável do desenvolvimento rural.

Outra iniciativa por parte do Governo Uruguaio atrelada às influências da REAF é a abertura de concurso para contratação de assessoria em gênero e geração, com formação compatível, para a Diretoria Geral de Desenvolvimento Rural, do Ministério da Agricultura. Mais uma vez faz-se a leitura de que sensibilização para trabalhar com o tema é diferente de um profissional com formação técnica:

*Nosotros no teníamos al principio mucha gente con formación específica en esta temática, había gente con sensibilidad, pero no con formación específica. Fue importante definir que necesitábamos a alguien con formación especializada (...) se hizo un llamado público (...) se definió un perfil de profesional para trabajar en desarrollo rural incorporando la perspectiva de género y juventud.*

Enfaticamente, este processo foi motivado pela reunião especializada “*la existencia del cargo como Asesora de Género y la REAF es bastante estrecho...realmente la REAF forzó que se creara el cargo. El cargo no existía; entonces la influencia de REAF es fuerte*”.

Mesmo assumindo a responsabilidade de atuar com duas condições de desigualdades muito distintas, a de gênero e a de geração, a contratação dessa assessora é vista como um salto de qualidade na capacidade técnica e na abordagem do tema na instituição “*muy importante para encarar seriamente estos temas, encarar seriamente el diseño de políticas. El abordaje de políticas no alcanza con la buena voluntad o con una sensibilidad adecuada sino que también hay que tener formación específica*”. O quadro 17 abaixo traz o resumo das principais ideias, problemas e paradigmas identificadas nas políticas uruguaias.

**Quadro 17.** Resumo das principais ideias sobre gênero, problemas e paradigmas em ações e políticas do Uruguai.

<b>Registro Nacional de Produtores Familiares</b>	<b>Transversalização de gênero em políticas de apoio à produção</b>	<b>Formação de equipes em gênero</b>	<b>Contratação de assessora em gênero</b>
<i>Ideias sobre gênero</i>			
Gênero faz referência a homem e mulher	Gênero faz referência a homem e mulher	Gênero faz referência a homem e mulher	Gênero faz referência a homem e mulher
Mulheres enfrentam desigualdades	Mulheres enfrentam desigualdades	Mulheres enfrentam desigualdades	Mulheres enfrentam desigualdades
Empoderamento	Autonomia econômica	Empoderamento	
Autonomia econômica	Padrões culturais	Autonomia econômica	
		Micromachismo	

<i>Problemas</i>			
Divisão sexual do trabalho	Divisão sexual do trabalho	Baixo acesso às políticas públicas	Baixa representação em postos de direção
Invisibilidade trabalho produtivo das mulheres	Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres	Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres	
Sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados	Sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados		
Limitada gestão sobre os recursos financeiros	Limitada gestão sobre os recursos financeiros		
Baixo acesso às políticas públicas	Baixo acesso às políticas públicas		
Masculinização do campo			
Êxodo rural			
<i>Paradigmas de políticas</i>			
Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural	Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural	Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural	Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural
Autonomia das mulheres para alcançar o desenvolvimento rural	Autonomia das mulheres para alcançar o desenvolvimento rural		
Desenvolvimento rural como acesso a direitos			

**Fonte:** Autora.

A estratégia do Uruguai tem premissas do campo do feminismo marxista, cuja referência preponderante é a busca pela autonomia econômica das mulheres rurais e a problematização da divisão sexual do trabalho; e do pós-modernista, com menção às ideias de gênero vinculadas ao empoderamento e a padrões culturais. Ao contrário do Paraguai, o Uruguai não avançou em marcos legais específicos, no entanto, em termos operacionais, suas ações foram mais coesas e robustas concernente ao enfrentamento das desigualdades de

gênero. É possível identificar iniciativas reais e direcionadas para esta questão, como modificações em editais, formações de equipes, adaptação da linguagem, contratação de assessoria específica. As iniciativas operacionais do Paraguai parecem estar mais no campo das pretensões, do que realmente terem se convertido em incidências concretas.

Além da agenda do reconhecimento e da sensibilização, o Uruguai tem buscado atuar na esfera redistributiva, por meio de políticas afirmativas e de apoio à organização produtiva das mulheres, de titularidade conjunta da terra, em incluir as mulheres como beneficiárias das ações.

## 9. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE IDEIAS, PROBLEMAS E PARADIGMAS DE POLÍTICAS PARA MULHERES RURAIS NO PARAGUAI E URUGUAI.

A tentativa neste bloco é agrupar e sistematizar as ideias, problemas e paradigmas de políticas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai elencados nos capítulos anteriores, identificando quais se assemelham, quais divergem e quais destes também foram observados na REAF, por meio dos discursos coordenativo e comunicativo.

Referente às ideias, e conforme quadro 18 abaixo, é possível observar que boa parte das ideias sobre gênero presentes nos discursos do Uruguai circularam de alguma forma na REAF. Já o Paraguai detém muitas ideias inéditas, que não foram identificadas nos documentos analisados da REAF e tampouco atribuídos a ela nas entrevistas. As ideias paraguaias que não circularam na REAF são todas do campo teórico liberal. Já as uruguaias são do campo marxista (consustancialidade entre relação de gênero com classe social) e pós-modernista (micromachismos e foco nos microespaços de poder).

**Quadro 18.** Resumo das principais ideias sobre gênero no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na REAF.

Ideias sobre gênero	Presente no Paraguai?	Presente no Uruguai?	Circulou na REAF?
Gênero faz referência a homem e mulher	X	X	X
Empoderamento	X	X	X
Mulheres enfrentam desigualdades		X	X
Patriarcado e padrões culturais		X	X
Promoção da autonomia econômica		X	X
Oportunidade, reconhecimento e visibilidade	X		X
Mulheres enfrentam desvantagens	X		
Mulheres têm necessidades diferentes	X		
Gênero não deve gerar conflitos familiares	X		
Autoestima	X		
Falta de consciência, informação e sentimento de inferioridade	X		
Paridade de gênero e liderança feminina	X		
Gênero e Direitos Humanos	X		
Desigualdades de gênero e classe		X	
Micromachismo		X	

**Fonte:** Autora.

Sobre os *policy problem*, conforme expresso no quadro 19, Paraguai e Uruguai de forma semelhante identificam a invisibilidade do trabalho agrícola; sobrecarga dos trabalhos domésticos das mulheres; baixo acesso às políticas públicas; violência como situações a serem enfrentadas. Todos eles foram problemas que circularam na REAF. O Uruguai, no entanto, faz referência explícita ao conceito de divisão sexual do trabalho (também identificado na REAF), enquanto o Paraguai trata tal questão como parte do “reconhecimento”. Boa parte dos problemas identificados pelo Paraguai guardam semelhanças aos que circularam na REAF, como a falta de dados e estatísticas oficiais sobre mulheres rurais e situação de vulnerabilidade social, econômica e cultural das agricultoras. Uruguai, que elenca uma quantidade maior de problemas, aponta alguns bem específicos do seu rural, como o êxodo rural, a masculinização do campo e o assalariamento, que nem sempre foram observados na REAF.

**Quadro 19.** Resumo dos principais *policy problem* sobre gênero no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na REAF.

<i>Policy Problem</i> sobre gênero	Presente no Paraguai?	Presente no Uruguai?	Circulou na REAF?
Invisibilidade do trabalho agrícola das mulheres	X	X	X
Sobrecarga do trabalho doméstico e dos cuidados	X	X	X
Baixo acesso às políticas públicas	X	X	X
Violência	X	X	X
Poucos dados sobre o acesso das mulheres às políticas	X		X
Situação de vulnerabilidade social, econômica e cultural	X		X
Divisão sexual do trabalho		X	X
Limitada gestão sobre os recursos financeiros		X	X
Masculinização do campo		X	X
Baixa representação em postos de direção	X	X	
Assalariamento e desemprego		X	
Êxodo rural		X	
Contradições entre modelos de agricultura		X	
Desigualdade de classes sociais		X	

**Fonte:** Autora.

Sobre os paradigmas de políticas públicas, quadro 20, o único paradigma em comum entre os países é a participação social democrática das mulheres na garantia do desenvolvimento sustentável, que também pode ser identificado como presente nos discursos que circularam na REAF, inclusive com menção direta como sido algo de influência da REAF.

Todos os demais paradigmas do Uruguai também estiveram presentes nas instâncias de diálogo e concertação da REAF, com premissas do feminismo marxista. Já o Paraguai possui paradigmas próprios, todos alinhados com o feminismo liberal, não identificados nos documentos e registros sobre a REAF, como a igualdade de oportunidade como parte do desenvolvimento sustentável.

**Quadro 20.** Resumo dos principais paradigmas de políticas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na REAF.

<b>Paradigmas de políticas</b>	<b>Presente no Paraguai?</b>	<b>Presente no Uruguai?</b>	<b>Circulou na REAF?</b>
Participação social democrática (das mulheres) é capaz de garantir o desenvolvimento sustentável	X	X	X
Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural		X	X
Auto-organização e autonomia das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural		X	X
Desenvolvimento rural como acesso a direitos e justiça		X	X
Garantia de direitos por parte do Estado são fundamentais para o desenvolvimento	X		X
Institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural	X		X
Estado atua sob pressão de grupos de interesse	X		
Igualdade de oportunidade deve fazer parte do desenvolvimento sustentável	X		

**Fonte:** Autora.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou entender o papel da REAF na formulação e desenho de políticas públicas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai e, ao adotar a abordagem institucional discursiva de análise, buscou compreender quais ideias de gênero, *policy problem* e paradigmas de políticas estão presentes nos discursos desses países.

A dimensão cognitiva para interpretação dos fatos pretendida por essa abordagem, contudo, não se distanciou, nesta pesquisa, das conceituações estruturalistas sobre o Estado (patriarcal e machista) e sobre as desigualdades de gênero (ancoradas no feminismo marxista).

As premissas que, em sua maioria, organizam as ideias sobre gênero do Paraguai e do Uruguai são distintas. O Paraguai se orienta por ideias que dialogam com o feminismo liberal, enquanto o Uruguai se mune de concepções presentes no feminismo marxista e, algumas, no pós-modernista. Pelo fato das ideias não serem produtos aleatórios, elas são compatíveis com as diretrizes institucionais e políticas de ambos os países.

Paraguai, comumente, usa os termos “desvantagens” ou “necessidades diferentes” para definir as desigualdades e opressão vividas pelas mulheres; entende que o Estado deve mediar essas desigualdades, mas não necessariamente enfrentá-las. Por isso, uma das principais formas usadas para superar as desigualdades seja a normatização de leis (como de fato tem ocorrido, e que não tem implicado em sua efetiva regulamentação e operacionalização) e seja os mecanismos para dar visibilidade política às mulheres, o que pode ser considerada uma representação simbólica e não substantiva. A concepção é de um enfrentamento individual.

O Uruguai, por sua vez, situa as mulheres como sujeitos que sofrem a desigualdade, e atribuem ora ao patriarcado, ora a padrões culturais esta condição. Há de se ponderar que a denominação cultural pode estar sendo usada no lugar das manifestações sociais do patriarcado e do machismo. Também referenciam espaços de micromachismo como pequenos espaços de poder e vetores da opressão. Para enfrentar esta situação, o Estado deve promover e fortalecer a autonomia econômica das mulheres, empoderando-as. Há apontamentos consubstanciais quando se considera as desigualdades de gênero com a de classe.

Ambos os países têm em comum a ideia de gênero enquanto categoria que se refere a homens e mulheres e a de empoderamento. Comungam, também, das premissas do feminismo igualitário, ou seja, a defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres, já que, teoricamente, as correntes liberal, marxista e pós-modernista se enquadram neste conceito. Isso, contudo, não descarta que direitos com “falsa igualdade” são promovidos, mesmo quando há uma igualdade legal entre os sexos. Por exemplo, quando o apoio a atividades



produtivas das mulheres reforça seu papel de cuidadora e de responsável pelo trabalho doméstico, como iniciativa do Paraguai de aquisição de utensílios de cozinha para as mulheres.

De maneira geral, as ideias, problemas e paradigmas do Uruguai tiveram compatibilidade com as que circularam na REAF. Há indícios de que a elaboração e implementação de ações e políticas para mulheres rurais no Uruguai tiveram expressiva incidência da REAF, envolvendo processos de difusão, convergência e traduções próprios.

A compatibilidade entre discursos sobre gênero que circularam na REAF e no Uruguai não é arbitrária, ela tem relação com a proximidade das diretrizes políticas e institucionais de ambos os lados. Por parte da REAF, não podem ser desconsiderados os aportes feitos pelo Brasil na agenda de gênero e mulheres rurais (mesmo que não reconhecidos por todos os entrevistados uruguaios como ponto definidor) e da proximidade aos preceitos marxistas; e pelo lado uruguaio, os já referidos sucessivos governos progressistas e de esquerda da Frente Ampla.

O Paraguai, por sua vez, apresentou diversas ideias, problemas e paradigmas que não foram identificados nos discursos da REAF. Ao contrário do Uruguai, o Paraguai esteve a maior parte do tempo governado pelo conservador e liberal Partido Colorado; o breve governo de Fernando Lugo não conseguiu reorientar as ações do Estado e construir contradições com o capital. Algumas ideias e problemas mais estruturantes que circularam na REAF, como a invisibilidade do trabalho doméstico das mulheres, são constatados nos discursos paraguaios. No entanto, nem sempre estes foram traduzidos em paradigmas compatíveis, o que pode se justificar pelo fato das ideias ou problemas serem tratados de forma individualizados, sem alinhamento com os projetos políticos em curso, gerando paradigmas simplificados e não coesos.

Apesar de alguns limites, é visível a relação de causalidade entre REAF e as agendas de gênero e mulheres rurais implementadas pelo Paraguai e Uruguai, de 2004 a 2017. Os interlocutores desses países reconhecem a REAF como arena central para formulação e mudanças institucionais; sua contribuição na visibilidade política da agenda de gênero e mulheres rurais; na formulação de políticas públicas para mulheres rurais, incluindo políticas afirmativas; na produção de estudos, dados e informações sobre mulheres rurais; na constituição de espaços de concertação e participação social, em âmbito nacional e regional; no fortalecimento do diálogo político regional e formação de novas alianças. A execução dos I e II Programas Regionais de Gênero são marcos importantes referenciados pelas delegações paraguaias e uruguaias.

O discurso presente na REAF ajudou a criar aberturas para câmbios de políticas, alterando a percepção das delegações do Paraguai e Uruguai sobre as ideias de gênero, problemas e paradigmas atrelados a este conceito, incidindo sobre a agenda política dos países. Defende-se, no entanto, que a dimensão e intensidade dessas mudanças precisam ser consideradas, e seus limites de incidência se justificam por questões estruturais, e não cognitivas.

Uruguai destaca que as contribuições da REAF se deram na esfera governamental, mas também, junto às organizações da agricultura familiar, seja por meio de formações de gestores, técnicos e lideranças em conteúdos sobre gênero e mulheres rurais, como pela integração entre entes. Já o Paraguai afirma que os constructos da REAF tiveram influência na normatização de políticas nacionais e no alinhamento dessas com diretrizes de outras arenas internacionais.

A conversão dessas incidências em políticas públicas deu-se em consonância com as realidades sociais, políticas e econômicas de cada país. Como já apontado, Paraguai seguiu a linha liberal de priorização de marcos legais. Uruguai combinou estratégias de ação afirmativa e de transversalização, em ambas, buscando ir além da esfera do reconhecimento das mulheres enquanto categoria social e sujeitos de direito, mas também em incidir sobre a lógica redistributiva (apoiar a organização produtiva das mulheres, pelo *Somos Mujeres Rurales* e oportunizar que as mulheres sejam titulares das terras de colonização). Os desafios a serem enfrentados pelo Paraguai é a instrumentalização dos normativos e, pelo Uruguai, ampliar e dar escala nacional a essas iniciativas, que, por ora, são pontuais.

Todo o percurso desenvolvido de ideias, problemas, paradigmas, influências recebidas da REAF e a conversão em políticas públicas guarda coerência no Paraguai, cujos conteúdos, convergências, aproximações e traduções alinham-se ao cenário político nacional conservador e liberal.

O Uruguai também trilha caminho parecido em termos de coerência. As ideias, problemas, paradigmas e influências da REAF convergem para o desenho de políticas públicas alinhadas a estes preceitos. Este país, contudo, parece ser munido de múltiplas concepções sobre o que é gênero, quais as origens da desigualdade e como deve ser a atuação do Estado para enfrentá-las. Esta multiplicidade se posiciona no campo progressista e, de certa forma, também reflete o cenário político nacional, ou seja, a coalizão e integração de diferentes correntes da esquerda, organizadas na Frente Amplia.

Cabe, no entanto, destacar que não foi objeto deste estudo identificar as distinções discursivas entre representantes governamentais e não governamentais de ambos os países. Provavelmente elas existam e podem ser objeto de análise para pesquisas futuras.

Os Estados, enquanto instituições capitalistas e patriarcais, reforçam padrões de hierarquização e submissão de gênero, mantendo e legitimando poder ao capital e aos homens. Estas hierarquias e relações de poder, da mesma forma, estão presentes nas relações entre atores e atrizes da REAF, influenciando diretamente os processos interativos e deliberativos em torno dos discursos. Há de se considerar, portanto, que as interações entre indivíduos e instituições não são ocasionais, elas alicerçam o Estado capitalista e patriarcal.

Assim, não são os predicados argumentativos ou disputas de narrativas que circulam na REAF que são definidores de uma agenda transformadora (o que não diminui sua importância estratégica). E por mais que haja fundamentos sobre enfrentamento das desigualdades de gênero que pareçam ser passíveis de ruptura ou abalo, na verdade eles não os são. Algumas justificativas são acolhidas por justamente serem de interesse do capital (nos dias atuais os produtos de “gênero”, por exemplo, são altamente lucrativos) ou, como defendido por Mascaro (2013), por serem apenas disfuncionais e contraditórios à valorização do capital e do patriarcado.

Aqui se defende a manutenção e o fortalecimento de instâncias de participação social democráticas, que se organizam pelo diálogo, troca e construção coletiva entre governos e sociedade civil, constituindo ambientes nos quais circulam discursos e ideias, oportunizando e fomentando a democracia discursiva. A exemplo da REAF, elas podem ser instâncias descentralizadas de exercício do poder, com contribuição ativa de movimentos e organizações sociais. No entanto, é preciso considerar que, por vezes, há limites nas pressões populares, incidentes nestas arenas que irão orientar as agendas dos Estados. Os Estados estão imersos em lutas dos diversos movimentos sociais, dentre eles os camponeses, da agricultura familiar, feministas e de mulheres, contudo, mesmo com contradições, os compromissos muitas vezes assumidos para atender as demandas da classe trabalhadora fazem parte de um jogo para consagrar a hegemonia do capital, tal qual a do patriarcado.

Pelo fato do Estado ser o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as dominadas, como sustentado por Poulantzas, quanto mais ele estiver alinhado aos princípios liberais, mais conivente aos interesses e privilégios burgueses e patriarcais estará. Por isso que as ideias, *policy problem* e paradigmas sobre gênero que circularam na REAF foram essencialmente relevantes, pois ao afirmarem as mulheres como sujeitos de direito e alvo das desigualdades; ao trazerem os limites da autonomia econômica e a divisão

sexual como problemas a serem enfrentados pelos estados nacionais, e a busca por um paradigma de desenvolvimento rural no qual estes conceitos estejam abarcados; situam-se num campo de enfrentamento ao capital, ao machismo e ao patriarcado. E por mais que muitas vezes a correlação de forças nos países e na região não fosse favorável para a superação de tamanha desigualdade, houve um grande esforço coordenado no âmbito da REAF para pautar a agenda das mulheres rurais.

Assim, além da incidência da REAF e da compatibilidade delineada entres ideias, problemas e paradigmas, é importante refletir e analisar em que medida o discurso institucional da igualdade de gênero tem se convertido em ações transformadoras da ordem política e econômica patriarcal e excludente. Devido ao quadro de dependência financeira ou forte vínculo ainda presente entre os países e os organismos de cooperação internacional, há de se avaliar se os conceitos e ideias sobre gênero têm sido apropriados para alinhamento com outras instituições, ou se efetivamente estão se convergindo em políticas públicas de promoção da igualdade de gênero e da autonomia econômica das mulheres. Estas questões não são tratadas na atual pesquisa e dão pistas para possíveis investigações futuras.

Houve, portanto, influências da REAF na formulação e implementação de ações e políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai. Há evidências de que, em termos quantitativos, elas foram mais expressivas na agenda do Uruguai, incidindo sobre redefinições de políticas afirmativas, com perspectivas de reconhecimento e redistributivas. No Paraguai, os aportes foram mais direcionados a institucionalização de marcos legais, porém, ainda não regulamentados. A influência da REAF, contudo, não consiste em simples difusão de ideias, problemas, paradigmas; elas se atrelam a processos de convergência, tradução e balizamentos de ordens estrutural e política, de acordo com a realidade de cada país.

A agenda de políticas públicas para mulheres rurais é mais que um processo interativo e alinhamento entre ideias, problemas, paradigmas; conformação e convergências destas em ações e políticas. Refere-se a disputas políticas mais gerais. Desde meados dos anos 2010, com crises políticas econômicas e ascensão do conservadorismo liberal na América Latina, as políticas e os direitos das mulheres têm sido os primeiros a serem retirados da pauta (BARROCO, 2009). Eventuais ações e iniciativas que se mantêm, tendem a orientar-se por paradigmas igualmente conservadores, principalmente sobre o conceito moral tradicional da família, incapaz de alterar o quadro de desigualdade, de opressão e submissão que as mulheres rurais sofrem.

A perspectiva de análise ancorada no institucionalismo discursivo foi capaz de identificar a influência exercida pela REAF no Paraguai e Uruguai em termos de formulação e implementação de ações e políticas públicas para as mulheres rurais. Seguramente, as possibilidades de aportes também devem estar presentes em outros países do bloco, membros ou associados, a exemplo da Argentina e Chile. O caso brasileiro tende a ser distinto, com incidência reversa, ou seja, o Brasil mais aportou à reunião ideias, problemas e paradigmas sobre gênero, do que o contrário.

A referida ascensão conservadora, por vezes, tem se expressado na erosão dos estados de direito, das jovens democracias do continente. Seguidamente, a legitimidade de instituições democráticas tem sido questionada e suas relevâncias depreciadas. Além de contribuição teórica, como um mecanismo de interpretação de mundo, por meio da análise de ideias, crenças e outros elementos cognitivos, o institucionalismo se faz relevante nesse atual contexto latino, ao centralizar e destacar o aporte crucial das instituições no processo de formulação e implementação de políticas públicas, e defesa da democracia.

## REFERÊNCIAS

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO – AECID. **Integración productiva:** Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF). Uruguay, 2009.

ALDERETE, Nadia. Los movimientos campesinos frente a la dominación y concentración del poder en Paraguay. In: **Revista de Estudios Políticos Contemporáneos**. Novapolis, n.8, 2015, pp. 57-70.

ALLES, Valentina; BACIGALUPE, Franca; CAMORS, Verónica. La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización. In: **La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización - La experiencia de la implementación de la política pública entre los años 2015 y 2017**. IICA. Montevideo, 2018, p. 33-57.

ÁLVAREZ, Maria Fernanda de Torres; ARBELETCHÉ, Pedro; SABOURIN, Eric; GULA, Joaquin Cardelliac; MASSARDIER, Gilles. Uruguay: La agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M., SOTOMAYOR O. (Eds) **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas**. Santiago/Chile, CEPAL, Red PP-AL, 2014, p. 275-296.

ARRIAGADA, Irma. Cambios de las Políticas Sociales de Género y Familia. In: Gisela, Z. **Políticas Sociales y Género: La Institucionalización**. Mexico: Flacso, 2007, p. 33-67.

BENALCÁZAR-LUNA, Magaly; VENEGAS, Gina. Micromachismo: manifestación de violencia simbólica. *UTCENCIA*, 2(3), p. 140-149, 2017.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. São Paulo: Cortez, 2009.

BUTTO, Andrea e HORA, Karla. Políticas para as Mulheres Rurais no Mercosul. In: Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012, 1ª impressão, p. 29-43.

CAMPAL, Esteban. **Hombres, tierra y ganado**. Talleres Gráficos Treinta y Tres S. A, Montevideo, 1962.

CARTA DO CAMPESINO. **Declaração de Princípios e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural**. Roma, Julho,

1979. Disponível: [http://www.agter.org/bdf/\\_docs/fao\\_1979\\_carta\\_do\\_campesino\\_pt1.pdf](http://www.agter.org/bdf/_docs/fao_1979_carta_do_campesino_pt1.pdf). Acesso: Set/2016.

CHIAPPE, Marta. **Las mujeres rurales del Uruguay en el marco de la liberalización económica y comercial**. Serie investigaciones n° 144 - CIEDUR, 2002.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science and Politics**. v. 44, n.4, p. 823-830, 2011.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>. Acesso em: Set/2016.

DELGADO, Maria do Carmo Godinho. **Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo**. Tese de doutorado. PUC-SP. São Paulo, 2007.

DELPHY, Christine. Patriarcado (teorias do). In: HIRATA, Helena et al. (orgs.) **Dicionário Crítico do Feminismo**. Tradução de Francisco Ribeiro Silva Júnior. São Paulo, Editora Unesp, 2009.

ESPINOLA, Julio. **Ligas Agrarias Cristianas, un movimiento contrahegemónico en Paraguay**. In: Revista de la Facultad: 2013, v. 14. p. 121-145

FALQUET, Jules. Mujeres, Feminismo y Desarrollo: un análisis crítico de las políticas de las instituciones internacionales. **Desacatos**, México - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Primavera, n. 11, p.13-35, 2003.

FAO. **Atlas de las Mujeres Rurales de América Latina y Caribe**. Santiago, Chile 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, UFSC, v. 12, n.1, 2004.

FARIA, Nalu. La formación como instrumento para la construcción de un abordaje antipatriarcal. In: **En busca de la igualdad: textos para la acción feminista**. SOF. São Paulo: 2013, p. 9-32

FASSLER, Clara. Desarrollo y participación política de las mujeres. In: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN, Arturo R. (orgs). **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización**. Buenos Aires: CLACSO; México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, 1ª edição, p. 377-393.

FERRAZ, Maria Isabel Meunier. **Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul**. Dissertação de mestrado. UFPE, 2012.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; LAISNER, Regina Claudia; LIMA, Vivian Lie Kato. Regionalismo e Desenvolvimento: a reunião especializada sobre agricultura familiar do MERCOSUL (REAF). **Revista Videre**, Dourados, v.7, n.14, p.91-100, jul/dez, 2015.

FERREIRA, Virgínia. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos. Do reformismo social ao reformismo estatal. In: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher (GODINHO, T.; Maria Lucia da SILVEIRA, M. L. orgs). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo, 2004.

FOGEL, Ramón. La estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo. In: GIARRACCA, N. (coord) **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

FONSECA, Francisco. A trama conflituosa das políticas públicas: lógicas e projetos em disputa. **Cadernos EBAPE.BR**, v.14, Edição Especial, p.406-417, Rio de Janeiro, Jul, 2016.

FRASER, Nancy. La Justicia Social en la era de la Política de Identidad: Redistribución, Reconocimiento y Participación. **Revista de Trabajo**. Año 4, n.6, Ago/Dez, 2008.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, 77: p.11-39, 2009.

FREIDENVALL, Lenita. **Feminist Discursive Institutionalism: Gender and Political Representation in Sweden**. Artigo apresentado em European Consortium of Political Reserach - Joint Sessions of Workshops. Institutue d'Études Politiques de Rennes, Rennes, França, p. 11-16, 2008. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/eafeccb1-74a7-4e20-81c5-90b1713e3462.pdf>

FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA – FIDA MERCOSUR. **Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur**: Marco de actuación de la REAF. Unidad de Coordinación Regional, Programa FIDA Mercosur CLAEH. Uruguai, 2015.

GALEANO, Luis A. **El caso del Paraguay**. FAO (Org.). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2012, p. 407-434.



GARAY, Sara María Costa. **Atores, dinâmicas e tendências atuais da questão agrária no Paraguai**. XXIX Congresso de la Asociación Latino-americana de Sociología, 2013.

GODINHO, Tatau. Construir a Igualdade Combatendo a Discriminação. In: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher (GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo, 2004.

GRISA, Catia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio Pereira (orgs.) **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda de transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p.93-137.

GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF MERCOSUL. **Revista Mundos Plurales**, v.5, n°2, 2018, p. 9-30.

GUZMÁN, Virgínia. La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. In: LARGO, Eliana (edit.) **Género en el Estado. Estado del género**. N. 27. Santiago, Chile: Isis Internacional, Ediciones de las mujeres, 1998.

HALL, Peter. **Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain**. Comparative Politics, vol. 25, No 3, pp 275-296, 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224.

HORA, Karla; NOBRE, Miriam. **Estudio regional sobre registros nacionales de agricultura familiar en perspectiva de género en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR**. REAF, 2017

HUGARTE, Renzo Pi. **Los indios del Uruguay**. Ediciones de la Banda Oriental, 3ª edição. Montevideo, 2018.

KANTOLA, Johanna. **Feminists Theorize the State**. New York, Palgrave Mcmillan, 2006.

KAY, Cristóbal. La transformación neoliberal del mundo rural: procesos de concentración de la tierra y del capital y la intensificación de la precariedad del trabajo. **Revista Latinoamericana de estudios rurales**, p. 1-26, 2016. Disponível em: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/93>. Acesso em: dez/ 2018

KING, Gary; KEOHANE, Robert O; VERBA, Sydney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton, Princeton University Press, 1994.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**. Maranhão. v.9, n.18, jul/dez, p.19-44, 2012.

LEÓN, Magdalena. Neutralidad de género y políticas públicas en las reformas agrarias de América Latina. **Revista Nómadas**, Bogotá: Universidad Central de Colombia, n. 24, p.44-52, abril, 2006.

MANDELIK, Manuel. **Formaciones económicas del Paraguay – II La semi colonia: contradicciones del desarrollo capitalista en la época del imperialismo**. Asunción: Editorial y Librería, 2015.

MARIN, P. MERCOSUL e a disseminação internacional de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, p. 7-2, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio Pereira (orgs.) **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda de transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p.69-91.

MATOS, Marlise. Movimento e Teoria Feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do sul global? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v.18, n° 36, p. 67-92, junho 2010.

MELIA, Bartomeu; TELESKA, Ignacio. Los pueblos indígenas en el Paraguay: conquistas legales y problemas de tierra. **Horizontes Antropológicos**, n.6, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL. **Recomendação nº 06/08** (MERCOSUL/CMC/REC N° 06/08), que estabelece Diretrizes para a Igualdade de Gênero nas Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. 2008.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL. **Recomendação nº 07/12** (MERCOSUL/CMC/REC N° 07/12), que estabelece diretrizes para políticas referentes às mulheres rurais. 2012.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, Vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.

MILES, B. Matthew.; HUBERMAN, A. Michel. **Qualitative data analysis**. 2ª ed. Thousand Oaks, CA:Sage Publications, 1994.

MINISTÉRIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. Disponível:

<http://www.mgap.gub.uy>. Acesso em: Jan/2019.

MOLYNEUX, Maxine. Justicia de gênero, ciudadanía y diferencia en América Latina. In: PRIETO, Mercedes (Ed.) **Mujeres y escenarios ciudadanos**. Flacso Ecuador, Stud. Hist.. H. cont, 28, 2010, p.181-211.

MORAES, Isaias Albertin; VIEIRA, Fernando Antonio da Costa. Capitalismo agrário e movimentos camponeses no Paraguai. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 28, n.56, p. 363-384, julho-dezembro, 2015.

MORENO, Renata Faleiros Camargo. **Além do que se vê: uma leitura das contribuições do feminismo para a economia**. Dissertação de mestrado. UFABC. Santo André, 2013.

MOSER, Caroline. O. N. Planificación de género: objetivos y obstáculos. In: LARGO, Eliana (org.). **Género en el estado: Estado del género**, n° 27. Santiago: Isis Internacional, ediciones de las mujeres, 1998. p. 2-10.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Educat, Pelotas, 2002.

OXFAM e ONU MUJERES. **Kuña Há Yvy: desigualdades de gênero en el acceso a la tierra en Paraguay**. Asunção, 2017.

OYHANTÇABAL, Gabriel. Los tres campos en la cuestión agraria en Uruguay. **Revista Nera**, Presidente Prudente, São Paulo, ano 16, n. 22, p. 82-95, jan./jun. 2013.

PARADIS, Clarisse. **Entre o Estado Patriarcal e o Feminismo Estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina**. Dissertação de mestrado. UFMG. Belo Horizonte, 2013.

PEREIRA, Lorena Izá. Estrangeirização da terra no Paraguai: migração de camponeses e latifundiários brasileiros para o Paraguai. **Boletim DATALUTA** n. 97 – Artigo do mês: janeiro de 2016.

PEREIRA, Lorena Izá. Ciclos de extranjerización y concentración de la tierra en Paraguay. **Revista Nera**, Presidente Prudente, São Paulo, v.21, n.44, p. 64-89, Set/dez, 2018.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Trad. Rita Lima, São Paulo, ed Graal, 4 edição, 2000.

RATIO, Kaisa. Discursive institutionalist approach to conflict management analysis: the case of old-growth forest conflicts on state-owned land in Finland. **Forest Policy and Economics** n. 33, p. 97-103, 2013.

REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível:  
<http://www.reatfmercosul.org>. Acesso em: Jun/2017.

RIELLA, Alberto. Estructura agraria, pequena producción y gobiernos progresistas en Uruguay. **Revista ALASRU**, 10: 169-186, 2014. Disponível em:  
<http://www.alasru.org/pdf/REVISTA10Alasru.pdf>. Acesso em: dez/2018.

RIOT-SARCEY, Michèle. Michel Foucault para pensar o gênero: sujeito e poder. In: CHABAUD-RYCHTER, Danielle, Et.al (orgs). **O Gênero nas ciências sociais: releituras críticas de Max Weber a Bruno Latour**. 1ª edição – São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 553 – 567.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas**, v.5, n. 1, p. 11-28, 2005.

ROJAS VILLAGRA, Luis. **Actores del Agronegocio en Paraguay**. Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2009.

RÖNNBLM, Malin e BACCHI, Carol. Feminist Discursive Institutionalism – What’s Discursive About It? Limitations of conventional political studies paradigms. In: **2nd European Conference on Politics and Gender**, Budapest:13 – 15 January 2011, in section 4: Research Methodologies and Methods, 2011.

ROSSI, V. La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya. **Revista NERA**. v. 13, nº 16, p. 63-80, 2010. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1365>  
 Acesso em: Dezembro/2018.

ROSSI, Virginia. La cuestión agraria uruguaya en dialogo con Pierre Bourdieu y Bernardo Mançano Fernandes. **Boletim DATALUTA** – Artigo do mês, janeiro, 2013.

SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; LE COQ, Jean François; MASSARDIER, Gilles e SOTOMAYOR, Octavio. El surgimento de políticas para la agricultura familiar em América Latina: trayectorias, tendências y perspectivas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 189-226, maio/ago, 2014.

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSADIER, G. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano? In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

SAID, Magnólia Azevedo. Ser Mulher no Brasil: desenvolvimento e desigualdade de gênero. In: **Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro**. Série

- Democracia. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2012. p. 106-117 Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2012/07/16/um-campeonato-visto-de-perto-uma-analise-do-modelo-de-desenvolvimento-brasileiro-0>. Acesso em: junho/2017.
- SCHENEIDER, Sérgio. A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e no Caribe. **Redes** (St. Cruz Sul, Online), v. 21, n° 3, p. 11 - 33, set./dez, 2016.
- SCHMIDT, Vivien e RADAELLI, Claudio. Policy change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. **West European Politics** 27(2), pp. 183-210, 2004.
- SCHMIDT, Vivien. Discursive institutionalism: understanding policy in context. In: FISCHER, Frank; Et.al (orgs). **Handbook of Critical Policy Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 171-189.
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. **Educação e Realidade**. UFRGS, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul/dez, 1995.
- SEGRERA, Francisco López. **América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha**. 1° Ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLASCO, 2016.
- SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA (SOF). **Feminismo e Integração da América Latina e Caribe**. São Paulo: 2007. Disponível em: [http://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2016/07/caderno\\_10.11.07.pdf](http://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2016/07/caderno_10.11.07.pdf). Acesso em 18 de junho de 2017.
- SILVA, Rodinei Tarciano. Institucionalismo discursivo: la más nueva alternativa para estudios neo institucionalistas em ciencia política. **VI Jornadas de Jóvenes Investigadores**. Instituto de Investigaciones Giono Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- SORJ, Bila; GOMES, Carla. O gênero da ‘nova cidadania’: o programa Mulheres da Paz. **Revista Sociologia & Antropologia**, 2011, v.01.02, p. 147-164.
- STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. Cap 7 a 11. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- TAPIA, Jorge R. B. e GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. **Revista Tempo Social**, v. 20, n. 1, São Paulo, 2008.
- VITELLI, Rossana. **La situación de las mujeres rurales en Uruguay**. Santiago de Chile: FAO, 2003.

VITELLI, Rossana. Un examen de las relaciones de género en el medio rural. In: PIÑEIRO, D.; VITELLI, R.; y CARDEILLAC; J (coords). **Relaciones de género en el medio rural uruguayo: inequidades “a la intemperie”**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, CSIC - UDELAR, pp. 49-61, 2013.

VITELLI, Rossana e BORRÁS, Victor. Las mujeres rurales durante el período progressista en Uruguay. **Revista de Ciencias Sociales**. DS-FCS, vol. 29, n° 39, julho-dezembro, 2016, p.73-90.

## ANEXO – ROTEIROS PARA ENTREVISTA

*Nome da entrevistada:*

*Cargo:*

*Instituição:*

*Data da entrevista:*

*Local da entrevista:*

### **PARA REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS**

1 - ¿En qué período participaste de la REAF? O ¿Desde cuándo has participado de la REAF? ¿Cómo fue/ha sido esa participación?

2 - Durante este período, hubo iniciativas y recomendaciones para la formulación de programas/proyectos (políticas públicas) para las mujeres rurales? ¿Cuáles fueron los contenidos y objetivos de estas políticas?

3 - En tu opinión, ¿cuáles son los principales problemas enfrentados por las mujeres rurales y cómo las políticas públicas contribuyen a superarlos?

4 - Podrías hablar un poco del GT de Género de la REAF. ¿De qué forma el GT contribuyó a pensar los contenidos y objetivos que sirvieron de base para las diferentes acciones (programas y proyectos) en la REAF? ¿Tu lo consideras importante para apoyar la formulación e implementación de políticas para las mujeres rurales por los países?

5 - En tu opinión, ¿hubo o hay algún país que actuó más en la construcción de la agenda del GT de Género? ¿Qué ideas han prevalecido en esta actuación?

6 - En el marco del GT Género, identificas conflictos en el proceso de discusión y construcción de políticas para mujeres rurales? ¿Cuáles?

7 - ¿Cuáles son las dificultades para discutir, formular y elaborar políticas para las mujeres rurales, tanto en el marco de la REAF, como en tu institución?

8 - ¿Podrías identificar acciones, programas, políticas públicas para mujeres en tu país que han tenido alguna relación con la REAF? ¿Como estas políticas han sido elaboradas?

9 - ¿Identificas cambios en la concepción de esas políticas a lo largo del tiempo? Puede ejemplificar.

10 - ¿Cómo fue la relación entre la REAF y estas acciones, programas, políticas públicas en su elaboración o implementación?

11 – ¿Hay algún otro comentario que te gustaría hacer?

***PARA REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL***

1 - ¿Desde cuándo has participado de la REAF? ¿Cómo ha sido esa participación?

2 - Podrías hablar un poco de tu organización. ¿De qué forma la agenda específica de las mujeres rurales está presente? ¿Cuáles son los principales temas tratados?

3 - ¿Identificas que estos temas son tratados en el GT Género de la REAF? ¿De que manera?

4 - ¿Identificas que los debates que ocurren en la REAF influyen o repercuten en la discusión de temas y agendas para mujeres rurales en tu organización?

5 - ¿Podrías identificar acciones / programas / políticas públicas para mujeres en tu país que han tenido alguna relación con la REAF? ¿Cómo esas políticas han sido elaboradas? (contar el histórico)

6 - ¿Cuáles son las dificultades en discutir, formular y elaborar acciones y políticas para las mujeres rurales, tanto en el marco de la REAF, como en tu organización y en las instituciones públicas de tu país?

***PARA REPRESENTANTE DA SECRETARIA TÉCNICA REAF***

1 - ¿Desde cuándo tu has actuado en la REAF? ¿Cómo ha sido esta participación? (contextualización temporal).

2 - Durante este período, hubo iniciativas y recomendaciones para la formulación de programas/proyectos (políticas públicas) para las mujeres rurales? ¿Cuáles han sido los contenidos y objetivos de estas políticas?

3 - ¿Cuáles son los principales problemas enfrentados por las mujeres rurales y cómo las políticas públicas contribuyen para superarlos?

4 - Tu podrías hablar un poco del GT de Género de la REAF. ¿De qué forma el GT contribuyó a pensar los contenidos y objetivos que sirvieron de base para las diferentes acciones (programas y proyectos) en la REAF? ¿Lo consideras importante para apoyar la formulación e implementación de políticas para las mujeres rurales por los países?

5 - En tu opinión, ¿hubo o hay algún país que actuó/ha actuado más en la construcción de la agenda del GT de Género? ¿Qué ideas han prevalecido en esta actuación?

6 - En el marco del GT Género, tu identificas conflictos en el proceso de discusión y construcción de políticas para mujeres rurales? ¿Cuáles?

7 - ¿Cuáles son las dificultades para discutir, formular y elaborar políticas para las mujeres



rurales, tanto en el marco de la REAF, como en los países?

8 - ¿Podrías identificar acciones, programas, políticas públicas para mujeres en los países que han tenido alguna relación con la REAF?

9 - ¿Cómo fue la relación entre la REAF y estas acciones, programas, políticas públicas en su elaboración o implementación?

10 - ¿Hay algún otro comentario que te gustaría hacer?