

**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**Patrícia de Lucena Mourão**

**Mulheres do campo, das águas, da floresta e da esplanada:  
interações, avanços e desafios na produção de políticas públicas**

**Brasília  
2023**

**Mulheres do campo, das águas, da floresta e da esplanada:  
interações, avanços e desafios na produção de políticas públicas**

Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

**Orientadora:** Dra. Flávia Biroli

**Orientanda:** Patrícia de Lucena Mourão

Brasília

2023

# **Mulheres do campo, das águas, da floresta e da esplanada: interações, avanços e desafios na produção de políticas públicas**

Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Flávia Millena Biroli Tokarski**

Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB)  
(Orientadora)

---

**Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers**

Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB)  
(Examinadora interna)

---

**Profa. Dra. Leonilde Servolo de Medeiros**

Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)  
(Examinadora externa)

---

**Profa. Dra. Clarisse Goulart Paradis**

Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)  
(Examinadora externa)

---

**Profa. Dra. Danusa Marques**

Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília  
(Examinadora interna - suplente)

*À Maria do Socorro e Naywara*

*Aos meus pais*

*À Nalu*



## AGRADECIMENTOS

Finalizo aqui mais um ciclo do meu processo de formação acadêmica. Fazer um doutorado em Ciência Política não me parecia uma possibilidade nos tempos de graduação em engenharia agrônoma, em Rio Branco/Acre, a quase trinta anos atrás. Tornou-se uma área de interesse quando ingressei no serviço público para trabalhar na construção de políticas públicas para mulheres rurais, em 2007, na Assessoria de Políticas para Mulheres Rurais do MDA. Uma trajetória que me transformou em mulher feminista e ativista na defesa direitos das mulheres rurais.

Agradeço imensamente à Socorro, meu amor de todas as vidas, companheira de todas as horas e principal incentivadora dessa jornada. Seu cuidado foi fundamental para chegar aqui. Agradeço por me levar à Trombetas e a Rio Branco, onde pude desenvolver parte desta tese, inspirada pelas calorosas energias amazônicas. À Naywara, minha amada filha, pela torcida e palavras de encorajamento tão valiosas e necessárias na hora que o cansaço me abatia. Ao Tuniquinho, pela sua alegria, seu olhar carinhoso e sua presença dias e noites; pelos passeios sempre inspiradores e por fazer tudo ficar mais leve.

Agradeço o incentivo dos meus amados pais, Marilete e Cleldo, dos meus irmãos, Emerson, Jeanpaolo e Marcello, dos meus sobrinhos e sobrinhas e demais familiares que me acompanharam e me apoiaram nessa jornada. Às amigas, Analine, Bete, Graci, Carol e Renata, agradeço o carinho e a torcida para que tudo ficasse e finalizasse bem. À Andrea Butto, agradeço, de forma muito especial, a parceria, o incentivo e as contribuições desde a qualificação até a finalização da tese; pela trajetória inspiradora e por todos os ensinamentos.

A minha orientadora, Flávia Biroli, agradeço a confiança, a paciência, a escuta atenta e a orientação exercida de forma tão carinhosa, respeitosa e cuidadosa. Aos professores e professoras, aos funcionários e funcionárias, e aos colegas de turmas do IPOL/UnB, agradeço pela acolhida, pelas trocas e pelo aprendizado. À Dina, agradeço a colaboração no levantamento e sistematização das informações e as inúmeras revisões do texto. Aos membros da banca de qualificação do projeto e da banca de defesa da tese, agradeço por terem aceitado prontamente o convite, pela leitura cuidadosa e pelas preciosas contribuições.

Agradeço, de modo muito especial, às pessoas entrevistadas pelo tempo e pela gentileza em compartilhar as análises, experiências, percepções sobre o processo de construção das políticas para as mulheres rurais. Foram conversas muito enriquecedoras.

À Conceição Dantas, que na retomada ao trabalho, que flexibilizou a dinâmica de trabalho para que eu pudesse concluir a escrita desta tese. Ao Ministério do Desenvolvimento Agrário pela liberação e suporte para realização deste estudo. Não seria possível chegar até aqui sem o apoio, incentivo e colaboração destas pessoas às quais manifesto meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

No contexto de avanços e retrocessos nas políticas para mulheres, de forma geral, e para as mulheres rurais, de forma particular, esta pesquisa se propôs a compreender as interações entre os movimentos de mulheres rurais e a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), assim como os efeitos dessas interações sobre as ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para o enfrentamento às desigualdades de gênero no meio rural, incluindo os esforços internos de reorganização institucional. Sob a perspectiva do feminismo estatal buscou-se verificar se o Governo Federal brasileiro se tornou mais inclusivo para as mulheres rurais e suas demandas com a instituição da DPMR no MDA; averiguar em que medida as mudanças institucionais empreendidas pelo MDA assumiram uma perspectiva feminista e desafiadora do patriarcado; e verificar em que medida as institucionalidades voltadas para as mulheres rurais se mantiveram efetivas ao longo do tempo e diante das mudanças conjunturais vivenciadas no Brasil, após 2016. A pesquisa foi realizada por meio de um conjunto de técnicas qualitativas de *process tracing*, que incluíram a análise de documentos institucionais relacionados ao período de 2000 a 2023 e entrevistas semiestruturadas com lideranças das organizações de mulheres e representantes do MDA. Os principais resultados da pesquisa indicam que as mulheres rurais projetaram-se no cenário político nacional, como ator político fundamental para a transformação do modo de fazer políticas públicas para as mulheres; a DPMR se constituiu num ator proeminente no processo político e na produção dessas políticas; as interações entre o movimento e a DPMR produziram a efetivação dos direitos das mulheres relacionados ao acesso à documentação, à terra, à assistência técnica, aos recursos públicos para estruturação de suas atividades produtiva e econômicas e à participação social; os efeitos dessa aliança também se expressou em avanços relacionados à representação das mulheres rurais nos conselhos nacionais, especialmente o CONDRAF, o CONSEA e a CNAPO; onde foram instituídos mecanismos para assegurar a participação das mulheres e constituídos comitês de mulheres ou de gênero na em suas estrutura, que favoreceram o debate sobre as desigualdades nas políticas públicas e na participação política; contudo, as políticas, programas e ações conquistadas pelas mulheres rurais não resistiram às mudanças empreendidas pelo governo após-2016.

**Palavras-chave:** Feminismo Estatal; Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais; Mulheres Rurais

## ABSTRACT

In the context of advances and setbacks in policies for women, in general, and for rural women, in particular, this research aimed to understand the interactions between rural women's movements and the Directorate of Policies for Rural Women (DPMR), as well as the effects of interactions on the actions of the Ministry of Agrarian Development (MDA) to combat gender inequalities in rural areas, including internal institutional reorganization efforts. From the perspective of state feminism, we sought to verify whether the Brazilian Federal Government has become more inclusive of rural women and their demands with the institution of the DPMR in the MDA; investigate to what extent the institutional changes undertaken by the MDA assume a feminist perspective and challenge patriarchy; and verify to what extent external institutionalities for rural women remained effective over time and in the face of the cyclical changes experienced in Brazil after 2016. Research was carried out using a set of qualitative process tracking techniques, which included the analysis of institutional documents related to the period from 2000 to 2023 and semi-structured interviews with leaders of women's organizations and representatives of the MDA. The main results of the research indicate that rural women have projected themselves onto the national political scene, as a fundamental political actor for transforming the way public policies are made for women; the DPMR became a prominent actor in the political process and in the production of these policies; interactions between the movement and DPMR produced the realization of women's rights related to access to documentation, land, technical assistance, public resources to structure their productive and economic activities and social participation; the effects of this alliance were also expressed in advances related to the representation of rural women in national councils, especially CONDRAF, CONSEA and CNAPO; where mechanisms were established to guarantee the participation of women and women's or gender committees were created in its structure, which favored the debate on inequalities in public policies and political participation; however, the policies, programs and actions achieved by rural women did not resist the changes undertaken by the government after 2016.

**Keywords:** State Feminism; Directorate of Policies for Rural Women; Rural Women



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Organizações de Mulheres Rurais criadas no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.....	88
<b>Quadro 2.</b> Ano, número de mulheres participantes e lema das edições da Marcha das Margaridas.....	103
<b>Quadro 3.</b> Temas articuladores da pauta de reivindicações das Marchas das Margaridas.....	104
<b>Quadro 4.</b> Evolução das competências institucionais da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais.....	140
<b>Quadro 5.</b> Organizações, redes e articulações de mulheres que participavam dos Comitês Gestores dos PNDTR e POPMR, em 2014 .....	168
<b>Quadro 6.</b> Espaços de participação social que a DPMR estava representada .....	169
<b>Quadro 7.</b> Referência às mulheres rurais nos objetivos dos planos nacionais de políticas públicas .....	189
<b>Quadro 8.</b> Composição dos conselhos e comissões .....	197

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Posição da Diretoria de Políticas para Mulheres na estrutura organizacional do MDA.....	135
<b>Figura 2.</b> Organograma da DPMRQ .....	142
<b>Figura 3.</b> Tempo de permanência das gestoras no mecanismo institucional de políticas para mulheres rurais do MDA .....	150
<b>Figura 4.</b> Síntese comparativa do perfil das gestoras da Diretoria de Mulheres Rurais do MDA .....	151

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Evolução do orçamento do MDA (bilhões de R\$) .....	145
<b>Gráfico 2.</b> Evolução do orçamento da DPMR (milhões de R\$) .....	145
<b>Gráfico 3.</b> Orçamento dos programas e ações para mulheres rurais (milhões de reais) .....	146
<b>Gráfico 4.</b> Orçamento da Diretoria de Mulheres em relação ao orçamento do MDA .....	148

## LISTA DE ABREVIATURAS

AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANMTR	Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais
ANMIGA	Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade
ANP	Articulação de Mulheres Pescadoras
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNMTR	Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DPMR	Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPs	Instituições Participativas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAMA	Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MIMs	Mecanismos institucionais de mulheres
MIQCB	Movimento das Quebradeiras de Coco e Babaçu
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas

MME	Ministério de Minas e Energias
MMM	Marcha Mundial de Mulheres
MMTR	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ONU	Organização das Nações Unidas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
POPMR	Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
REAF	Reunião Especializada de Agricultura Familiar
RNGS	Rede de Pesquisa em Gênero, Política e Estado
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura e Desenvolvimento Agrário
SPM	Secretaria de Política para as Mulheres
UBM	União Brasileira de Mulheres
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>Metodologia</b> .....	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>28</b>
<b>1.1 Feminismo estatal</b> .....	<b>29</b>
1.1.1 Institucionalização de gênero e MIMs na América Latina .....	41
1.1.2 Capacidades estatais e governança .....	51
<b>1.2 Mulheres rurais e o Estado</b> .....	<b>59</b>
<b>1.3 Considerações Finais</b> .....	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO 2 – MULHERES RURAIS EM MOVIMENTO</b> .....	<b>68</b>
<b>2.1. Identidades e reconhecimento</b> .....	<b>69</b>
<b>2.2. O acesso das mulheres rurais à arena política</b> .....	<b>78</b>
<b>2.3. Processos organizativos</b> .....	<b>85</b>
2.3.1 Organizações autônomas de mulheres rurais no Brasil .....	91
2.3.2 Auto-organizações de mulheres nas organizações sociais mistas .....	97
2.3.3 Articulações nacionais de organizações de mulheres rurais.....	102
<b>2.4 Considerações Finais</b> .....	<b>112</b>
<b>CAPÍTULO 3 – MULHERES DA ESPLANADA EM AÇÃO</b> .....	<b>114</b>
<b>3.1 A criação da Diretoria</b> .....	<b>115</b>
3.1.1 A estratégia da transversalidade de gênero .....	129
<b>3.2 Posição hierárquica e atribuições</b> .....	<b>132</b>
<b>3.3 Equipe e orçamento</b> .....	<b>143</b>
<b>3.4 Quem eram e como atuavam as mulheres da Diretoria</b> .....	<b>150</b>
<b>3.5 Coordenação política e gestão democrática</b> .....	<b>158</b>
<b>3.6 Considerações Finais</b> .....	<b>170</b>
<b>CAPÍTULO 4 – O QUERER E O FAZER DAS MULHERES</b> .....	<b>173</b>
<b>4.1 Os direitos conquistados</b> .....	<b>174</b>
4.1.1 Programas e ações finalísticas executadas pela DPMR.....	175
4.1.2 Programas e ações com perspectiva de gênero não executadas pela DPMR.....	180
<b>4.2 As correspondências entre as demandas das mulheres e as prioridades do governo</b> .....	<b>188</b>
<b>4.3 A presença das mulheres rurais nos espaços de participação social</b> .....	<b>197</b>
<b>4.4 Estabilidade dos direitos conquistados</b> .....	<b>202</b>
<b>4.5 Considerações Finais</b> .....	<b>215</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>219</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>228</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>241</b>

## INTRODUÇÃO

Parte relevante dos estudos sobre as interações entre o movimento de mulheres e o Estado aponta para o papel central que os Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs) – estruturas estatais constituídas, em geral, no centro do governo, para tratar das questões das mulheres no âmbito do Estado – possuem nos processos de institucionalização de políticas públicas promotoras de igualdade e nos avanços em relação aos direitos das mulheres.

A criação dos MIMs tornou-se um fenômeno importante que marcou as trajetórias históricas de organização e luta das mulheres e feministas e das interações estabelecidas entre elas e o Estado. Em 1975, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a recomendar que MIMs fossem estabelecidos nos Estados-nações, contribuindo para que se espalhassem pelo mundo e se tornassem atores-chave na produção e implementação de política para mulheres e em prol igualdade de gênero e, em alguma medida, se constituíssem em instrumentos desafiadores do Estado patriarcal.

Este tipo de ação tornou-se, desde a década de 1990, um fenômeno global impulsionador de mudanças institucionais importantes em direção à igualdade entre mulheres e homens. De forma geral, se manifesta pela aliança entre movimentos feministas e os MIMs que passam a atuar em cooperação nos processos políticos e na produção de políticas públicas mais próximas aos interesses e necessidade das mulheres. Assim, o papel, o sucesso e as características dessas estruturas, tornaram-se objetos de inúmeras pesquisas feministas, sendo que, a maioria delas, direcionava o olhar para os MIMs centrais, ou seja, aqueles mais próximos ao centro do poder executivo, que tinham a missão de coordenar a política de gênero ou para as mulheres no âmbito do governo (McBride; Mazur, 2010; Kantola; Squires, 2012).

A abordagem do Feminismo Estatal tornou-se um importante referencial analítico para compreender esses fenômenos. O modelo mais reconhecido no campo da literatura sobre feminismo estatal é, sem dúvida, o construído por McBride e Mazur (2010). Ao projetar este conceito nos debates contemporâneos feministas sobre as interações entre o feminismo e o Estado, as autoras ressaltaram a presença de feministas no aparato estatal, a estruturação de unidades governamentais específicas e as alianças estabelecidas entre estas formas de organização, com o objetivo de influenciar a produção de políticas

públicas. Para elas, o conceito de feminismo estatal passou a ser utilizado para descrever os fenômenos das agências de políticas para mulheres, em geral, e para analisar se as estruturas são realmente eficazes, tornando o Estado mais inclusivo para as mulheres e seus interesses.

Nesta pesquisa adoto o conceito de feminismo estatal, compreendendo-o como uma ferramenta analítica que possibilita entender a ação feminista com e por dentro do Estado, por meio da qual os movimentos de mulheres em parceria com os MIMs buscam influenciar as decisões públicas em direção à efetivação de medidas que assegurem os direitos das mulheres a igualdade e não discriminação, produzindo justiça social. Não se trata, portanto, de uma nova modalidade do movimento feminismo, mas sim de um processo de transformação estatal numa perspectiva feminista.

Alinhada com esta abordagem teórica busquei compreender as interações estabelecidas entre os movimentos de mulheres rurais e a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), assim como os efeitos dessas interações sobre as ações do MDA para o enfrentamento às desigualdades de gênero no meio rural, incluindo os esforços internos de reorganização institucional. Nesta perspectiva, a pesquisa foi guiada por três questões centrais: 1) O Governo Federal brasileiro se tornou mais inclusivo para as mulheres rurais e suas agendas com a instituição da DPMR no MDA? 2) Em que medida as mudanças institucionais empreendidas pelo MDA assumiram uma perspectiva feminista e desafiadora do patriarcado? 3) Em que medida as institucionalidades voltadas para as mulheres rurais se mantiveram efetivas ao longo do tempo e diante das mudanças conjunturais recentes vivenciadas no Brasil?

Devo registrar que meu interesse no tema de pesquisa decorre da minha própria trajetória profissional, que no período de 2007 a 2012 se entrelaça ao processo de formulação e implementação de políticas para as mulheres rurais. Nesse período integrei a equipe da DPMR e, na coordenação do Programa Organização Produtiva das Mulheres Rurais, pude vivenciar, a partir do governo, diferentes formas de interações com lideranças dos movimentos de mulheres rurais, compreender a burocracia estatal e interagir com gestores/as e servidores/as do MDA e outros órgãos visando a formulação, implementação e monitoramento de parte das políticas que irei mencionar aqui.

Esta tese se diferencia das demais pesquisas que têm por objeto as interações entre os movimentos de mulheres e os MIMs, por analisar a atuação destas estruturas em um setor específico do governo, o da reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento rural, com um olhar voltado para a atuação da DPMR e o movimento de mulheres rurais.

Aqui, articulam-se as agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, camponesas, mulheres de comunidades tradicionais, como quilombolas, pescadoras, ribeirinhas, indígenas e mulheres extrativistas. Este mecanismo atuou na produção e implementação de políticas para as mulheres rurais e coordenou o processo de transversalização de gênero no contexto das agendas do desenvolvimento rural e da segurança alimentar e combate à fome, em especial no período de 2003 a 2016.

A agenda política para as mulheres rurais conduzida pelo Governo Federal buscou situar as políticas públicas no percurso das ações para reverter as desigualdades entre mulheres e homens; entre o campo e a cidade; entre o agronegócio e a agricultura familiar camponesa, incorporando elementos da economia feminista às políticas, como forma de incidir sobre as desigualdades econômica, política e no trabalho. Além disso, reconhece a diversidade das organizações sociais, culturais e econômicas de mulheres do campo, das águas e da floresta, que se afirmam como sujeitos políticos na relação entre a sociedade e o Estado (Butto et al, 2014).

Por meio de suas organizações, as mulheres rurais atuaram decisivamente para a construção de políticas públicas, participando de diversas Instituições Participativas (IPs), como as Conferências e os Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), inserindo suas prioridades nos respectivos planos de políticas públicas elaborados nesses espaços.

Estudos recentes, como os desenvolvidos por Bohn (2010), Paradis (2013), Pinheiro (2015), Gonzales (2019) e Belançon (2020) têm reconhecido que o feminismo estatal no Brasil se conformou de forma mais expressiva no período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve na Presidência da República, de 2003 a 2016, possibilitando que os anseios das mulheres pela igualdade chegassem ao centro do poder e permeassem de forma ampla e efetiva as políticas e as ações estatais, promovendo mudanças significativas na vida das mulheres.

Essa atuação feminista por dentro do Estado brasileiro se deu pela ampliação da participação dos movimentos de mulheres nos espaços de participação social, em especial, o CNDM e as Conferências Nacional de Política para a Mulheres; também pela ocupação de cargos públicos, de modo específico, na Secretaria de Política para as Mulheres (SPM). Como resultado, foram desenvolvidas diversas políticas estruturadas em torno dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPMs), nas edições dos anos de 2005, 2008 e 2013.

Diante das desigualdades de gênero no rural e em diálogo com as proposições dos movimentos de mulheres rurais e feministas, o Governo Federal constituiu, em 2003, a DPMR no âmbito do MDA e definiu estratégias de atuação que impulsionaram a qualificação de programas já existentes e a criação de novas políticas públicas específicas para agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, quilombolas, extrativistas, indígenas e pescadoras.

A integração entre políticas e órgãos governamentais possibilitou a efetivação de ações visando assegurar a cidadania e promover a autonomia econômica das mulheres, com medidas para garantir o acesso delas à terra, ao comércio, aos serviços rurais, ao resgate da memória coletiva e o apoio aos estudos feministas (MDA, 2007, p. 9). No contexto das políticas implementadas de acesso à alimentação e combate à fome, as mulheres rurais também foram incorporadas como fornecedoras de produtos agrícolas e pecuários, beneficiárias das ações de doação de alimentos e titulares no programa de transferência de renda. Dessa forma, a agenda de prioridades para as mulheres rurais no âmbito do Governo Federal foi definida em resposta às demandas das organizações e movimentos de mulheres, a partir de estratégias de ação direta, como a Marcha das Margaridas<sup>1</sup> e as jornadas de lutas dos movimentos de mulheres vinculados à Via Campesina (Butto, 2017).

Os diferentes repertórios de interação mobilizados pelos movimentos de mulheres rurais ao incidir no Estado, representam, na perspectiva de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), circunstâncias que também fazem parte de um histórico de presenças em determinada área de política pública. Assim, além da ação direta de contestação e protesto frente ao Estado, o movimento de mulheres rurais se inseriu nos espaços institucionalizados de gestão social, como os conselhos e as conferências de políticas públicas, nos diversos grupos e comitês gestores de políticas para mulheres e na ocupação de cargos na estrutura estatal. Com o ambiente político favorável, constituiu-se um processo permanente de participação e negociação entre as mulheres rurais e o Estado, fenômeno que esta tese buscou investigar em profundidade.

---

<sup>1</sup> A Marcha das Margaridas é uma ampla ação política organizada pelas mulheres do campo e da floresta, promovida pela Contag, Federações e Sindicatos Rurais, por diferentes organizações parceiras movimentos e organizações feministas e de mulheres trabalhadoras, centrais Sindicais e organizações internacionais. É realizada a cada quatro anos, em Brasília, sempre no mês de agosto. A Marcha recebe o nome de Margarida Maria Alves, sindicalista e defensora dos direitos humanos e símbolo da luta pela igualdade de direitos para as mulheres do campo. Margarida foi assassinada em 12 de agosto de 1983, aos 50 anos, na porta de sua casa, na frente do único filho e do marido.



De outra perspectiva, no ambiente interno do governo, buscou-se fortalecer a agenda das mulheres com a implementação da estratégia da transversalidade. Na perspectiva de Bandeira (2005), esta estratégia implicava na reorganização das políticas públicas, de modo que as considerações acerca das especificidades das mulheres fossem assimiladas por todas as estruturas governamentais. A institucionalização dos MIMs nas diferentes estruturas do governo buscou promover uma reorientação das competências políticas, institucionais e administrativas, assim como a responsabilização de agentes públicos, permitindo uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (BRASIL, 2011).

Assim, os MIMs foram criados em tempos e de formas diferentes. Mas, a maioria deles, por influência da SPM, no contexto da transversalização. Alguns órgãos optaram pela criação de um Comitê, como foi o caso do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e também dos Ministérios de Minas e Energias (MME) e do Meio Ambiente (MMA). Outros, por uma comissão de igualdade de oportunidades, em que a questão de gênero foi atribuída a uma subcomissão, como verificado no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Outros órgãos incluíram os mecanismos na sua própria estrutura organizacional, sob a forma de áreas técnicas, coordenações e diretorias, como verificado, respectivamente, no Ministério da Saúde (MS), na Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e no MDA (BRASIL, 2011).

A SPM passou a fazer a gestão dessa transversalidade orientada, por um lado, para a integração de programas complementares, de modo a potencializar os resultados das ações, e, por outro, para o avanço na internalização da perspectiva de gênero em políticas que apresentem potencialidade para concretizar a igualdade entre homens e mulheres (BRASIL, 2011). Na prática, buscou-se a articulação, horizontal e não hierárquica dessas estruturas estatais, em diálogo e interação com outras estruturas constituídas nos órgãos das esferas estadual e municipal e com a sociedade civil, buscando influenciar o desenho, a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas, gerando responsabilidade compartilhada para vários órgãos governamentais.

Esse trabalho de coordenação, na visão do IPEA (2009), envolvia mais a organização de agendas, acompanhamento das tarefas e relatórios de processos, do que relações de mando e subordinação, numa tentativa de superação de inadequações da organização departamental da Administração Pública e na garantia de tratamento eficaz

de temas que perpassam por um amplo leque de programas e órgãos. Assim, foram constituídos arranjos institucionais entre a SPM, enquanto coordenadora do processo, e o MDA, que favoreceram o avanço nos resultados do governo em relação à institucionalização de gênero e na transformação do patriarcado presente no Estado.

Contudo, os acontecimentos recentes no contexto político nacional - impeachment da Presidenta Dilma, Jair Bolsonaro eleito Presidente da República - revelaram que, nesse processo de aprofundamento democrático, atores de diferentes campos encontraram oportunidades de fortalecer suas agendas e defendê-las junto ao Estado, demonstrando que os desafios para promoção da igualdade podem se tornar maiores, quando se fortalecem os princípios democráticos de governança pública.

Como ressaltou Biroli (2021), no próprio processo de democratização e consolidação democrática na América Latina e no Brasil, no período da Nova República, foram constituídas as oportunidades para que diferentes atores - movimentos feministas, LGBTQIAP+, direitos humanos e religiosos - atuassem, com suas agendas específicas e, muitas vezes contraditórias, na esfera política. Assim, também se fortaleceram atores contrários à agenda da igualdade de gênero que, ao ganharem oportunidade para atuar no processo democrático, acabaram participando de processos de erosão da própria democracia, justificando alternativas de extrema direita, antissistêmicas e retrocessos de diferentes tipos.

Se, no passado, a agenda em prol da igualdade de gênero encontrou oportunidades de ascensão estratégica nos Estados, com a ampliação dos regimes democráticos, no presente, passou a ser alvo de resistências. Estudos revelam que no decorrer das décadas de 1970-1990, os movimentos feministas favorecidos pelo contexto internacional, posicionaram as democracias como regimes que deviam algo às mulheres e às minorias sexuais, evidenciando sua exclusão sistemática, a violência de que são alvo e o privilégio masculino como problemas que demandam respostas políticas (Biroli, 2019, p. 77).

Apesar de as lutas feministas vivenciadas nos regimes democráticos não terem promovido mudanças intensas, ao ponto de transformá-los em regimes igualitários numa perspectiva de gênero, mudanças significativas foram verificadas nas décadas seguintes em direção da igualdade, levando a expansão dos direitos civis, sociais, econômicos e políticos das mulheres. Elas, que historicamente estiveram ausentes do conjunto de instituições, encontraram nos governos democráticos a possibilidade de se fazer ouvir e de participar nos processos de tomada de decisão política, não sem conflitos e contradições.

Os movimentos feministas conseguiram que suas reivindicações fossem debatidas e incorporadas nas políticas e ação estatal, fazendo avançar processos de institucionalização do feminismo e a atuação de feministas por dentro do Estado em diversos países. Na América Latina, algumas autoras (Matos, 2010; 2014; 2015; Simões; Matos, 2008) associaram este fenômeno à chamada "onda rosa", caracterizada por uma intensa atividade política, com a eleição de governos de centro-esquerda e uma recentralização das políticas de redistribuição e equidade na agenda política. Outras discutem esse fenômeno no bojo da articulação entre movimentos feministas e partidos políticos. Estes momentos do feminismo não se caracterizam por um "processo evolutivo", mas sim por contextos sociais específicos que levariam a uma tendência de configuração do movimento num país ou regiões específicas, tanto no que diz respeito a suas demandas como suas formas de organização (Pinheiro, 2015).

Tais conquistas feministas, contudo, vieram acompanhadas do acirramento dos anseios das forças conservadoras, anti-democráticas e anti-feministas, para retomar o poder e interromper a trajetória de conquistas obtidas pelas mulheres, especialmente as mais pobres, as negras e as rurais, favorecidas pelo ciclo de governo democrático e popular vivenciados nas gestões petistas. As reações conservadoras à agenda de gênero e sua expressão nos valores familiares, ou familismo, como demarcou Biroli (2021), foram mobilizadas pela direita, mas também pela extrema direita e por grupos ultraconservadores e ultraliberais. Essas forças interconectadas configuram o neoconservadorismo, fenômeno de oposição à igualdade de gênero e à diversidade sexual na América Latina, que no contexto de regressão democrática, passaram a avançar na institucionalização de agendas conservadoras no ambiente estatal (Biroli, 2019).

Recentemente, o golpe institucional conferido à presidenta Dilma Rousseff em 2016, foi marcado por um processo de deslegitimação baseado no machismo, misoginia e sexismo, culminando com a constituição do governo interino de Michel Temer (PMDB), delineado por uma significativa transformação ideológica em comparação aos anos anteriores do PT. Interrompeu-se, assim, um ciclo de gestão que priorizava o combate à desigualdade social, enfrentamento à pobreza, inclusão e participação, levando à retomada de um Estado heteronormativo, patriarcal e neoliberal, sem espaço para o diálogo, participação ou controle social (Hora, 2018).

A crise política que culminou com a interrupção do mandato da presidenta eleita, afetou diretamente a atuação feminista no âmbito estatal. Como registrado pelo IPEA (2021), até o final de 2018, a institucionalidade responsável pelas políticas para as

mulheres era a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), que integrava o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Desde 2015, quando a SPM – órgão autônomo, de status ministerial – passou a integrar o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos (MMIRJDH), observou-se uma intensa migração da pasta – que fora vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania – MJC (em 2016), ao MDH (em 2017 e novamente em 2019) e à Secretaria de Governo, da Presidência da República – Segov/PR (também em 2017). No período 2019-2022, o então MDH recebeu a denominação de Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) e a SNPM mudou mais uma vez de vinculação, passando a compor este recém-criado ministério.

Esse novo arranjo institucional, na forma apresentada pelo IPEA (2021), restabeleceu uma concepção tradicional das mulheres enquanto sustentáculo da família tradicional e responsável pelo cuidado (Quintela, 2023). As reformulações institucionais minaram também o arcabouço institucional para a reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento rural, que vinha sendo construído desde o início dos anos 2000. Por meio da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, o MDA foi extinto e suas atribuições transferidas para o MDS, que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. No interior dele foi criada a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD).

Na sequência, por meio do Decreto N. 8.780, de 27 de maio de 2016, a SEAD passou a ser vinculada à Casa Civil, junto com as quatro subsecretarias que a constituíam: Agricultura Familiar, Desenvolvimento Territorial, Reordenamento Agrário e Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Também foram transferidas para a Casa Civil, as atribuições de reforma agrária e a delimitação e demarcação das terras das comunidades quilombolas, conduzidas pelo INCRA. Nessa nova estrutura, a DPMR foi dissolvida e suas atribuições conduzidas à Coordenação de Políticas para Mulheres Rurais, Juventude e Povos e Comunidades Tradicionais, no âmbito da Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial. Em 2016, a DPMR deixou de existir.

Mudanças institucionais que levam à extinção de MIMs e ao desmantelamento das políticas para as mulheres são características de processos de institucionalização de gênero em países que passam por mudanças no ambiente político. Como ressaltou Paradis (2013) a estruturação de MIMs, na América Latina, por exemplo, sofreu várias modificações ao longo de sua vida institucional e grande parte sofreu ameaças à sua continuidade e ao seu posicionamento na hierarquia governamental.

Nesse contexto de avanços e retrocessos em relação as políticas para as mulheres, de forma geral, e para as mulheres rurais, de forma particular, esta pesquisa se propõe, como mencionado, a compreender as interações entre os movimentos de mulheres rurais e a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), assim como os efeitos dessas interações sobre as ações do MDA para o enfrentamento às desigualdades de gênero no meio rural, incluindo os esforços internos de reorganização institucional.

## **Metodologia**

Nesta pesquisa abracei o desafio de analisar as interações estabelecidas entre o movimento de mulheres rurais e o Governo Federal brasileiro, por meio da DPMR instituída no MDA. A partir das perguntas já declaradas, à luz das principais abordagens feministas que analisam as interações entre movimentos feministas e o Estado e com base em pesquisas sobre o assunto, foram definidas três hipóteses centrais para esta pesquisa. Na primeira hipótese, considere que as alianças entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR contribuíram para que o governo se tornasse mais inclusivo para as mulheres e suas questões. Essas alianças, conforme estabeleceram McBride e Mazur (2010), ocorrem por meio de acordos de enquadramento motivacionais ou estratégicos que ajudam o movimento a ter acesso processual e fazer com que as políticas possam responder às suas demandas.

Na segunda hipótese, cogitei que as alianças entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR foram exitosas ao institucionalizar respostas estatais às demandas do movimento. Essa institucionalização, conforme Guzmán (2001), implica na constituição de novos marcos que orientam o desenho de políticas, programas e ações específicas para mulheres. Na terceira hipótese, ponderei que as institucionalidades voltadas para as mulheres rurais criadas pelo MDA foram, predominantemente, iniciativas contextuais e transitórias. Este caso específico, portanto, reproduz a tendência indicada pelos estudos sobre os MIMs, de que estas agências e o processo de institucionalização que elas conduzem estão sob constante risco, por não estarem garantidos por meio de medidas formais ou legais e dependerem de fatores conjunturais, político-partidários ou até mesmo de acordos pessoais (Gonzales, 2019).

A pesquisa foi realizada por meio de um conjunto de técnicas qualitativas de *process tracing*. De acordo com Collier (2011), este método de pesquisa se constitui numa

ferramenta fundamental da pesquisa qualitativa e pode ser definido como a “investigação sistemática de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas à luz de perguntas de pesquisa e hipóteses colocadas pelo pesquisador” (Figueiredo et al., 2020, p. 260). Para estes autores, essa ferramenta tem por objetivo compreender os mecanismos causais a partir de estudos de caso em profundidade. Nesta metodologia, são elementos cruciais para a adequada compreensão do fenômeno: a sua descrição adequada, a sequência em que ocorrem os fatos e a análise causal dos acontecimentos.

Essa técnica opera no nível invisível da realidade social, na intersecção entre o conjuntural e o estrutural. Pressupõe-se que o tempo é uma variável importante na análise dos fenômenos sociais, já que a sequência dos acontecimentos promove impactos sobre os seus resultados e, por isso, reconstruí-la é fundamental para a sua compreensão. A unidade de análise do estudo é a interação entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR – no contexto em que o Estado brasileiro estava mais aberto às interações com a sociedade civil organizada e mais permeável à incorporação das demandas e reações das mulheres, de forma geral, e das mulheres rurais, de forma mais específica – buscando elucidar como essa interação se constituiu e os efeitos gerados em relação ao acesso das mulheres rurais ao processo político e as políticas públicas. Para compreender essa interação e seus efeitos, adotei as seguintes etapas e perguntas específicas.

Com relação às ferramentas metodológicas, adotei a entrevista semiestruturada como a principal técnica de coleta de dados primários. Ao todo, foram realizadas 16 entrevistas. Esta técnica, conforme Yin (2016), possibilita obter a explicação de outra pessoa para algum comportamento ou ação e é uma ferramenta essencial para compreender fenômenos políticos. São utilizadas, portanto, com o objetivo de recolher valores, opiniões, sentimentos, experiências, e maneiras de entender a interpretação que produzem de sua própria situação (Alonso, 2016).

Busquei selecionar lideranças-chaves no âmbito do MDA que estiveram à frente da fase inicial de constituição da DPMR. Assim sendo, optei por entrevistar apenas os dois ex-ministros que atuaram na fase criação da Diretoria, com vistas a resgatar suas experiências e impressões referentes às estratégias iniciais de ação, as oportunidades e os desafios encontrados nessa fase. Também entrevistei todas as ex-diretoras que ocuparam o cargo em período distintos, possibilitando identificar suas impressões sobre as mudanças no quadro de oportunidades e desafios para a institucionalização de políticas e para a manutenção da própria Diretoria, assim como, os avanços e os desafios em relação às interações com as organizações de mulheres rurais.

Do lado do movimento de mulheres rurais, entrevistei oito lideranças que estiveram à frente de organizações de mulheres, sendo agricultoras familiares, camponesas, quebradeiras de coco babaçu e extrativista, que atuaram com a DPMR em momentos distintos desta trajetória. Entre as entrevistadas e entrevistados, estavam um ex-servidor do MDA que na época da pesquisa estava atuando no MAPA, que possibilitou captar percepções sobre as mudanças na trajetória das políticas para as mulheres, após 2016, no novo contexto institucional; e uma ex-gestora da SPM que aportou contribuições sobre a atuação da Diretoria no contexto do Governo Federal.

As entrevistas foram realizadas no período de dezembro de 2021 a outubro de 2023, por meio de plataformas digitais (Teams e WhatsApp) e orientadas por um roteiro semiestruturado constituído (Anexo 1), possibilitando as(os) interlocutoras(es) da pesquisa discorrer sobre questões previamente definidas, num contexto de conversa informal (Boni; Quaresma, 2005). Durante as entrevistas, foi assegurado que cada uma e cada um pudesse dirigir suas próprias narrativas, reconstituído suas experiências e resgatando suas percepções e reflexões sobre esse processo.

O tempo médio dedicado às entrevistas foi de 60 minutos. Elas foram registradas em áudio, com a devida autorização das(os) interlocutoras(es) e o compromisso, de minha parte, de assegurar o anonimato das entrevistadas e entrevistados no relato de pesquisa. Para isso, utilizei nomes fictícios para me referir às citações das entrevistas no decorrer do texto. As entrevistas foram transcritas na íntegra, utilizando um editor de texto (Word) e armazenadas em arquivos específicos, identificados apenas com números. Em seguida, cada arquivo foi analisado aplicando as categorias. As referências localizadas foram extraídas e copiadas em planilhas (Excel) de forma a ter um mapa de conteúdo das entrevistas.

A coleta de dados primários também foi realizada por meio de aplicação de questionário fechado, aplicado exclusivamente a um grupo mulheres que fizeram parte da equipe de trabalho da DPMR, no período de 2003 a 2016. O objetivo foi obter informações referentes à atuação delas no âmbito do MDA. Assim, as perguntas estavam relacionadas a: 1) formação acadêmica, trajetória profissional e vínculos com organizações sociais e partidárias; 2) tempo, área de atuação e vínculo institucional com a Diretoria; 3) atividades realizadas; 4) recursos disponíveis; 5) ambiente institucional e barreiras para a realização das atividades. As informações foram armazenadas e sistematizadas na própria Plataforma. O formulário foi construído na Plataforma de

questionários do Google Forms e enviada para uma lista de 20 contatos (e-mails) para preenchimento on-line, sendo recebidos 16 formulários preenchidos.

A pesquisa também envolveu a análise de documentos institucionais relacionados ao período de 2000 a 2023 e disponíveis na internet ou armazenados em meu acervo pessoal: relatórios de gestão do MDA e da DPMR; documentos de planejamento estratégico do MDA, SEAD e MAPA; publicações relacionadas ao Plano Safra da Agricultura Familiar e às políticas públicas específicas para as mulheres rurais; decretos presidenciais e portarias ministeriais relacionadas aos regimentos internos do MDA, SEAD e MAPA e a criação de programas e políticas públicas; leis relacionadas ao PPA e orçamento federal; relatórios de execução do PPA; relatórios de avaliação de programas setoriais do Governo Federal; publicações relacionadas às conferências e planos de políticas para mulheres, para o desenvolvimento rural, agroecologia e produção orgânica e para Ater.

Também foram analisadas publicações produzidas pela DPMR ou apoiadas por ela, contendo resultados de estudos e pesquisas sobre as políticas públicas para as mulheres rurais, para agricultura familiar e o desenvolvimento rural, ou orientações para o acesso às políticas públicas. Em relação às organizações de mulheres rurais foram examinados documentos institucionais que continham informações sobre objetivos, demandas, ações, parcerias e trajetória de organização das mulheres, e, também, documentos contendo demandas das Marcha das Margaridas disponíveis na internet ou acessados diretamente em seus sites institucionais das organizações. Ainda, como fonte de dados secundários, utilizei estudos e pesquisas acadêmicas referentes às políticas para mulheres rurais.

Os documentos institucionais foram analisados buscando o detalhamento de informações qualitativas e quantitativas relacionadas às categorias de análise e suas variáveis. As informações identificadas também foram armazenadas em planilhas (Excel). Os depoimentos obtidos com as entrevistas e as informações obtidas nos documentos institucionais foram utilizados de forma associada e complementar, com vistas a responder às perguntas específicas estabelecidas para cada etapa de análise. Assim, esta pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem eminentemente qualitativa, mais adequada a compreender fenômenos únicos e inseparáveis de seu contexto, como é o estudo das interações entre o movimento de mulheres rurais e o Governo Federal brasileiro.



Lançando mão dessas ferramentas metodológicas, pude estruturar todos os capítulos de forma que se apoiassem, simultaneamente, nas análises dos documentos institucionais e das entrevistas. Assim, no primeiro momento busquei compreender o processo organizativo das mulheres rurais, refletindo sobre a constituição de identidades, a organização social e incidência política no contexto da agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural. Assim, procurei responder às seguintes questões: quem eram as mulheres rurais? Como elas se inseriram nos espaços políticos? Quais eram estes espaços? Como elas se organizaram ao longo do tempo? Quais as questões e pautas elas defenderam? Quais articulações e alianças fizeram para potencializar sua atuação? Qual a correspondência entre estas iniciativas e as demandas do movimento?

Em seguida, me pus a caracterizar as capacidades estatais constituídas pela DPMR. Busquei identificá-las e compreendê-las no contexto dos processos interinstitucionais de mudanças e reconfigurações que ocorreram no MDA. Verifiquei os fatores relacionados à constituição da Diretoria, como a ocupação dos cargos, a posição na hierarquia do ministério e as atribuições; identifiquei os atores envolvidos, as alianças e os conflitos que ocorreram para que os recursos e as estruturas da Diretoria fossem adequados e suficientes para o exercício de suas atribuições; e analisei as condições técnicas e orçamentárias e as habilidades de coordenação e articulação políticas constituídas pela DPMR. As perguntas que me orientaram nesta caracterização foram: Quais fatores contribuíram para a criação da DPMR? Como e em que posição ela foi incorporada na estrutura do MDA? Quais atribuições ela assumiu? Quais recursos ela utilizou? Como ela interagiu no âmbito do MDA, do Governo Federal e com as organizações de mulheres rurais? Em quais espaços ocorreram essas interações?

O terceiro passo foi compreender a atuação da DPMR no âmbito do MDA, de forma a revelar as expressões do ativismo institucional feminista construído por ela, desde a sua criação. Para tanto, busquei identificar o perfil das mulheres que ocuparam o principal cargo de direção e das servidoras que integraram a equipe da Diretoria, caracterizar as principais práticas desenvolvidas pelas ativistas para defender os interesses da Diretoria e do movimento no ambiente estatal, identificar os recursos que elas utilizaram para fazê-lo e os aspectos institucionais que favoreceram ou dificultaram sua atuação. As perguntas que me orientaram nesta etapa foram: Qual o perfil das dirigentes e das servidoras que integraram a equipe? Quais recursos utilizaram? Quais as práticas desenvolveram? Como era o ambiente institucional para defender ideias feministas?

Nos passos seguintes, foquei na verificação dos resultados da interação entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR. Assim, busquei identificar e caracterizar as inovações decorrentes da institucionalização das demandas das mulheres rurais e da perspectiva de gênero, traduzidas pela criação de novos programas, políticas e ações de governo. As perguntas que orientaram foram: Quais as políticas, programas e ações para as mulheres foram criadas? Quais seus objetivos e forma de execução? Quais programas e políticas desenvolvidas por outras unidades do MDA receberam inovações para impulsionar o acesso das mulheres? Como foram institucionalizados? Como as organizações de mulheres rurais participaram da gestão e execução destas iniciativas?

No quinto passo me dediquei a verificar se as alianças estabelecidas entre o movimento e a DPMR contribuíram para que as políticas públicas respondessem aos interesses e demandas do movimento. Assim, procurei identificar a correspondência na defesa dos interesses da Diretoria e do movimento no debate realizados nos conselhos e conferências, a partir da comparação entre as políticas e ações executadas pelo MDA, as demandas apresentadas nas pautas da Marcha das Margaridas e as ações ou iniciativas para as mulheres rurais registradas nos planos nacionais de políticas para mulheres, desenvolvimento rural, segurança alimentar, agroecologia e economia solidária. As perguntas orientadoras nesta etapa foram: as políticas, programas e ações para as mulheres que foram instituídas pelo MDA respondiam às demandas apresentadas nas pautas do movimento? As metas e iniciativas para as mulheres rurais identificadas nos planos nacionais tinham relação com as demandas do movimento e com as iniciativas do MDA? A presença de organizações de mulheres e da DPMR nos conselhos resultou em uma maior expressão das mulheres rurais nos planos elaborados?

O sexto passo foi analisar, no contexto dos arranjos institucionais das políticas públicas para as mulheres, agricultura familiar e desenvolvimento rural, a presença de organizações de mulheres rurais e da DPMR no debate político realizado no âmbito dos conselhos e conferências nacionais que tinham interface com essas políticas. Além da presença de organizações de mulheres rurais e da Diretoria, busquei identificar o potencial das alianças estabelecidas nestes ambientes para inserir nesses espaços a pauta das mulheres rurais. Aqui me orientei pelas seguintes perguntas: Quais organizações participavam destes espaços? Havia medidas institucionais para assegurar a representação das mulheres rurais? Havia estruturas específicas para debater as questões de gênero e das mulheres? Foram realizados eventos específicos para debater as propostas das mulheres? A presença de organizações de mulheres e da DPMR nos conselhos

organizadores das conferências indicava uma maior expressão das mulheres rurais nas propostas aprovadas?

Por fim, na última etapa me dediquei a refletir sobre a constância e a resiliência das políticas para as mulheres rurais e das transformações institucionais empreendidas no MDA, frente aos retrocessos democráticos vivenciados no Brasil após 2016. Busquei identificar a ocorrência de práticas de desmantelamento das políticas para as mulheres rurais, tendência verificada nos processos de retrocesso democrático em diferentes países, assim como, verificar se e quais novas ações para as mulheres foram constituídas no MAPA, que ficou responsável pelas ações governamentais para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, no novo governo, apreender as lições decorrentes do período anterior e o novo padrão de interação entre o movimento de mulheres rurais e o Estado brasileiro. Nesta etapa me orientei pelas seguintes perguntas: quais mudanças ocorreram na DPMR? As políticas para as mulheres sofreram descontinuidades? Quais alterações ocorreram nestas políticas públicas? Os espaços de diálogo e interação foram mantidos? As relações de cooperação e parceria entre o movimento de mulheres e o governo federal, agora por meio do MAPA, permaneceram? Quais os legados do processo anterior e os desafios para as políticas para as mulheres rurais?

Busquei aqui, compreender as experiências práticas das mulheres rurais e das ativistas institucionais feministas que, orientadas por suas crenças, conhecimentos e trajetórias de vida, atuaram num contexto político-institucional, por vezes desconhecido, para influenciar gestores e formuladores de políticas públicas a adotarem a perspectiva feminista, de gênero ou propostas por elas defendidas nas ações estatais. Compreender essas interações, considerando a trajetória de mulheres com experiências de vidas únicas e diversas e levando em conta a necessidade de se explorar o contexto institucional de seu funcionamento é um desafio metodológico em si mesmo. Conforme Almeida (2016) chamou atenção, a multiplicidade de variáveis constitutivas do objeto estudado e do contexto no qual está inserido constitui-se em um desafio, levando a necessidade de conferir à pesquisa um caráter mais aberto, quanto aos procedimentos, às hipóteses e às questões iniciais.

Por outro lado, as análises realizadas se basearam na minha própria forma de enxergar o mundo e me relacionar com as coisas, assim como, as informações prestadas pelas entrevistadas e entrevistados foram interpretações individuais que elas e eles atribuíram ao fenômeno estudado. Essas interpretações, parciais e limitadas, conferem a esta pesquisa limitações e parcialidade em relação ao conhecimento da realidade.

Contudo, ao se propor compreender as alianças entre as mulheres rurais e as mulheres ativistas da Diretoria, no contexto das interações entre movimento social e Estado, a pesquisa jogou luz sobre o potencial de transformação, por dentro e por meio do Estado. Portanto, os resultados gerados pela pesquisa poderão inspirar gestoras e formuladores de políticas públicas interessadas em aperfeiçoar processos de institucionalização de políticas públicas para mulheres, com enfoque de gênero ou perspectiva feminista e aprimorar práticas de gestão que visem a transformação do Estado patriarcal, tornando-o mais democrático e inclusivo para as mulheres.

Os resultados da pesquisa são apresentados aqui em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro, apresento o referencial teórico que embasou a pesquisa e a revisão bibliográfica sobre o tema. No segundo, mulheres rurais em movimento, apresento o processo organizativo das mulheres rurais, refletindo sobre suas identidades, suas formas de organização e suas agendas. No terceiro, mulheres da esplanada em ação, apresento os fatores que contribuíram para a criação da DPMR, as capacidades constituídas e a forma de atuação no ambiente institucional e na interação com os movimentos de mulheres. No quarto capítulo, o querer e o fazer das mulheres, apresento os resultados da interação entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR, traduzidos nas políticas e programas e na participação do movimento no processo de formulação das políticas públicas. Também, apresento uma reflexão sobre a constância e a resiliência desses resultados, frente aos retrocessos democráticos vivenciados no Brasil após 2016.

## CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta pesquisa adotei a abordagem do feminismo estatal com referência central para analisar as interações entre um movimento de mulheres específico, o das mulheres rurais, e uma estrutura estatal específica, a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do MDA, e os seus efeitos sobre a produção de políticas públicas. Uma abordagem que se insere no campo de estudos sobre o feminismo e a política, que não é algo novo na Ciência Política. Cada vez mais, teóricas feministas se debruçam sobre as questões relacionadas à participação das mulheres na política, a relação delas com o Estado e suas instituições e com a democracia, revelando as desigualdades que ainda predominam e persistem nestes espaços.

As teorias feministas da política, como afirma Biroli (2017), situadas no subcampo da teoria política, ressaltam esses dois elementos sócio-políticos - feminismo e política - para "construir um pensamento elaborado por mulheres e, portanto, por aquelas que foram historicamente excluídas e são, ainda hoje, incluídas desigualmente da política institucional, que é o objeto primordial da Ciência Política" (Biroli, 2017, p. 174). Neste sentido, a produção teórica das feministas está estreitamente conectada com as práticas feministas no campo político-social. E, os resultados dessa produção caminham lado a lado à militância nas ruas e, também, nos gabinetes, revelando os instrumentos discursivos e as tensões que o permeiam (Pinheiro, 2015). Os estudos sobre as interações entre os movimentos feministas e o Estado estão associados às reflexões sobre a própria história do feminismo.

Neste capítulo, apresento a abordagem do feminismo estatal e a forma como tem sido adotada em estudos dentro e fora do Brasil. Ao integrar distintas perspectivas teóricas, esta abordagem permite mobilizar diferentes conceitos e jogar luz sobre as várias dimensões do fenômeno estudado. Assim, no desenvolvimento deste capítulo vou articulando os conceitos de repertórios de interação para compreender as diferentes estratégias adotadas pelo movimento de mulheres para interagir com o Estado e incidir na produção de políticas; de capacidade estatais para analisar as condições atribuídas ao MIM para atuação no ambiente estatal e interação com o movimento de mulheres; de ativismo institucional para apresentar como atuaram as mulheres vinculadas ao MIM no ambiente estatal; de governança democrática para compreender as estruturas de participação social e as estratégias de integração e coordenação dos arranjos institucionais de políticas para as mulheres rurais; e o conceito desmonte de políticas públicas para

compreender o grau de estabilidade das políticas diante das alterações no contexto político e institucional.

Ao final do capítulo, apresento algumas abordagens teóricas que estruturam estudos recentes sobre as mulheres rurais e suas interações com o Estado brasileiro, cujas interfaces com a abordagem do feminismo estatal são mais evidentes: a abordagem do processo organizativo das mulheres; da incorporação da perspectiva feminista nas políticas e programas e seus efeitos sobre a vida das mulheres; e da institucionalização de políticas e estruturas específicas para as mulheres rurais no ambiente estatal.

### **1.1 Feminismo estatal**

O Feminismo Estatal surgiu como abordagem teórica para compreender o papel das estruturas estatais específicas de mulheres na produção de políticas públicas, assim como, as formas de articulação e cooperação com os movimentos feministas e os efeitos dessas interações sobre esse processo. Estudos que adotaram esta abordagem enfatizam as interações entre os movimentos de mulheres e as estruturas estatais, as mudanças nas interações em decorrência das alterações nos processos sociais e políticos, a agência das mulheres feministas no processo de interação socio-estatal, a institucionalização da perspectiva feminista na ação estatal e sua relação com a despatriarcalização do estado. É assim que os agrupo e apresento a seguir.

As primeiras referências relacionadas à abordagem do feminismo estatal vieram das teóricas feministas do Norte, que produziram diversas definições, contudo, nenhuma delas tornou-se consensual. Para Sawyer (1990), o feminismo estatal refere-se às atividades de femocratas no governo e na administração pública. Eisenstein (1995) o descreve como um feminismo institucionalizado em agências públicas. Lovenduski (2005) define como o ativismo dos movimentos de mulheres no interior do Estado. Macbride e Mazur (2010) relacionam-no à intensidade e forma assumida pelas alianças entre os movimentos de mulheres e as agências estatais. Scheidegger (2014), associa-o a conexão entre movimentos de mulheres, agências de políticas para as mulheres e o Estado. O elemento comum entre estas definições é a ação feminista para a institucionalização de estruturas especializadas em políticas para mulheres no interior do Estado.

O modelo analítico mais reconhecido no campo da literatura sobre feminismo estatal é, sem dúvida, o construído por Mcbride e Mazur (2010). Ao projetar este conceito

nos debates contemporâneos feministas sobre as interações entre o feminismo e o Estado, as autoras ressaltaram a presença de feministas no aparato estatal, a estruturação de unidades governamentais específicas e as alianças estabelecidas entre estas formas de organização para influenciar a produção de políticas públicas.

Para elas, o conceito de feminismo estatal passou a ser utilizado para descrever os fenômenos das agências de políticas para as mulheres, em geral, e para analisar se as estruturas são realmente eficazes, tornando o Estado mais inclusivo para elas e seus interesses. Nesta abordagem, as conexões entre os movimentos de mulheres e as agências estatais são a chave do conceito. O grau de alianças estabelecidas entre estas estruturas, contribui para que os movimentos possam ascender às arenas políticas e incorporar seus objetivos nos processos de formulação de políticas públicas. Para as autoras:

As ideias do feminismo estatal apresentadas aqui fornecem um quadro explicativo para entender como as instituições baseadas no Estado, estabelecidas para promover os direitos das mulheres e a igualdade de gênero - agências de políticas para mulheres - podem trazer sucesso aos movimentos de mulheres que se originam fora do Estado na inserção em arenas e nos processos políticos, na representação política e, em última instância, na própria democracia (Mcbride; Mazur, 2010, tradução nossa).

Assim, para McBride e Mazur (2010), o feminismo estatal não pode ser percebido de uma única forma. As variações no grau de articulação podem levar a um feminismo estatal pouco transformativo, quando as agências e o Estado respondem às demandas dos movimentos promovendo suas ideias, atores e demandas baseadas na consciência de gênero, na solidariedade e na causa das mulheres; ou mais transformativo, quando essas ideias, ações e demandas são explicitamente feministas, ou seja, reconhecem o patriarcado e a hierarquia baseada em gênero e buscam promover a igualdade.

Esses tipos de feminismo estatal se caracterizam a partir das alianças estabelecidas em torno de questões e objetivos comuns constituídos pelos movimentos e agências. Essas alianças aumentariam a probabilidade de sucesso do movimento em obter respostas favoráveis do Estado, à medida que as agências passariam a atuar para que os movimentos pudessem ter acesso aos processos de formulação de políticas incidindo sobre elas e, ao mesmo tempo, defendendo os interesses e objetivos dos movimentos.

O feminismo estatal parte do seguinte pressuposto: se a agência estatal usar definições de questões de gênero de forma coincidente com as definições de questões adotadas pelos movimentos, haveria uma maior facilidade para que as mulheres possam adentrar na arena política e incorporar suas ideias nos resultados das políticas públicas.

Assim, para McBride e Mazur (2010) as alianças bem-sucedidas são aquelas em que as respostas estatais incorporam, de forma concreta, uma perspectiva feminista, caracterizando um processo transformativo dos padrões patriarcais. Contudo, os padrões de feminismo estatal resultaram das combinações de fatores relacionados aos recursos e características estruturais da agência, aos recursos dos movimentos de mulheres, as características do ambiente político e o apoio dos governos e organizações da esquerda.

Uma importante referência na produção de conhecimentos sobre os mecanismos institucionais de políticas para mulheres, alavancando o feminismo estatal como objeto de pesquisa, foi a constituição da *Research Network on Gender and the State* (RNGS), por meio da qual pesquisadoras de diversos países da Europa e do Estados Unidos se reuniram para analisar sistematicamente o impacto da atuação dos movimentos feministas e das agências de políticas para as mulheres na formulação e implementação de políticas públicas (MCBRIDE e MAZUR, 2010). A Rede possibilitou a geração de uma literatura substancial para avaliar o impacto desses mecanismos no processo de formulação de políticas no contexto das democracias pós-industriais ocidentais e dos países em desenvolvimento (Paradis, 2013; Kantola; Squires, 2012).

A articulação de mais de 40 pesquisadores, em 13 países, ao longo de 15 anos, levou a produção do livro *Feminismo de Estado Comparado*, lançado em 1995, com um conjunto de dados sobre o tema. Os resultados sistematizados por McBride e Mazur demonstraram que muitos dos mecanismos envolvidos nos debates públicos sobre as questões das mulheres foram importantes para perceber as demandas dos movimentos na formulação de políticas e na obtenção de acesso às arenas de tomada de decisão.

No livro *The Politics of State Feminism*, McBride e Mazur (2010), discutem as razões que levaram os MIMs a gerar respostas estatais positivas às reivindicações do movimento. Para elas, os mecanismos facilitavam o sucesso da influência feminista, ao definir as questões de gênero coincidentes com aquelas defendidas pelos movimentos nas estruturas de debates político. O quadro teórico do feminismo estatal, sistematizado por McBride e Mazur (2010), propõe que os movimentos de mulheres têm maior probabilidade de sucesso em obter respostas favoráveis do Estado quando se unem às agências de políticas de mulheres, na defesa de interesses e objetivos comuns.

Assim, as agências ajudam os movimentos de mulheres a ter acesso aos processos de formulação de políticas, incidindo sobre elas. Deste modo, o pressuposto central da abordagem é que se os movimentos e agências usarem uma definição comum das questões de gênero, de maneira que coincidam com os objetivos do movimento, facilita-se a



entrada das organizações de mulheres na arena política e de suas ideias nos resultados das políticas públicas (McBride; Mazur, 2010).

No Brasil, ainda são poucas as produções científicas que adotam o feminismo estatal como abordagem analítica. Alcântara (2012) registrou que, sem maior representatividade nos escalões superiores dos sistemas legislativo, judiciário e executivo, o feminismo estatal “participativo” tem possibilitado às feministas um maior envolvimento na formulação e monitoramento de políticas públicas que atendam às demandas das mulheres na construção de uma sociedade mais justa. Isso não significa que o feminismo estatal participativo evitou as tensões entre os movimentos feministas e de mulheres e o Estado, nem que os feminismos estão livres da cooptação do Estado (Alcântara, 2012).

Para a autora, o feminismo estatal não é imposto de cima para baixo, mas resulta das pressões do movimento feminista e do movimento de mulheres em geral. Além disso, tornou-se mais “participativo” na última década, por meio de conselhos e conferências, do nível local ao nacional. Elas têm desempenhado um papel importante na formulação e no monitoramento das políticas públicas para as mulheres. Os novos cargos de decisão nos mecanismos estaduais que vão sendo criados, principalmente no âmbito federal, estão sendo ocupados por mulheres que são feministas, são elas que impulsionam e avançam o Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres no país (Alcântara, 2012).

O trabalho de Simone Bohn (2010) buscou compreender a dinâmica de cooperação entre a SPM e o movimento de mulheres durante o governo Lula. Ao fazer suas análises, Bohn (2010) descreveu o processo de criação da Secretaria, apresentando o tratamento concedido a este mecanismo pela administração petista no período de 2003 a 2010. A autora considerou que o êxito do feminismo estatal ocorreria quando se estabelecesse uma dinâmica de cooperação entre o MIM e as organizações de mulheres, na qual a segunda informava a primeira a respeito dos principais objetivos gerais a serem alcançados pela primeira. De acordo com a autora, a localização institucional da SPM no interior do Gabinete da Presidência, conferiu a ela um importante trunfo, pois desse seria menos difícil introduzir um componente de gênero às políticas públicas, ainda na sua etapa de formulação pelos ministérios ou de análise, pela presidência (Bohn, 2010).

O status de ministério, concedido à Secretaria, aumentou seu poder de ação no interior da administração federal, garantindo-lhe um sólido apoio administrativo e financeiro. E, ainda, a condição de ministra de estado dada à chefia da pasta, possibilitou uma maior capacidade de articulação institucional, assim como, um maior poder de

convencimento de outros gestores. Por fim, o suporte financeiro viabilizado pelo governo Lula revelava o grau de apoio substantivo e contínuo que seu governo dava à SPM.

Bohn (2010) considerou que a relação de cooperação constituída entre a SPM e os movimentos de mulheres foi exitosa, considerando o período analisado. Essa cooperação se expressava na dinâmica de funcionamento do CNDM, que contribuiu para que a sociedade civil tivesse um importante ponto de contato com a agência estatal, além dos mecanismos de consulta nacional, de caráter inclusivo, transparente e participativos, possibilitando a constituição de um rico mosaico de demandas.

Para a autora, essa relação de cooperação entre as organizações feministas e a agência estatal não constituiria um caso de cooptação, pelo Estado, de grupos sociais organizados, nem como uma situação de captura de parte do aparelho de estado pela sociedade civil. A SPM não se apresentava como porta-voz do movimento de mulheres, ao contrário, se posicionava como agência do Governo Federal (Bohn, 2010).

O estudo de Pinheiro (2015) também adotou perspectiva do feminismo estatal para analisar as múltiplas relações estabelecidas entre a SPM e os movimentos feministas e de mulheres brasileiras. A autora considerou três tipos principais: as de parceria que foram estabelecidas com ONGs; as relações de representação, a partir da ocupação de postos de representação em instituições participativas; e as relações híbridas, constituídas pela ocupação de postos na burocracia estatal. A análise, concentrada no período de 2003 e 2014, buscou compreender em que medida as organizações feministas poderiam contribuir para promover maior ou menor inclusão política.

As diferentes interações contribuíram para dar continuidade às lutas das militantes, ao financiamento de suas atividades e a ampliação de laços de solidariedade, por meio da participação política. Contudo, ressaltou, havia inúmeras dificuldades para que o Estado, efetivamente, partilhasse o seu poder de decisão, em que pese o esforço das feministas para democratizar essas relações. Mas, era possível considerar viável ter o Estado como um aliado e um agente estratégico de transformação social, possibilitando avançar na implementação de políticas para as mulheres (Pinheiro, 2015).

Em outra perspectiva, alguns estudos sobre o feminismo estatal têm direcionado suas análises para compreender os efeitos das mudanças recentes no contexto político de alguns países, com a ascensão de governos conservadores na gestão federal, e o aprofundamento das reformas neoliberais. O estudo de Monteiro (2011), por exemplo, analisou o papel da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Gênero (CIG) na produção

de políticas de igualdade em Portugal e identificou os desafios para a atuação deste mecanismo, diante dos argumentos de eficiência e racionalização da lógica neoliberal.

A nova lógica de gestão e governança adotada pelo governo, levou a Comissão a adotar mecanismos de regulamentação mais formal e burocrática; estabelecer novas formas de financiamento, dificultando o acesso de organizações feministas aos recursos públicos; e a buscar alternativas de financiamento frente à redução de fundos orçamentários do Estado. Para a autora, o feminismo estatal português não teria gerado muitos efeitos em termos de políticas para as mulheres, mas teria sido importante pela constituição de redes criadas em torno dele, ampliando a relação entre os atores (o Estado, os partidos políticos, as associações de mulheres e a Comissão), onde a Comissão era um intermediário importante, apesar de frágil e marginalizado (Monteiro, 2011).

Outro estudo com esta perspectiva foi realizado por Kantola e Squires (2012) que compreendiam essas recentes mudanças de contexto, percebidas por algumas estudiosas como ameaças ao sucesso do feminismo estatal, como novos caminhos de representação feminista no Estado. As autoras ressaltaram que estas tendências de transformação eram decorrentes das mudanças ocorridas nos Estados, resultantes de novas formas de governança, dos princípios da Nova Gestão Pública, de medidas de contenção com bem-estar e de aprofundamento da globalização. Mas, também, de mudanças no feminismo, que passou a incorporar demandas por políticas de diversidade e integração de gênero com outras perspectivas.

As autoras estudaram casos da Austrália, Nova Zelândia, Chile e União Europeia, considerados por elas emblemáticos, por terem adotado práticas e prioridades neoliberais que levaram ao estabelecimento de um feminismo de mercado. Na percepção delas, a atuação do feminismo no Estado, ao lidar com a complexidade das novas formas de governança, fez com que os MIMs na busca do financiamento de ações para igualdade de gênero, se voltassem não mais para o Estado, e sim, para o mercado. Nestes casos, as agências de políticas para mulheres, ao operar dentro da lógica do feminismo de Estado, eram consideradas as interlocutoras privilegiadas dos interesses das mulheres, engajadas na representação substantiva delas. Em seguida, passaram a privilegiar interesses particulares, beneficiaram pequenas elites e se concentraram nas questões que eram compatíveis com as políticas estatais dominantes (Kantola; Squires, 2012).

Para estas autoras, embora a literatura da abordagem do feminismo estatal geralmente se concentre nas conquistas das agências de políticas das mulheres, muitas organizações autônomas de mulheres expressaram preocupação com o fato de a

comunidade política institucionalizada ter marginalizado em vez de representar suas demandas. Os estados adotaram os discursos e agendas políticas dos movimentos de mulheres e das agências de políticas para as mulheres e os adaptaram às suas próprias prioridades, muitas vezes neoliberais.

Nessa perspectiva, os movimentos e agências de políticas foram incorporados não apenas às práticas do Estado, mas também convergiram com o mundo corporativo e os interesses comerciais, uma tendência frequentemente promovida pelos Estados neoliberais. Por outro lado, as mudanças nas práticas do Estado, indicando mudanças estatais em busca da boa governança e dos efeitos da adoção dos mecanismos de mercado na gestão pública, afetaram os procedimentos, práticas e forma de atuação dos MIMs. (Kantola; Squires, 2012).

A atuação do feminismo estatal nesse contexto de mudanças político-institucionais promovidas pelo neoliberalismo foi também analisada por Jarty e Batthyány (2021) em cinco países da União Europeia (Espanha, França, Reino Unido, Finlândia) e quatro países da América Latina (Argentina, Brasil, Uruguai e Chile). Elas se detiveram a avaliar os efeitos do feminismo estatal e da agenda neoliberal nas políticas de proteção social. Nestes países, o feminismo estatal se estabeleceu em momentos de deterioração do mercado de trabalho, com consequências extremamente tangíveis às mulheres e, portanto, essa questão passou a ganhar centralidade nas agências estatais e pelas femocratas que atuavam nos governos.

As autoras destacaram que as expectativas do feminismo estatal em melhorar as condições de vida e de trabalho das mulheres, com o fortalecimento de um Estado de Bem-Estar Social, tinham sido frustradas pelas reformas neoliberais dos sistemas de proteção social. E, em direção contrária, foram fortalecidas nestes países, medidas com forte perspectiva “maternalistas”, reforçando a ideia de que o cuidado seria responsabilidade única das mulheres. Além disso, foram implementadas reformas trabalhistas e práticas da metagovernança, que implica mecanismos de governa mais amplos que afetaram a quantidade e a qualidade do trabalho das mulheres; e, ao adotar princípios da Nova Gestão Pública, os Estados intensificaram a aproximação com o mercado, afetando a interação entre as organizações feministas e MIMs (Jarty; Batthyány, 2021).

Para Jarty e Batthyány (2021) os retrocessos vivenciados nos dois continentes, nesta última década, marcado pela fragilidade da União Europeia e dos governos europeus em promover mudanças efetivas nas relações de gênero e pela reversão gradual da onda

progressista na América Latina, estariam colocando em risco anos de progresso e colaboração entre os movimentos feministas e o Estado. As questões feministas, de acordo com as autoras, estavam desaparecendo da agenda política nestes países e estaria se instituindo um movimento de *backlash* antifeminista, enfraquecendo consideravelmente o feminismo estatal europeu e revertendo conquistas feministas latinoamericanas. Contudo, esses movimentos de mudanças foram acompanhados pela expansão dos feminismos autônomos, especialmente na América Latina (Jarty; Batthyány, 2021), e da auto-organização das mulheres em movimentos mistos, como verificado no Brasil, e pelo estabelecimento de novos padrões de manifestações feministas.

As teóricas do feminismo estatal argumentam que, conforme o Estado constitui espaços de participação e diálogo com a sociedade civil, a representação nas instituições estatais, em conjunto com o ativismo feminista, promove uma melhor representação política das mulheres e maiores possibilidades de incidência nas políticas públicas. Essa representação se constituiu não apenas na relação entre os movimentos feministas e o Estado, mas também nas interações desses com outras organizações como, por exemplo, os partidos políticos.

Nesse sentido, a abordagem do feminismo estatal contribui para compreender que os atores estatais, os legisladores e as atrizes dos movimentos feministas são conectados por meio de diferentes organizações e processos políticos e, nessa perspectiva, há uma variedade de possíveis alianças entre os movimentos e os atores estatais que precisam ser levadas em consideração. Assim, a representação política seria exercida a partir de repertórios de ação política (LOVENDUSKI e GUADAGNINI, 2010), que ocorrem em diferentes contextos e em diferentes momentos do processo de produção da política.

O conceito de repertório de ação, assinalado por Charles Tilly, costuma ser bastante utilizado pelos teóricos dos movimentos sociais e pode ser adaptado para a análise da institucionalização dos movimentos sociais a partir da noção de repertório de interação entre Estado e sociedade, uma releitura do conceito de Tilly apresentado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Este conceito aponta para as diferentes possibilidades de interação entre Estado e sociedade que podem abarcar protestos e ação direta, participação institucionalizada, política de proximidade e ocupação de cargos na estrutura estatal, o que possibilita compreender de forma mais ampla os padrões de manifestações e interações entre os movimentos feministas e o Estado.

As agentes feministas vinculadas ao estado foram identificadas por uma parte da literatura do feminismo estatal como femocratas. Este termo ganhou espaço em investigações sobre as interações entre feminismo e Estado no mundo, passando a denominar as ativistas presentes na burocracia estatal, incluindo aquelas que assumiram cargos de liderança estatal (Pinheiro, 2015).

Para Banazask (2005), a mobilização e o sucesso do movimento de mulheres americanas não poderiam ser totalmente compreendidos sem reconhecer a presença de redes de ativistas feministas dentro do Governo Federal. A autora registrou as contribuições que essas ativistas tiveram para a criação de organizações feministas e os papéis vitais que desempenharam no desenvolvimento e implementação de políticas em muitas áreas. Em decorrência desse estudo, ela aponta que, trabalhar dentro do governo não implica, necessariamente, na cooptação ou desradicalização desses ativistas, que podem estabelecer outras relações com o Estado, proveitosas para os movimentos.

Assim, reconhecer as femocratas como parte do movimento contribui para enriquecer o conhecimento sobre o movimento, na medida que se pode compreendê-las como parte de sua atuação, sem desconsiderar a autonomia do próprio movimento. Aqui, Abers e Bülow (2011, p. 55) chamam atenção para o fato de que a abordagem de redes sociais compreende que os ativistas institucionais podem ser considerados como parte da unidade analítica, nos estudos sobre movimentos sociais. Assim, o ativismo realizado pelas femocratas poderia ser compreendido, também, como uma prática dos repertórios de ação dos movimentos sociais para influenciar o Estado (Abers; Bulow, 2011; Abers; Tatagiba, 2014; Oliveira, 2018).

No Brasil, o uso do termo femocrata não foi muito adotado (Bohn, 2010). Por outro lado, esta estratégia de ação, como ressaltou Chappell (2002), verificada desde a década de 1980, parece não ter evoluído de maneira uniforme ao longo dos anos seguintes. Isto acontece quando começa a se ampliar as demandas dos movimentos feministas e de mulheres por políticas públicas especializadas e pela instituição de agências estatais com foco na criação de políticas relacionadas a gênero. No Brasil, a atuação das femocratas foi diferente do que ocorria em outros países (Suécia, Holanda e Chile).

Segundo Pinheiro (2015), as femocratas brasileiras dispunham de recursos e poder bastante limitados para influenciar a produção das políticas públicas, e suas ações eram voltadas para realização de campanhas, eventos, pesquisas e publicação de material acerca da condição feminina no país. A autora ressalta, ainda, que na década de 1990, houve um distanciamento das feministas da atuação no interior do Estado, situação que

foi alterada a partir de 2003, quando se verificou uma maior presença de feministas no governo.

Pinheiro (2015) chama atenção para o fato que, inseridas no interior do Estado, as femocratas podem contribuir de maneira estratégica para promover a inclusão de políticas a partir das perspectivas dos movimentos feministas, nas tomadas de decisão no interior do Estado, pelo claro motivo de que, dentro dele, podem ocupar posições onde teriam condições de influir mais fortemente nas respectivas pautas, debates e decisões que ocorrem nele. Enquanto agentes estatais, as femocratas podem, também, colaborar para reverter rotinas, práticas e estruturas que reforçam o caráter patriarcal presente no Estado. Destaca, ainda, que o potencial de inclusão desta iniciativa é limitado pelo poder do Estado, que define quem pode exercê-la e sob quais condições a inclusão podem ser promovida.

O estudo de Belançon (2020) analisou a atuação das femocratas na SPM e nos mecanismos criados nas esferas locais, considerando as recentes mudanças no cenário político brasileiro. A autora considerou que a trajetória do feminismo estatal brasileiro, cujas origens estavam no período de redemocratização do país, começou a ser afetada por um movimento antifeminista, em 2010, com a eleição da Presidenta Dilma Rousseff (PT) e, efetivamente interrompida com a eleição, em 2018, de um Presidente da República declaradamente antifeminista (Jair Bolsonaro/PSL). Esta reação contrária à perspectiva e à própria trajetória da política para mulheres no Brasil, foi caracterizada, pela autora, como um processo de institucionalização do *backlash* antifeminista, ou seja, um retrocesso que questiona os avanços feministas em relação aos direitos das mulheres.

Esse novo contexto fez emergir no Brasil novas formas de interação entre as ativistas feministas e o Estado. A autora chamou atenção para os avanços em torno da ocupação de cargos governamentais pelas feministas, nos governos petistas, e que essas oportunidades políticas geradas a nível nacional, foram essenciais para a inserção das femocratas na burocracia nos subníveis federativos. Contudo, a instabilidade gerada pelas mudanças na SPM, dificultou as negociações com as esferas municipais e estaduais, afetando a continuidade dos programas, convênios e políticas e, a própria atuação e manutenção das femocratas no ambiente estatal (Belançon, 2020).

Dois aspectos decorrentes da relação entre os mecanismos da esfera federal e das esferas locais foram destacados por Belançon (2020): primeiro, a existência de um mecanismo institucional de mulheres, não assegurava uma gestão feminista da política para mulheres, ainda que a existência do mecanismo configurasse, por si mesmo, uma

conquista do movimento feminista; segundo, mesmo que houvesse um alinhamento entre as esferas nacional e locais em termos de comprometimento com as pautas feministas, as disputas em torno dessas pautas eram constantes, ainda que as esferas governamentais fossem geridas por partidos de esquerda.

O estudo de Belançon (2020) revelou que as mudanças no contexto político alteraram o papel das femocratas e sua atuação no ambiente estatal. Se no passado recente, elas atuaram como peças fundamentais na construção e na articulação, ocupando um papel importante na constituição da rede feminista que atravessava Estado e sociedade, no presente, sob o constrangimento da estrutura estatal em suas agências, atuavam como forças de “resistência”. Nesse novo contexto, além do desmonte das políticas públicas para as mulheres, a autora verificou a ocorrência de uma perseguição às capacidades conquistadas, configurando uma institucionalização do *backlash* antifeminista. O Estado voltou a ser considerado um inimigo das mulheres.

Em seu estudo, Pinheiro (2015) relatou como um potencial da atuação das femocratas no Estado, o fato delas poderem participar e contribuir para a inserção das perspectivas feministas nos espaços de decisão governamentais e nas políticas públicas. Esta estratégia pode ser considerada potencialmente transformadora do Estado. Contudo, vários limites também foram identificados, como as resistências que ainda permeiam o aparato estatal, especialmente em reconhecer a existência de estruturas e relações que oprimem as mulheres e as impedem de ter acesso pleno aos mesmos direitos que os homens; resistências ao reconhecimento da relevância de se debater não apenas as políticas que podem promover a cidadania das mulheres, mas também aquelas que colaboram para a reprodução das desigualdades e opressões que afetam as mulheres. Isso faz com que as pautas feministas sejam apenas parcialmente absorvidas.

Por outro lado, as ativistas que estão, de fato, inseridas no Estado, acabam privilegiando determinadas agendas em detrimento de outras. Ressalta-se, também, no campo dos limites, as contradições relacionadas a atuação feminista em um espaço que elas próprias acusam de hierárquico, patriarcal e excludente. O Estado é estruturalmente organizado de forma a limitar a participação e a inclusão nos processos de tomada de decisão, gerando desigualdades e marginalizações no conjunto dos movimentos feministas. Essa baixa inclusão no acesso é ampliada pela inexistência de procedimentos democráticos, inclusive ao recrutamento, ou seja, as/os ativistas (e os grupos de que fazem parte) que se engajam nessa interação são definidas por outros atores estatais.



De maneira geral, Pinheiro (2015) ressalta que ao se pensar sobre a pertinência das feministas adentrarem o Estado, deve-se ter em mente que o Estado não é das feministas, mas sim de “outros” (homens). As femocratas estariam atuando por dentro de um Estado opressor, e, nessa condição, segundo a autora, os ganhos inclusivos não passariam por ganhar poder, mas por conquistar algum grau de controle sobre os processos das políticas públicas. Pinheiro (2015) ressalta, assim, que mesmo que não haja grandes transformações na estrutura patriarcal do Estado, dentro dele, as feministas conseguem de alguma forma incentivar novas formas de produzir políticas e pensar ações do Estado sem tornar invisível as injustiças que oprimem e excluem as mulheres.

As femocratas, portanto, seriam atrizes relevantes para a adoção e sustentação de uma agenda realmente feminista em um determinado governo e Estado. Contudo, como descreveu Paradis (2013), este concito ainda está permeado fraquezas, pela dificuldade em se determinar quem seria, ou não, femocrata e pela falta de uma discussão mais elaborada sobre o papel efetivo dos movimentos de mulheres no processo de construção de uma agenda considerada feminista.

Assim, nesta pesquisa vou adotar a noção ativista institucional para me referir às mulheres vinculadas aos mecanismos institucionais de mulheres e que atuam na esfera pública estatal para a produção de políticas públicas. O ativismo de mulheres inseridas na burocracia estatal, sejam elas gestoras, funcionárias públicas ou colaboradoras a partir de outros vínculos institucionais, é uma das formas de se compreender o feminismo estatal (Mcbride; Mazur, 2010).

A atuação de feministas no ambiente estatal foi analisada por Abers e Tatagiba (2014). Em seus estudos elas adotaram a categoria “ativismo institucional” para descrever o que as pessoas fazem quando assumem cargos nas burocracias governamentais com o objetivo de fazer avançar as agendas políticas ou projetos propostos pelos movimentos sociais (Abers; Tatagiba, 2014, p. 2). As autoras ressaltam a necessidade de maiores investimentos na compreensão de como o ativismo funciona dentro da burocracia. Uma boa contribuição, para elas, vem de Banaszak (2009), sobre feministas trabalhando dentro da burocracia federal dos EUA, pois ajuda a questionar a dicotomia entre as táticas convencionais e de confrontação, mostrando que atividades comumente entendidas como convencionais ou institucionais, podem ser usadas para fins disruptivos e radicais, até mesmo de instituições internas.

Abers e Tatagiba (2014) mobilizaram o conceito de ativismo institucional em estudo de caso no Ministério da Saúde. Elas buscaram compreender o que os/as militantes

de movimentos sociais faziam ao assumirem cargos nas burocracias governamentais, com objetivos de pôr em curso agendas políticas propostas pelos movimentos sociais. Os resultados demonstraram que essa atuação não implica na desmobilização ou cooptação, mas sinaliza que Estado e movimentos podem compartilhar objetivos e propósitos. E revelaram, ainda, que as ativistas constituem redes, que configuram recursos para a promoção de suas agendas e, ao mesmo tempo, constituem tensões e pressões, diante das dificuldades para afirmar temas na agenda decisória, em função da resistência e oposição dos demais atores sociais.

Portanto, para compreender as interações entre movimentos e Estado, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) e Ann Banaszak (2005) sugerem adotar uma perspectiva teórica que compreenda Estado e movimentos sociais como entidades diversas, com múltiplos pontos de intersecção. Tal perspectiva contribui para reconhecer a intersecção entre Estado e movimentos e analisar seus efeitos no desenvolvimento e nas táticas do movimento, bem como seus resultados.

### **1.1.1 Institucionalização de gênero e MIMs na América Latina**

A institucionalização da perspectiva feminista nas políticas públicas tem sido uma das principais abordagens utilizadas para compreender as interações entre o movimento de mulheres e o Estado, ressaltando o movimento como sujeito político e atuante no processo de transformações institucionais. Sonia Alvarez (1988) aponta que diante da emergência das mulheres como sujeito político, desde o final da década de 1970, até o regime democrático da atualidade, tem levado o Estado produzir respostas às demandas, condicionadas a participação delas nesse processo. Para ela, há uma relação entre a atuação política das mulheres para reivindicar suas necessidades e a incorporação de suas demandas na agenda política nacional e na construção de políticas públicas (Bezerra, 2013). A aproximação com o Estado e interação por dentro dele são estratégias constituídas a partir das trajetórias de organização, pressão, diálogo e auto-reflexão que marcam a história dos movimentos feministas e de mulheres (Pinheiro, 2015).

Ainda que os processos organizacionais iniciais do feminismo tenham se caracterizado na forma “clássica” de organização social, para Alvarez (2014) não seria mais possível compreendê-lo somente desta perspectiva. Ao assumir uma forma institucionalizada, a partir de organizações não governamentais, apoiadas e financiadas

por organizações internacionais, que demandavam destas um discurso mais alinhado à Agenda Global de Gênero, e na medida em que estas organizações foram se desenvolvendo e as redes se estabilizando com atrizes políticas importantes no campo de luta feminista e no cenário nacional, ampliavam-se a possibilidade de conformação e de estratégias e formas de atuação com o Estado, que complexificavam sua análise e compreensão.

Nesse sentido, Alvarez (2000) aponta que os anos 1990 configuraram novas tendências aos movimentos feministas latino-americanos, que foram constituídas pela (1) proliferação de espaços e lugares em que feministas atuam; (2) incorporação de discursos e agendas feministas por instituições dominantes (incluindo o Estado e órgãos internacionais); (3) profissionalização e especialização de setores do movimento feminista “onguização”; (4) articulação e formação de redes; e (5) transnacionalização. Tais tendências demonstram uma descentralização saudável, caracterizado pela autora como campo de ação expansivo, policêntrico e heterogêneo, mas, por outro lado, desencadearam também contradições profundas, gerando novos conflitos relacionados aos lugares, alvos e objetivos apropriados da política feminista.

Em relação à aproximação com o Estado, apesar das disputas, a bibliografia aponta esse momento de forte ativismo como semente que se transformou num amplo mosaico participativo e representativo (Avelar; Rangel, 2017, p. 273). Ampliava-se, assim, a presença das feministas na sociedade, com a criação de novas organizações; e no Estado, ainda que pequena no legislativo, mas, de forma mais expressiva nos Conselhos Gestores e na burocracia estatal, por exemplo. Compreende-se assim que, além de avançar pautas, essa atuação nas instâncias participativas ampliou o leque de repertórios de ação do movimento e impulsionou novas frentes de atuação extraparlamentar. Nesse sentido, segundo Lúcia Avelar e Patrícia Rangel (2017, p. 274) “as relações de intersecção dos variados atores com o Estado expressam planos de acesso e negociação em fronteiras dinâmicas e fluidas”.

Fazendo menção ao contexto mais amplo latino-americano, Alvarez (2000) ressaltou que a absorção de pautas feministas pelo Estado e pela ONU, tem origem na eficácia das intervenções do crescente grupo de feministas que ocupou espaços anteriormente integrados de forma preponderante pelos homens. A presença em espaços institucionais tornou-se uma das formas de expressão do feminismo, que representou uma conquista para as mulheres e uma possibilidade de avanço na criação concreta dos mecanismos institucionais, visando incorporar as demandas feministas e de mulheres nos

processos de formulação de políticas públicas (Belaçon, 2020). Na perspectiva de Rai (2003), a ocupação de cargos no espaço estatal seria uma estratégia fundamental para os objetivos feministas de desenvolver ações estatais e políticas que ajudassem a melhorar as condições de vida das mulheres e reduzir as desigualdades.

Entretanto, havia um receio entre as feministas em relação a submissão do feminismo à lógica burocrática dos organismos estatais e das agências multilaterais, já que poderia impactar as lutas e bandeiras dos movimentos, colocando-se em risco a autonomia e maior envolvimento na atuação tecnocrática e institucionalizada do que na militância (Gonzales, 2019, p. 33). Apesar desses receios, surgiram no interior do Estado espaços para tratar os anseios feministas de produzir políticas específicas, os mecanismos institucionais ou agências de políticas para mulheres.

Essas estruturas de política para mulheres ou igualdade foram criadas dentro das burocracias do Estado, em diferentes níveis (subnacional, nacional, regional, internacional), em qualquer ramo (eleito, administrativo ou judicial) e constituiu-se numa importante estratégia para promover a igualdade de gênero (Kantola; Squires, 2012). Os avanços foram impulsionados pela IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em 1995, que recomendou a constituição de MIMs e adoção de outras medidas pelos Estados-Nação, que levassem à promoção de políticas públicas de igualdade de gênero. Esses mecanismos deveriam se tornar um articulador de políticas, integrando serviços e políticas públicas nas diversas áreas de atuação dos governos, adotando como pilar a estratégia de transversalização de gênero.

No contexto da América Latina, os estudos sobre as interações entre o movimento feminista e o Estado, ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, não adotaram a abordagem do feminismo estatal, ainda que aspectos dessa abordagem estivessem presentes nas análises sobre os processos de institucionalização dos MIMs. Essas reflexões tiveram origem no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a partir da Divisão de Assuntos de Gênero (Guzmán, 2001, 2006; Montaña, 2006; Fernós, 2010; Guzmán; Montaña, 2012).

Uma importante referência nesse campo de estudos, Virginia Guzmán, publicou em 2001, o documento *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*, no qual propõe uma nova estrutura conceitual para analisar os Mecanismos Institucionais de gênero, no contexto da América Latina. As agências estatais foram compreendidas por Guzmán (2006), como organismos centrais de coordenação de

políticas do governo, criados com a missão de apoiar a incorporação da perspectiva de igualdade de gênero a todas as áreas políticas, nos diversos níveis de governo.

De acordo com a autora, elas deveriam ser reconhecidas perante a sociedade e demais organizações estatais, como a instituição encarregada de lidar com a promoção da igualdade de gênero, pois eram burocracias estatais, responsáveis pela implementação dessas políticas. Além de funcionar como catalisadores das demandas dos movimentos de mulheres e como órgão que sensibiliza para a importância da transversalidade de gênero, necessária para implementação das políticas públicas nacionais (Guzmán, 2006).

A autora critica o modelo analítico desenvolvido pelas feministas no Norte Global, ao chamar atenção para o fato de que estes estudos estariam priorizando análises das características dos MIMs, das estratégias que adotavam para cumprir com seus objetivos e avaliando o grau de cumprimento de suas metas e resultados. Ao cabo, os estudos estariam contrastando o funcionamento das institucionalidades de gênero com as recomendações das últimas Conferências Internacionais de Mulheres. Para ela, a análise sobre estes mecanismos deveria deslocar a atenção das características e das estratégias de implementação, e voltar-se para a compreensão dos processos sociais e políticos que possibilitaram seu surgimento, legitimidade e estabilidade ao longo do tempo (Guzmán, 2001).

Para Guzmán (2001), a análise dos mecanismos de gênero implica em situá-los num processo maior, que envolveria a legitimação e institucionalização de uma nova problemática na sociedade e no Estado. Esses processos, decorrentes dos níveis nacional e internacional, na sociedade civil e no interior dos organismos internacionais, abarcariam a construção de novas concepções sobre as relações de gênero em distintas sociedades, a incorporação de problemas derivados das desigualdades nas agendas públicas e a institucionalização desta problemática no Estado. A institucionalização, por sua vez, seria observada na forma de novos marcos orientadores do desenho de políticas públicas, nas mudanças nas agendas institucionais, nos programas específicos, na criação de novas instâncias, leis, normas e recursos direcionados ao avanço da situação das mulheres.

A autora também chamou atenção para o fato que a maioria dos MIMs foram criados com características próximas ao que foi proposto pela Plataforma de Pequim, e em circunstâncias políticas extraordinariamente favoráveis, nas quais o clima político nacional, as alternâncias parlamentares ou governamentais, e a forte pressão dos movimentos de mulheres eram mais positivas. No entanto, estas circunstâncias mais positivas não garantiriam a estabilidade destas conquistas, que estariam relacionadas com

as características da situação política, mas, também, com outros fatores, como o grau de modernização econômica, a cultura política atual, a estabilidade institucional, os avanços do processo de reforma do Estado e da posição e liderança política das mulheres na sociedade (Guzmán, 2001).

Os processos de institucionalização ocorrem em diferentes níveis local, nacional e internacional, no âmbito da sociedade civil e no interior de organismos internacionais. Envolvem a construção de novas concepções de gênero nas diferentes sociedades e a incorporação das desigualdades na agenda pública, sendo reconhecida como uma problemática do Estado. Para Guzmán (2001), a institucionalização se observa na forma de novos marcos que orientam o desenho de políticas públicas, nas mudanças nas agendas institucionais, nos programas específicos, na reação de novas instâncias, leis, normas e recursos destinados ao avanço da situação das mulheres. Tratam-se, portanto, de processos de inovação, de emergência e difusão de ideias que enfrentam resistências da sociedade e das instituições.

A autora ressalta que a legitimação e a institucionalização das desigualdades como um problema social requer um elevado grau de abertura social, de democratização e interação social. A existência de uma cultura de igualdade e pluralidade, de um Estado de Direito, de uma institucionalidade pública e estatal transparente, e existência de planos econômicos e sociais de inclusão e redistribuição são condições favoráveis à emergência, desenvolvimento e estabilidade de processos de institucionalização de políticas para as mulheres. Assim, os estudos sobre estes processos devem ter uma abordagem mais sistêmica e dinâmica dos cenários, atores e instituições que participam dos processos de institucionalização de gênero (Guzmán, 2001).

Por outro lado, Guzmán (2001) chamou atenção para a necessidade de considerar outros elementos constitutivos da dinâmica estatal, que desafiavam as agências de políticas para mulheres à: a) qualificar os problemas e soluções em relação às normas jurídicas; b) compreender que as questões de gênero, para serem incorporadas em agendas de outros setores, deveriam ser acompanhadas de recurso suplementar e legitimidade; c) desprender esforço de aprendizagem para conhecer, dominar e flexibilizar as leis, normas, regras e procedimentos administrativos em prol de seus objetivos institucionais; d) considerar que as políticas são expressões de uma determinada ordem interpretativa e simbólica da realidade, que se baseiam nos mecanismos de interpretação, conforme as crenças, valores e visões daqueles que operam nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas. Isso poderia, por exemplo, facilitar a legitimação

de problemas de gênero a partir de discurso baseado na vulnerabilidade e reparação, do que em discurso baseado no reconhecimento e exercício dos direitos das mulheres.

Guzmán (2001) registrou ainda, que - considerando que os novos debates sobre o papel do Estado e a necessidade de implementação de novas formas de coordenação social, que contrariavam a fragmentação e a desintegração social, e colocavam em discussão a participação dos diferentes atores nas estruturas institucionalizadas de intermediação entre o Estado e a Sociedade, cujo papel era filtrar problemas e alternativas de soluções - era uma tarefa primordial das agências de gênero trabalhar com a representação das mulheres nessas estruturas em diferentes setores das instituições públicas. Uma terceira recomendação decorreu da compreensão de que no Estado opera um conjunto de restrições de diferentes tipos e lógicas, que podem atuar na mesma direção ou entrar em contradição com a perspectiva da igualdade de gênero.

Dessa forma, as propostas em prol da igualdade de gênero, uma vez entrelaçadas com as políticas gerais, poderiam ter sua implementação facilitada ou restringida por elas. Assim, a articulação das diferentes lógicas que operam no Estado e a compreensão do sentido e do alcance das políticas de governo, deveria ser uma questão central a ser levada em consideração pelas agências de políticas para mulheres no processo de construção de agendas institucionais e no desenho de políticas públicas (Guzmán, 2001).

Essa abordagem inspirou outros estudos na América Latina, como a pesquisa de Guzmán e Montaña (2006), que analisa a institucionalização dos MIMs na região, no período de 1996 a 2006. As pesquisadoras verificaram que estes mecanismos sofreram várias modificações ao longo de sua vida institucional, que grande parte sofreu ameaças à sua continuidade, e alguns tiveram seu posicionamento alterado na hierarquia governamental. Além disso, a maioria desses mecanismos enfrentou vários desafios, como: a falta de recursos e pessoal especializado, a resistência à mudança por parte de outros órgãos do executivo nacional, a escassa sensibilidade do poder público diante da discriminação sofrida pelas mulheres. Mas, também, experimentaram vigorosos progressos em relação à mudanças na posição hierarquia e à sua capacidade de obter conquistas no nível legislativo e executivo (Paradis, 2013).

Recentemente, Guzmán (2019) analisou um conjunto de estudos que avaliaram os processos de institucionalização de gênero conduzidos por governos locais na Argentina, Uruguai, Colômbia e México. Guzmán (2019) ressalta que os estudos, publicados no livro *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, descreveram as dinâmicas socioculturais e

políticos institucionais que sustentaram os processos de institucionalização e a complexidade que envolveu a transformação das concepções de gênero no ambiente estatal.

Tais estudos indicavam que os processos locais de institucionalização de gênero estavam estreitamente interligados com as dinâmicas políticas, institucionais, culturais, nacionais, globais, nos quais as redes de atores tinham um papel primordial. Além disso, a inclusão dos problemas de gênero na gestão institucional é complexa e sua implementação exige superar barreiras ideológicas, políticas, procedimentais, organizacionais e administrativas. Ademais, os mecanismos apresentavam elevado grau de dependência da ação política dos movimentos de mulheres, e por isso, a institucionalização das agendas de gênero resultaram da pressão de baixo pra cima, da sociedade para o Estado, cuja gestão se caracterizou por ser mais democrática, aberta, descentralizada e participativa (Guzmán, 2019).

Na mesma direção, Gustá (2019) apresentou uma reflexão sobre a repercussão da agenda global de gênero nas agendas políticas locais. Para a autora, a conexão entre as escalas internacionais, nacionais e locais, promoveu a conformação de alianças e a circulação de ideias feministas, que passaram a ser consideradas nos debates e agendas locais. A integração de processos de discussão de leis, planos e políticas para as mulheres, constitutivos do *mainstreaming* de gênero, também favoreceu a institucionalização destes mecanismos em níveis locais, cujos resultados foram captados por estudos realizados na região (Herrera; Landa Ugarte, 2005; Massolo, 2006, 2010; Arboleda 2009; Herrera et al., 2013; Rodríguez Gustá; Caminotti, 2016; Novellino, 2017; Vegas, 2017).

Estes estudos faziam referência às limitações dos MIMs, decorrentes da baixa hierarquia na estrutura estatal, da dependência das áreas de desenvolvimento social e comunitário e da pouca estrutura disponível para seu funcionamento. Mas, também, revelaram aspectos positivos, como o fortalecimento dos princípios democráticos, uma vez que, grande parte dos mecanismos foram criados na forma de instrumentos consultivos-participativos (conselhos municipais) que viabilizaram a interface entre o município e a sociedade, propiciando interações entre as autoridades governamentais e as redes organizativas e comunitárias de mulheres.

Dois trabalhos brasileiros se destacam por oferecer uma análise ampliada dos processos de institucionalização de mecanismos na América Latina. O mais recente foi realizado por Gonzales (2019) que buscou compreender, a partir de uma análise comparada das experiências do Brasil e do Chile, como o ciclo progressista latino-



americano vivenciado no período de 2003 a 2018, constituiu-se em uma oportunidade política para avançar nos direitos das mulheres e na promoção da igualdade de gênero, a partir dos MIMs estabelecidos nestes países.

A autora colocou em evidência, os fatores conjunturais que afetaram a interação e cooperação entre movimentos feministas e o Estado, por meio dos MIMs, nos processos de formulação de políticas para as mulheres em nível nacional. O estudo demonstrou que os MIMs favoreceram a participação ativa e o envolvimento da sociedade civil nos processos de construção, implementação e monitoramento das políticas públicas para as mulheres, com a ampliação da participação de mulheres em conselhos e fóruns e a realização de conferências públicas. Como também, contribuíram para que os países tivessem planos nacionais de políticas para as mulheres, mas isso, por si só, não garantia a condução e implementação das políticas. Assim, para Gonzales (2019), a existência de uma institucionalidade no interior do Estado era um fator importante, porém, insuficiente para compreender as condições e possibilidades de incidência feminista no ambiente estatal.

A autora elencou os seguintes fatores que deveriam ser considerados para analisar a atuação do feminismo estatal: orientação político-partidária da gestão governamental; presença de feministas (mulheres ativistas) dentro das instituições burocráticas (secretarias, coordenadorias e outros ministérios); grau de institucionalidade dos organismos de políticas para as mulheres (sua autonomia, recursos humanos e financeiros e possibilidades de atuação no Estado); existência e funcionamento de comissões interministeriais ou núcleos de gênero em cada ministério; relação entre sociedade civil e Estado (ou o nível de participação dos movimentos sociais na elaboração de políticas públicas e os canais de diálogo existentes); e o grau de articulação, poder de pressão, negociação e força política dos movimentos sociais frente ao Estado (Gonzales, 2019).

O estudo de Paradis (2013) faz uma análise mais ampla sobre o feminismo estatal na América Latina, verificando em 18 países a influência dos MIMs na inserção das temáticas das mulheres e feministas na agenda estatal e na construção de políticas de igualdade de gênero, assim como, na representação das mulheres e dos movimentos feministas no campo estatal. Ela considerou que a ideologia dos partidos no poder, o nível de desenvolvimento democrático e de justiça de gênero, os papéis da Igreja Católica e das mulheres chefes de Estado, eram fatores contextuais que influenciavam a atuação dos MIMs.

A autora revelou que a força e vitalidade dos MIMs contribuía para ampliar e diversificar suas atribuições, ampliando as expectativas de que estas estruturas pudessem funcionar como unidades despatriarcalizadoras do Estado, promotoras da justiça de gênero e transformadoras da cultura de subordinação das mulheres e promulgadoras da existência de ações transformadoras das desigualdades de gênero. Os planos, políticas ou programas nacionais de igualdade de gênero seriam instrumentos que desafiavam as expressões patriarcais relativas ao Estado, ao mercado de trabalho e às instituições educacionais. Contudo, não haveria garantias que esses objetivos fossem, de fato, perseguidos por estes mecanismos (Paradis, 2013).

Nesse sentido, MIMs, apesar de enfrentarem uma série de desafios políticos, institucionais e orçamentários, eram portas de entrada para que os movimentos de mulheres pudessem inserir suas demandas históricas nas instituições estatais. Além disso, ao serem instâncias de representação da perspectiva das mulheres, acabavam por se tornar unidades despatriarcalizadoras. No entanto, para que essa “missão” tivesse sucesso, seria necessário o fortalecimento dos MIMs; comprometimento real com a agenda feminista e de gênero; nível de desenvolvimento democrático e institucional, indispensável para que as ações dos mecanismos sejam, de fato, efetivas; e a concretização da transversalidade de gênero, ampliando as capacidades dos MIMs para influir nas definições dos outros órgãos da burocracia estatal.

O conceito de despatriarcalização surge no bojo dos debates pós-coloniais, ligado aos esforços produzidos por ativistas e acadêmicas feministas que o utilizam como um instrumento de luta pela transformação cultural e decolonial das sociedades latino-americanas. Entre as ativistas latinas se torna comum o uso do termo em suas disputas discursivas nas redes sociais, campanhas, protestos, entre outras manifestações das suas lutas (Pinheiro, 2015). O sentido despatriarcalizador estaria assegurado por meio da efetivação dos processos de institucionalização das demandas feministas, que contribuiria, também, para o aprofundamento democrático das sociedades. Entretanto, ainda que as mudanças institucionais de gênero tenham sido efetivadas, o caráter patriarcal do Estado é, nos tempos atuais, ainda mais evidente.

Para Matos e Lins (2018) o conceito de despatriarcalização se posiciona na contramão dessa perspectiva de o Estado não reconhecer a opressão de gênero. Elas ressaltam que, o ativismo das mulheres e das feministas, no campo institucional e acadêmico, são as forças políticas que, organizadas, têm tentado compreender, explicar, desconstruir, enfrentar e desmontar o patriarcado institucional. Se o Estado é patriarcal,

as mudanças estruturais seriam obtidas e alcançadas com a despatriarcalização. O que implica em colocar em curso estratégias e mecanismos de transformação do Estado, considerando suas estruturas, formas de organização, funcionamento e gestão, assim como, os processos de tomada de decisão. Nessa perspectiva, os esforços seriam direcionados para a eliminação de causas sistêmicas da opressão sobre as mulheres e do poder de domínio dos homens e seus privilégios. Este seria, segundo Matos e Lins (2018), um caminho para alcançar a igualdade e democracia necessárias à construção de uma sociedade mais justa.

Os limites dos processos de institucionalização de gênero e de despatriarcalização têm sido revelados por diversos estudos. Biroli (2018) compreendeu haver uma resistência à despatriarcalização no ambiente estatal, e este fator deveria ser considerado nas análises que buscam entender os processos de fortalecimento ou de distanciamento do Estado brasileiro do seu papel de atuar sobre a redução das desigualdades e das opressões (Biroli, 2018, p. 308). Para ela, ter um contexto favorável à implementação das institucionalidades de gênero não seria suficiente para as transformações mais estruturantes requeridas pelo processo de despatriarcalização, pois as conquistas feministas estariam limitadas, também, pelo caráter patriarcal do Estado.

O reconhecimento do protagonismo do feminismo nas transformações políticas parece apresentar-se sempre em conjunto com a necessidade de se compreender as atualizações do patriarcado no Estado e no cotidiano da sociedade. Os desafios de implementar processos realmente efetivos para a despatriarcalização do Estado estão, portanto, em debate no campo feminista. Ou seja, estão sendo revelados os resultados positivos da atuação feminista no Estado e da contribuição dos MIMs para execução de políticas públicas promotoras de igualdade de gênero e, dos avanços, ainda que lentos e parciais, na responsabilização estatal pela promoção da igualdade.

Bezerra (2013) afirma que a presença dos movimentos feministas, como sujeitos políticos, teria contribuído para a formulação de questões inovadoras como demanda para o Estado, ainda que, não houvesse força suficiente para impor uma alteração significativa na lógica da ação estatal. Neste aspecto, as políticas públicas para as mulheres estariam relacionadas a fatores vinculados à conjuntura do período, como a força da organização das mulheres. Ao passo que os ideários de grupos organizados atuando enquanto sujeitos políticos na desconstrução da agenda governamental em relação às mulheres, como os grupos religiosos e setores conservadores da sociedade, teriam elevado poder para

determinar que as políticas estatais deveriam considerar a família, sem intervir nas dimensões dos conflitos existentes no seu interior.

Neste sentido, a ação do Estado brasileiro sobre as relações sociais de sexo teria acompanhado o processo histórico do país, sendo que a intensidade e a intencionalidade dependeriam de fatores conjunturais e capacidade governamental estruturada para responder às demandas. As recentes conquistas que incidiram sobre as relações sociais de sexo foram decorrentes da ação dos movimentos feministas, ou seja, foram resposta do Estado às reivindicações das mulheres como sujeito político e social, em uma conjuntura de mobilização questionadora do *status quo* (Bezerra, 2013).

### 1.1.2 Capacidades estatais e governança

Sob a perspectiva do feminismo estatal, os conceitos de capacidades estatais e governança ganham maior relevância. Originário da bibliografia de políticas públicas, o conceito de capacidade estatal tem sido incorporado aos estudos sobre movimentos sociais para compreender o conjunto de instituições e de recursos necessários à implementação de políticas públicas, criados pela atuação de ativistas no Estado (Gomide; Pereira; Machado, 2018). Segundo estes autores, a capacidade estatal diz respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. É um conceito relacionado aos “instrumentos” disponíveis para a construção de uma política, os quais podem estar relacionados aos recursos administrativos, humanos e orçamentários, disponibilizados para a produção e implementação de políticas.

Medeiros e Grisa (2019) abordam este conceito para analisar a trajetória do MDA, colocando em destaque a construção de suas capacidades burocrática, democrática e de coordenação política. Neste trabalho, as autoras delimitam estes conceitos, como: a) capacidade burocrática, aquele que remete ao quadro de funcionário (número de funcionários, recrutamento, plano de carreira, presença de consultores), a estrutura administrativa e o orçamento disponível; b) capacidade democrática, aquela que diz respeito à habilidade do Estado de criar mecanismos de diálogo e de articulação com a sociedade, sendo os espaços formais e informais de interação do Estado com a sociedade civil; c) a capacidade de coordenação política diz respeito à capacidade de articulação e interação entre as diferentes estruturas e órgão estatal.

Tais capacidades, como enfatizou Belançon (2020), podem facilitar ou dificultar as interações com atores, e tendem a aumentar ou bloquear suas chances de acesso ao Estado e à cristalização de suas demandas e interesses. Neste debate, Gustá (2014) chama atenção para a necessidade de compreender em que medida os Estados estão construindo as capacidades necessárias para a institucionalização e transversalização de gênero na dinâmica e ação estatal. Para a autora, seria necessário novas capacidades já que:

*Las políticas de transversalización demandan múltiples capacidades para lograr que sean sostenibles y alcancen sus objetivos de igualdad. Esto sugiere algunas preguntas acerca de las habilidades del estado: ¿Pueden las organizaciones armar estrategias de políticas? ¿Cuentan con las dotaciones adecuadas para obtener recursos? ¿Hay suficientes incentivos y contralores para mejorar las acciones e intervenciones públicas? Sin estas capacidades previas, difícilmente podremos imaginarnos políticas públicas coordinadas de largo plazo e imbuidas de una visión de género compartida (Gustá, 2014).*

É comum encontrar na literatura a afirmação de que as capacidades dos MIMs são centrais para institucionalizar a perspectiva de gênero no Estado. A institucionalização dos mecanismos e as capacidades básicas atribuídas a eles são elementos chaves para a implementação das políticas de promoção da igualdade ou políticas para as mulheres, bem como, são necessários para assegurar a presença dos movimentos no ambiente estatal. Assim, a análise das capacidades estatais requer, como destacou Gustá (2014), apreender as habilidades básicas do setor público, o funcionamento de seu serviço e os processos de descentralização e, como registrou Alonso (2007), implica olhar para os entornos micro e macro institucionais onde atuam as burocracias especializadas nas questões de gênero.

Gustá (2014) chama atenção para três aspectos relacionados às capacidades dos MIMs e o processo de transversalização visando a institucionalização de gênero no Estado. O primeiro se refere ao planejamento estratégico e a coordenação exercida pelo mecanismo. Para a autora, o fato de as políticas estarem inseridas nos planos nacionais, aumentaria o compromisso dos mandatários do Estado com sua implementação. Além disso, forçaria os mecanismos a estabelecer elevados graus de coordenação e interação entre as unidades de gênero e o restante do aparato estatal, para elaboração conjunta de políticas públicas. Em geral, de acordo com a autora, os processos de coordenação são problemáticos.

O segundo está relacionado à disponibilidade de informação e construção de indicadores. Gustá (2014) afirma que a compilação de informações sobre a situação das mulheres é um dos fatores que favorecem a transversalização, contudo, existem muitas

falhas na disponibilização de informações válidas, atualizadas e compreensivas em aspectos chaves da gestão pública. O terceiro fator remete a autoridade do mecanismo no contexto institucional do Estado, que é também, um dos grandes desafios dos mecanismos institucionais, por ser um aspecto extremamente vulnerável às instabilidades políticas e econômicas do país. Gustá (2014) ressalta que há uma insuficiente autoridade hierárquica dos MIMs, devido à falta de clareza do mandato, reestruturações e mudanças frequentes, dependência de outros ministérios e dificuldade de acesso direto às altas autoridades executivas.

Em geral, os MIMs contam com recursos abaixo do que requer seus mandatos. Para sobreviver, constroem estratégias que levam a concentração em poucas atividades, diversificação de suas ações em pequenos projetos e a busca pelo financiamento internacional para implementação de suas ações. Frente a estes obstáculos, questiona-se a possibilidade de impulsionar uma maior igualdade de gênero desde o Estado, dado a sua natureza generalizada e as debilidades dos MIMs (Gustá, 2014). Por fim, a autora chama atenção para a necessidade de que a transversalização de gênero requer um espaço deliberativo sustentável ao longo do tempo. Os MIMs, de forma geral, constroem redes formais ou informais para vincular-se às organizações de mulheres, conferindo-lhes legitimidade frente ao Estado. Mas, se por um lado, a ausência de laços fluídos entre os mecanismos e as organizações de mulheres, constitui-se numa restrição para a agenda de gênero, por outro, a construção destas relações pode ser difícil devido à mútua desconfiança entre o Estado e a sociedade civil. Assim, é importante refletir sobre as capacidades necessárias para estabelecer um espaço público deliberativo com as mulheres.

Para Madeira (2012), os MIMs, enquanto estruturas burocráticas, oficialmente responsáveis pela promoção dos objetivos da igualdade no interior do Estado, são espaços privilegiados para analisar a capacidade estatal de ler, interpretar e tentar resolver problemas e necessidades de gênero. A autora propõe um esquema analítico das capacidades estatais destes mecanismos, considerando duas dimensões (institucional e relacional ou política) e dois níveis (entorno micro e macro institucional). A dimensão institucional foca nos processos que se desenvolvem no interior do aparato estatal e a dimensão relacional ou política foca nas relações estabelecidas entre os mecanismos e as organizações de mulheres. No entorno micro institucional, se estruturam as capacidades organizacionais dos mecanismos, e no entorno macro, se conforma às regras formais e informais que regulam e influenciam a atuação deles (Madeira, 2012).

Essa dimensão relacional se estabelece e se estrutura no contexto da governança instituída pelo Estado. Apesar de estudos feministas apontarem diversas lacunas analíticas das tradições teóricas que integram a dimensão de gênero e governança (Nussbaum, 2003), cujos obstáculos à integração remetem aos aspectos contextuais e conceituais (Staudt, 2003), há um grande potencial na integração dessas abordagens.

Alguns estudos têm centrado esforços na relação entre governança democrática e gênero na América Latina. Para Guzmán (2003), a mudança nas relações entre homens e mulheres amplia as bases de sustentação democrática da governança, integrando nos grandes debates e na construção de novas regras, a vivência e a superação dos problemas decorrentes da desigualdade de gênero. Os movimentos de mulheres ao atuar nesses contextos de mudança, têm contribuído substancialmente para a democratização das sociedades e a geração de novas instituições responsáveis pela formulação de políticas públicas para promoção da igualdade de gênero.

Sobre as mudanças de significados do conceito de governança, Guzmán (2003) entende que são decorrentes das transformações do contexto social, econômico e político. E, de acordo com o referencial teórico que é estudado, aponta para o potencial de integração do conceito de governança democrática e a perspectiva de gênero. A autora destaca que, a partir da década de 1980, e especialmente na década de 1990, o cenário socioeconômico e político-cultural na América Latina mudou significativamente com o aprofundamento da globalização, os processos de reestruturação econômica e as transições democráticas. Essas transformações se expressam em estilos de vida mais plurais, em formas diversificadas de gerar riqueza e fazer política, em novos tipos de conflito social e em mudanças na cultura cívica.

Os efeitos múltiplos, simultâneos e contraditórios das transformações, criaram situações de instabilidade política, incertezas e insegurança institucional, impondo enormes demandas aos governos para responder às transformações em curso. A perda da capacidade governamental e da legitimidade democrática, a deterioração da política, o declínio da ação coletiva e a fuga para a ação privada, legal ou ilegal, são alguns dos riscos enfrentados pelas sociedades da região (Guzmán, 2003). Mas, ao mesmo tempo, esse cenário abre oportunidades para a emergência de processos de governança democrática, ao evidenciar a necessidade de mudança das regras do jogo que organizam as interações entre os diferentes atores nos níveis nacional e internacional.

Para Guzmán (2003), o êxito da governança democrática precisaria avançar em três direções: aprofundamento do regime democrático; a institucionalização; e maiores

capacidades de rendimento social. Para ela, o conceito de governabilidade democrática faz referência às mudanças das instituições e, neste sentido, compreende que as relações de gênero fazem parte destas mudanças institucionais.

*[...] el sistema social de relaciones de género es básicamente un orden institucional, es decir, se trata de un conjunto de normas y convenciones que cristalizan determinadas concepciones y mentalidades e inciden en las percepciones que hombres y mujeres tienen de sí mismos así como en sus aspiraciones. Estas normas y convenciones condicionan su acceso a oportunidades al mismo tiempo que limitan el campo posible de sus elecciones. Este sistema está imbricado con otros ordenes institucionales, de manera tal que la modificación de cualquiera de ellos, la familia, la economía, la política o la cultura, afecta el orden de género, así como también los cambios en el sistema de relaciones de género afectan las otras instituciones. El sistema de género tiene raíces estructurales (división sexual del trabajo) e institucionales (normas y reglas) que guían la distribución de recursos y oportunidades en la sociedad y entre hombres y mujeres en particular. Se construye también a nivel simbólico, se nutre, se sustenta y reproduce en las concepciones, mentalidades e imaginarios colectivos. Este sistema ha hecho posible que los hombres movilicen una gama mayor de recursos — símbolos, autoridad, reconocimiento, objetos y servicios — en distintos terrenos institucionales. (GUZMÁN, 2003).*

Guzmán (2003) ressalta que os comportamentos sociais de mulheres e homens, as normas e regras que regem suas mudanças, as representações sobre o feminino e o masculino, são produtos históricos, resultados de pactos e negociações sociais explícitas ou implícitas, entre diferentes atores, grupos e coletividades. As mulheres, tradicionalmente ocupam posições subordinadas nessas negociações, devido a sua posição na divisão sexual do trabalho e aos diversos mecanismos institucionais que as conformam em um grupo subordinado na divisão de recursos, responsabilidades, atributos, capacidades, poder e privilégios.

O domínio físico e histórico dos homens na esfera pública tem significado que suas necessidades e interesses estejam impregnados nas instituições públicas e que os padrões de trabalho cotidiano e as formas de comunicação tenham sido estruturadas ao redor de suas capacidades e necessidades. O escasso controle e poder das mulheres para incorporar-se nestes espaços públicos, e decidir sobre os recursos, e ideias, para tomar decisões, as excluem, e com ela suas experiências, demandas e alternativas são deixadas de lado. Assim, as mulheres seguem enfrentando problemas para ascender a posições de liderança institucional, políticas e de autoridade pública.

Portanto, Guzmán (2003) defende que é possível articular a governabilidade democrática e equidade de gênero, à medida que as mulheres passam a ganhar força e legitimidade nos espaços públicos, e a ingressar nos debates articulando seus interesses



de gênero com os interesses mais gerais da democracia e da governabilidade democrática. Seria possível, então, estabelecer processos para criação de novas instituições com a inclusão da perspectiva de gênero, contribuindo para enfraquecer os mecanismos que operam nos níveis das mentalidades, das normas institucionais, dos padrões de comportamento e de subjetividades, que constituem as mulheres como um grupo subordinado nas relações que o Estado estabelece com a sociedade ou nas relações que se estabelecem entre o Estado, mercado e família.

Nesse sentido, a perspectiva de gênero agregada à governança democrática, deveria valorizar os espaços de concertação social. Na percepção de Guzmán (2003), estes espaços expressam a complexidade dos problemas e a insuficiência e os limites da representação política, mas oferecem possibilidades de agregar demandas sociais diversas, a partir da associação de interesses estruturalmente heterogêneos que expressam a pluralização dos movimentos e demandas sociais, estimulando a criação de novas intuições no Estado.

A demanda pela participação cidadã nas políticas públicas tem promovido a integração de mulheres nas estruturas institucionais que intermediam as relações entre a sociedade e o Estado e a criação de novas institucionalidades. A incorporação de feministas no Estado permitiria a difusão de seus pensamentos na institucionalidade estatal e a promoção de políticas e serviços favoráveis às mulheres. Adicionalmente, afirma a autora, MIMs teriam o papel de contribuir com o processo de modernização e mudança institucional do Estado, bem como contribuir com o maior equilíbrio de gênero no exercício das funções administrativas do governo, quando elas ocupam os cargos de direção destes mecanismos e de outros espaços no governo.

Para Gortz e Rob (2016) as condições de governança contribuem para o sucesso do atendimento às reivindicações dos movimentos de mulheres. A governança, para elas, se constitui num processo coletivo de definição da ação pública, envolvendo um conjunto de atores (funcionários do Estado, público, especialistas, empresas) e usando um conjunto de regras (leis, códigos sociais, procedimentos), que operam em uma teia de relacionamentos (contratuais, pessoal, familiar, político). Compreender as condições de governança, implica avaliar o padrão de interações entre esses atores, regras e relacionamentos.

Entre as muitas variáveis de governança que podem moldar as estratégias usadas por e em nome das mulheres para fazer demandas ao Estado, estão os arranjos para participação política, a distribuição da autoridade decisória entre as instituições públicas

e a transparência dos sistemas de gestão pública (Gortz e Rob, 2016). Neste sentido uma estrutura analítica sobre governança deveria focar na maneira como as instituições moldam o escopo da agência feminista (natureza da organização e alcance das mulheres, condições de competição política e representação de seus interesses pelos partidos e características do estado e das instituições), no acesso e liderança das mulheres as arenas institucionais (sociedade civil, política eleitoral e Estado) e no grau de responsabilidade das instituições perante as mulheres e/ou por ações de promoção da igualdade de gênero.

Aplicando essa estrutura analítica a uma série de casos, as autoras indicam que as variações nas instituições da sociedade civil e política afetam os graus de acesso ao espaço público para as mulheres, a intensidade da participação na tomada de decisões públicas e os padrões de resposta do Estado a necessidades e interesses das mulheres (Gortz; Rob, 2016).

Gustá et al. (2017) a partir da caracterização dos MIMs na América Latina, considerando os atributos estruturais e relacionais destas agências apresentados na literatura, propuseram três padrões de governança que poderiam ser desenvolvidos por estes mecanismos: burocrático, participativo ou transformador. No primeiro, o mecanismo contaria com uma equipe de especialistas que ativaram ferramentas processuais sofisticadas para integrar a perspectiva de gênero em todo o aparato estatal. No segundo, o mecanismo privilegiaria a presença e o empoderamento de organizações de mulheres por meio de consultas permanentes entre o Estado e a sociedade civil. No terceiro, haveria a combinação de capacidades burocráticas e dinâmicas participativas.

Para as autoras, estes modelos, em grande medida, seriam tipos ideais. Já na realidade, os mecanismos são regidos por práticas políticas cotidianas que podem exigir soluções mais ecléticas, ou porque faltariam as condições necessárias para cristalizar um desenho institucional específico. Assim, em experiências concretas de desenvolvimento organizacional e mudança institucional, poderiam ser encontrados formatos híbridos (entendidos como uma combinação de traços parcialmente burocráticos e parcialmente participativos) e também traduções incompletas desses modelos ideais.

Ao analisar os MIMs em países da América Latina, considerando esses modelos de governança, Gustá et al. (2017) buscaram perceber se estes mecanismos se tornaram mais robustos e democráticos sob os governos de esquerda. Elas tinham a hipótese de que os MIMs sob governos de esquerda, adotariam um modelo transformador, ou uma aproximação dele, dado que os governos de esquerda tiveram condições mais favoráveis, como a existência de MIMs quando assumiram o poder; mais tempo de permanência no

poder por mais de uma gestão; governo durante um ciclo de crescimento econômico; ratificaram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW).

As autoras concluíram que, até 2015, os MIMs haviam adotado modelos de governança diferentes, sendo que a maioria assumiu uma forma híbrida. Parte deles, não haviam fortalecido procedimentos, nem desenvolvido espaços deliberativos de participação da sociedade civil, mas combinaram ferramentas incipientes e alguma forma de interação com mulheres e organizações. Outros, incorporaram alguns instrumentos burocráticos e também tiveram algum tipo de interface formal com os movimentos de mulheres, particularmente em torno da formulação de planos nacionais de igualdade, ou viabilizado a participação em conselhos consultivos. Os governos de esquerda podem ser críticos para alguns resultados de políticas feministas, sendo que, os mecanismos nacionais mais eficazes estariam associados a governos social-democratas que colocaram as questões de gênero no topo de suas agendas (Noruega, Dinamarca, Austrália e Holanda).

Considerando que na América Latina, os governos de esquerda foram diversos, Gustá et al. (2017) consideraram o tipo de partido de esquerda para explicar as variações nos desenhos institucionais dos mecanismos. As esquerdas partidárias institucionalistas, representadas pelo PT do Brasil, engajaram-se em promover um mecanismo transformador; enquanto as esquerdas populistas, representada pelo chavismo na Venezuela, transformaram o mecanismo em um instrumento de reprodução partidária, e pela Frente Peronista da Vitória da Argentina, não valorizavam o mecanismo nacional das mulheres, deixando inalterado seu *status* formal herdado.

Assim, compreender a complexidade das formas de governança dos mecanismos, na perspectiva de Gustá et al. requer uma estrutura que combine tipo de partido, processos institucionais e condições estruturais, como determinantes interativos em seus projetos. No caso do Brasil, por exemplo, a postura mais programática adotada pelo PT para utilizar procedimentos institucionais foi favorecida pela existência de estruturas de planejamento estatal e formulação participativa de políticas. A análise dos casos revelou que dois fatores diferentes influenciam a formulação de políticas, em interação com o tipo de partido: maiores capacidades estatais e a qualidade democrática do Estado. Assim, para essas autoras, compreender as transformações de gênero no Estado implicaria em realizar estudos sobre os mecanismos institucionais de mulheres, a arquitetura mais ampla de

igualdade de gênero do aparato estatal, e os processos políticos de representação e integração de gênero como prática política.

Contudo, as interações e as diferentes formas de cooperação entre as feministas e o Estado que se desenvolveram em diferentes partes do mundo são atualmente desafiadas pela ascensão de atores conservadores, que se mobilizam contra a igualdade de gênero e os direitos sexuais muitas vezes em estreita ligação com partidos políticos de direita que promovem agendas nacionalistas e patriarcais (Roggeband e Krzsán, 2022). Os avanços no campo político e legal, que devem ser reconhecidos como resultados das reivindicações feministas a um Estado que comporta inúmeras contradições, as mulheres presenciam uma ofensiva de desmonte.

Para as autoras, os ataques e a oposição governamental à igualdade de gênero são acompanhados por vários padrões de retrocesso político, que colocam em cheque a resiliência e a rigidez destas políticas. Para analisar esses padrões elas propõem uma estrutura analítica baseada na literatura relacionada a oposição à igualdade de gênero, nas políticas de gênero em crise econômica, nas discussões recentes sobre retrocesso democrático e desmantelamento de políticas (Roggeband e Krzsán, 2018). Elas apontam três dimensões do retrocesso das políticas: (1) decadência das políticas, que afeta o conteúdo das políticas de igualdade de gênero; (2) a institucionalização de medidas que prejudicam a implementação; e (3) a erosão dos mecanismos de participação social.

O desmantelamento de políticas tem afetado principalmente a educação para a igualdade de gênero, as políticas familiares e os direitos reprodutivos. Outras áreas, como a anti-discriminação ou a violência doméstica também são atingidas por cortes que afetam as capacidades de implementação (Roggeband e Krzsán, 2018). Esses processos ocorrem em diferentes intensidades e velocidades e podem ser mais ou menos explícitos a depender dos custos e das barreiras que os/as tomadores de decisão estão dispostos a confrontar.

## **1.2 Mulheres rurais e o Estado**

Nos marcos dos estudos sobre feminismo estatal, discutidos acima, destaco as abordagens que têm sido utilizadas para analisar a atuação das mulheres rurais no processo político e nas políticas públicas. Apresento a literatura analisada, a partir de três enfoques: do processo organizativo das mulheres; da incorporação da perspectiva feminista nas políticas e programas e seus efeitos sobre a vida das mulheres; e da

institucionalização de políticas e estruturas específicas para as mulheres rurais no ambiente estatal.

No primeiro enfoque, do processo organizativo, parte da literatura tem abordado a constituição das organizações de mulheres rurais e suas articulações nacionais que foram constituídas no decorrer dos anos 2000, como a Marcha das Margaridas e a Articulação de Mulheres da Via Campesina. Aguiar (2016) analisou a Marcha das Margaridas, ação coletiva protagonizada por mulheres do campo e da floresta, com a perspectiva de resgatar a emergência dos movimentos de mulheres rurais no contexto da abertura democrática da década de 1980, e sua atuação em anos recentes. A autora destaca que as mulheres rurais, na sua diversidade, foram se constituindo e se afirmando como sujeitos políticos, assim como foram aprendendo a reinventar formas de fazer política.

Gomes (2017) também analisou a luta das mulheres rurais que influenciaram no surgimento da Marcha das Margaridas, colocando em destaque a contribuição de duas importantes lideranças: Elizabeth Teixeira e Margarida Alves. Ambas tiveram suas vidas marcadas pela luta contra o latifúndio e contribuíram para o surgimento das primeiras organizações sociais do campo, além de se contraporem aos padrões impostos às mulheres naquele período, tornando-se referência para a formação dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais.

Sousa (2017) abordou em seus estudos o processo histórico de formação dos movimentos sociais de mulheres rurais, enfatizando a mobilização e organização delas na luta pelo direito à terra, sindicalização e participação política nos sindicatos. A autora registra que essas reivindicações contribuíram para fazer ecoar as vozes destas mulheres em espaços que historicamente lhes foram negados, resultando, assim, na conquista de direitos e na construção de uma identidade política, bem como, o processo de construção das cinco edições da Marcha das Margaridas, fruto dessa mobilização e organização das mulheres rurais. Além disso, descreveu o processo de preparação e realização da Marcha, a fim de identificar as entidades promotoras e parceiras, as dinâmicas e os mecanismos adotados para a discussão e definição das pautas e a mobilização de recursos.

Butto (2017) analisou os movimentos sociais de mulheres rurais no Brasil, especialmente aqueles que ganharam visibilidade nas últimas décadas. O estudo está fundamentado na literatura sobre divisão sexual do trabalho, relações de gênero, campesinato, constituição do sujeito no feminismo e nas práticas de resistência adotadas pelas protagonistas desses movimentos. A autora identificou as distintas fases da

trajetória dos movimentos de mulheres rurais; e analisou o conteúdo das suas lutas e suas estratégias de ação; bem como identificou os pontos de confluência, unidade e de conflito.

Além disso, buscou compreender a prática feminista no campo, analisando os debates sobre a natureza das relações de gênero, os entrecruzamentos entre gênero e classe e o papel do feminismo no campo e suas implicações para a ação coletiva; verificou as várias configurações em que se constituíram os movimentos autônomos de mulheres e movimentos mistos, revelando as alianças construídas com outros movimentos sociais em distintas escalas de atuação; apontou as mudanças nas agendas dos movimentos levaram a ampliação da luta inicial pelo reconhecimento das mulheres como trabalhadoras, à participação política, pelo acesso a direitos e políticas públicas, a proposição de um projeto de sociedade, que integra o feminismo como parte da transformação da agricultura e que articula os temas da agroecologia, da soberania alimentar e da economia feminista, incluindo a ética do cuidado e do desenvolvimento.

Santos (2018) analisou as conexões entre o feminismo e o movimento de mulheres rurais, colocando em evidência o processo de empoderamento, a militância e a participação das mulheres nas organizações e movimentos de mulheres rurais. A autora analisou a partir da trajetória de dirigentes nacionais do MMC, enfatizando a convergência de suas lutas com a prática feminista no âmbito do Movimento, assim como, suas percepções frente o feminismo, as articulações nacionais e internacionais e a construção do Feminismo Camponês Popular oriundo das mulheres rurais latino-americanas.

Sob a perspectiva das políticas públicas, estudos tem focado na incorporação da perspectiva feminista e nos efeitos das políticas e programas na promoção dos direitos. Ariane Favareto e Maria José Carneiro (2017) ressaltaram que poucos estudos abordam os impactos das políticas públicas na vida das mulheres rurais e na promoção da igualdade de gênero e apontaram duas linhas de análise que predominam na literatura. Na primeira, estariam os estudos relacionados aos processos mais amplos das políticas públicas para a agricultura familiar, de estratégias de desenvolvimento com perspectiva de gênero ou de questões de gênero e de mulheres rurais e a implementação de políticas públicas. Na segunda linha, destacam a realização de estudos com foco nas políticas e as mulheres rurais, a partir de duas chaves interpretativas: uma que aponta que as políticas públicas atuam como multiplicadoras das desigualdades de gênero; outra que indica que as políticas e ações do Estado, voltados às mulheres rurais, contribuíram para que elas tivessem acesso a direitos civis, adquirindo uma visibilidade que antes não existia.

É no contexto dessa segunda chave interpretativa que se integram estudos como o de Filipaki (2017), que analisou as políticas públicas para mulheres rurais no Brasil, a partir da percepção de movimentos sociais mistos e de mulheres rurais, enfatizando a relação dessas políticas com as perspectivas de gênero, de classe e feminista. A autora considerou também as configurações, os limites e as possibilidades na redução das desigualdades de gênero por meio do desenvolvimento da autonomia das mulheres do campo. O estudo revela que a agenda pública das mulheres rurais foi construída na década de 2000, nos diferentes níveis de atuação do Estado, a partir da organização política e da pressão dos movimentos sociais do campo, nas suas organizações de gênero, mistas ou feministas, e da abertura dos governos progressistas e populares dessa década.

A construção de novas percepções sobre o Rural, ressaltou Filipaki (2017), contribuiu para a construção das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para a definição de ações voltadas às mulheres rurais como forma de minimizar as desigualdades e condição necessária para construção de um rural sustentável e solidário. Nesse contexto, as políticas públicas para as mulheres DPMP, no período de 2003 a 2015, dialogaram com as perspectivas da economia feminista, e contribuíram para desenvolver a autonomia econômica das mulheres rurais e transformar as relações de gênero no campo. Porém, por serem contra-hegemônicas e apresentarem fragilidades, estas políticas estariam em constante disputas pelos movimentos e organizações sociais para que fossem implementadas.

A abordagem da economia feminista, como apresentado por Faria (2009), tem se dedicado a construir um paradigma mais apropriado de análise sobre a economia, integrando as atividades da reprodução social e da sustentabilidade da vida humana. Essa abordagem, defendida por Carrasco (2012), considera uma forte inter-relação entre a economia monetária e a economia não monetária, já que o pagamento de salários seria insuficiente para garantir a reprodução física e social. As famílias dependem, assim, do trabalho das mulheres realizado no âmbito doméstico e do suporte afetivo e emocional que não são adquiridos no mercado.

A forma e as possibilidades reais de responder às necessidades da população dependem da realização dos diferentes trabalhos, do tempo requerido para tanto e dos possíveis rendimentos – salariais ou não salariais – que poderão ser recebidos. Esse tipo de abordagem permite que se estabeleçam relações entre tempo e dinheiro, entre trabalho pago e não-pago e mostram que a própria existência do trabalho mercantil e a geração de renda dependem da realização do trabalho de cuidados (Butto, 2017, p.69).

Sob essa perspectiva Specht (2019) realizou pesquisa para analisar os fatores que obstruíam o desenvolvimento de condições de autonomia crítica das mulheres rurais pela sua participação na produção e na comercialização, do assentamento da reforma agrária Pequeno William, localizado em Planaltina, Distrito Federal<sup>2</sup>. O estudo revelou que os fatores estruturais compreendidos pelas relações sociais de gênero e pelos limitantes materiais eram determinantes à autonomia crítica das mulheres rurais. Tais fatores correspondiam à ausência de condições mínimas de vida digna e de trabalho agrícola, como acesso à água, mobilidade e restrição de uso da terra para a produção. Além disso, a divisão sexual do trabalho que sobrecarregavam as mulheres com as atividades domésticas e de cuidados, representavam um fator de restrição à autonomia crítica das mulheres, na medida em que impediam maior tempo dedicado por elas para a atuação na produção e na comercialização.

Barbosa (2017) estudou a contribuição do PNAE para o empoderamento das mulheres rurais. A autora defendeu que, embora algumas políticas não tenham como objetivo central promover o empoderamento feminino, podem favorecê-lo indiretamente, ao contribuir para que as agricultoras familiares alcancem uma melhoria em sua qualidade de vida. A autora analisou a contribuição do PNAE para o processo de empoderamento das agricultoras familiares, no município de Viçosa (MG), e verificou que as agricultoras familiares ao participarem do PNAE, tiveram melhorias na renda e, como consequência, no acesso a serviços de saúde, ao transporte e à educação. As mulheres participantes do Programa entendiam a importância da participação social, principalmente, para proporcionar o atendimento das demandas comunitárias e superar as desigualdades enfrentadas.

Rosa (2019) analisou o processo de construção do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR), instituído em 2008, apresentando, como pano de fundo, a construção da agenda de políticas públicas para as mulheres rurais durante o Governo Lula. A pesquisa adotou como referencial a abordagem ideacional de políticas públicas, colocando no centro da análise as interações sociais, a produção de ideias, as crenças e as representações de mundo em torno das mulheres rurais que deram origem ao Programa.

---

<sup>2</sup> A autora destacou o percurso das mulheres do MST na construção do feminismo camponês e classista, articulando o conceito de autonomia como uma necessidade básica humana. Apresentou, ainda, uma reflexão sobre a formação do mercado de abastecimento agrícola brasileiro, evidenciando as relações sociais presentes nesse processo, bem como a produção de alimentos pelos assentamentos da reforma agrária.



A autora identificou quatro fóruns de produção de ideias que contribuíram para a formulação do POPMR: eleitoral, científico, de mulheres rurais e agroecológico. A criação do POPMR partiu do reconhecimento da importância econômica, social e ambiental das mulheres rurais para o desenvolvimento rural. Seus instrumentos buscaram promover a igualdade de gênero, a partir da inclusão econômica e produtiva das mulheres rurais, articulando elementos da economia solidária, da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional, apresentando um referencial de política pública orientado pelo enfoque feminista.

Outra pesquisa sobre o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais foi realizada por Bezerra (2013), que avaliou a efetividade do Programa na região Oeste, do estado do Rio Grande do Norte. Além de descrever as características do Programa, a autora buscou identificar as mudanças socioeconômicas promovidas nas vidas das mulheres rurais na região, e alterações na divisão sexual do trabalho no cotidiano das usuárias. A autora preocupou-se também em verificar se a atuação do movimento feminista facilitou o acesso das mulheres ao POPMR. De acordo com Bezerra (2013), o POPMR contribuiu para o desenvolvimento da região, especificamente na expansão das capacidades das mulheres rurais. No entanto, ainda persistem dificuldades para o acesso das mulheres a ele.

Sob a perspectiva da institucionalização de políticas públicas, o estudo de Buosi (2019) colocou em evidência a agenda de políticas públicas para mulheres rurais nos países do Mercosul. A autora analisou 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. A REAF, na perspectiva da autora, se constituiu num importante espaço de concertação e de cooperação em políticas públicas para a agricultura familiar na região, com atuação de gestores, técnicos governamentais e representantes de movimentos camponeses e da agricultura familiar.

A autora adotou o institucionalismo discursivo como principal referencial teórico, para analisar o processo de incorporação das ideias de gênero no processo de elaboração de políticas para mulheres rurais nestes dois países. Buosi (2019) registrou que, 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. E ressaltou que o enfraquecimento desta arena repercutiu diretamente nas políticas para mulheres rurais nos países.

Moreira (2019) analisou a influência da Marcha das Margaridas para o fortalecimento da agroecologia no Brasil, ressaltando em que medida este movimento foi estratégico para a conformação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e de seu Plano Nacional (PLANAPO I). Compreendendo a Marcha como um processo de ação-articulação, de mobilização, de diálogo, pressão e proposição de políticas públicas para o rural brasileiro, a autora ressaltou que o Movimento incorporou, entre suas pautas, o tema da agroecologia como ação estruturante.

Além disso, Moreira (2019) registrou que a força da Marcha das Margaridas se deu tanto por meio da sua pressão política, quanto por sua capacidade de proposição e de monitoramento da execução. Assim, o movimento foi fundamental para que o processo de institucionalização das políticas públicas para a agroecologia acontecesse, bem como, de outras políticas específicas para as mulheres rurais. A autora concluiu que a Marcha das Margaridas, além de contribuir para o fortalecimento dos movimentos de mulheres e feministas, agroecológicos e sindical, também contribuiu com os processos de mudanças de paradigmas, em especial da lógica do Estado e das políticas.

Estudos sobre a institucionalização de estruturas específicas para as mulheres rurais no âmbito estatal são raros. Um trabalho pioneiro foi realizado por Dantas (2014), que colocou em evidência o processo de construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombola do MDA. A autora apontou que a Diretoria dispunha de um conjunto de elementos de êxito na promoção de políticas que contribuíram para alteração das desigualdades de gênero no meio rural, seja na forma de sua criação, nas condições estabelecidas de execução, como também da natureza da formulação das políticas e a relação com os movimentos de trabalhadoras rurais, constituindo numa inovação no processo de institucionalização da política de gênero, reunindo no processo de criação da Diretoria, uma somatória de elementos considerados fundamentais para garantir políticas para mulheres rurais capazes de contribuir com a superação das desigualdades de gênero.

Mais recentemente, Leite (2021) analisou os processos políticos que viabilizaram a implementação de políticas públicas para as mulheres rurais de 2003 a 2015, no âmbito do MDA. A autora defendeu que a construção das políticas para as mulheres rurais, neste período, foi resultado da ação dos movimentos de mulheres rurais que, ao longo das últimas décadas, demandaram ao Estado iniciativas para o enfrentamento das desigualdades de gênero no meio rural, bem como sua interação com os agentes governamentais em novos espaços institucionais de participação social.

A autora analisou as pautas de reivindicações apresentadas pelas mulheres rurais e suas propostas para uma qualificação das políticas públicas de desenvolvimento rural. Para a autora, a participação das mulheres rurais nos comitês gestores das políticas públicas contribuiu para a evolução das pautas de reivindicações das mulheres ao longo do tempo. Ainda, analisou como as lideranças passaram a compreender melhor os orçamentos públicos e os mecanismos de elaboração e implementação das políticas públicas, favorecendo a qualificação de suas demandas e reivindicações.

De acordo com Leite (2021), o MDA construiu novos arranjos institucionais que possibilitaram interações das mulheres com agentes políticos e abriram canais para a participação da sociedade civil na implementação das políticas. A criação da DPMRQ no MDA partiu do reconhecimento e da importância de promover a igualdade de gênero, a partir da inclusão econômica e produtiva das mulheres rurais, orientado pelo enfoque feminista. A autora conclui que os resultados alcançados no desenho e implementação de política para mulheres rurais foram possíveis devido a uma combinação de elementos: decisão política dos dirigentes; desenho institucional proposto pelo MDA; natureza finalística e transversal da DPMRQ; alocação de recursos; e a criação de canais de participação dos movimentos de mulheres rurais.

### **1.3 Considerações Finais**

Neste capítulo me dediquei a apresentar o debate teórico sobre as abordagens que buscam compreender as interações entre o movimento e mulheres, feminismo e o Estado, organizado em duas seções. Na primeira, registrei as abordagens adotadas nos estudos sobre as interações entre o movimento de mulheres e o estado. Mais especificamente, apontei como a abordagem do feminismo estatal tem sido adotada em estudos recentes para compreender as interações entre o movimento de mulheres e os mecanismos institucionais de políticas para mulheres instituídos na esfera estatal, assim como os efeitos destas interações sobre o processo das políticas públicas.

O conceito de feminismo estatal é utilizado para descrever os fenômenos das agências de políticas femininas, em geral, e para analisar se as estruturas são realmente eficazes, tornando o Estado mais inclusivo para as mulheres e seus interesses. Nesta abordagem, as conexões entre os movimentos de mulheres e as agências estatais são chaves para compreender essas interações, pois, o grau de alianças estabelecidas entre

estas estruturas, contribui para que os movimentos possam ascender às arenas políticas e incorporar seus objetivos nos processos de formulação de políticas públicas.

A abordagem do feminismo estatal, por integrar diferentes perspectivas teóricas como o institucionalismo, movimentos sociais, democracia e representação, conflito e enquadramento de políticas, permite ativar diferentes lentes analíticas para compreender, de forma articulada, diferentes aspectos das interações socioestatais e da ação estatal na promoção da igualdade entre os sexos. Neste sentido, me dediquei a apresentar como os conceitos relacionados ao ativismo institucional feminista, a institucionalização de gênero, as capacidades estatais e a governança democrática tem sido mobilizadas para compreender as interações entre os movimentos de mulheres e os mecanismos institucionais.

Na segunda seção, apresentei um breve panorama do debate teórico que aborda de forma específica as políticas públicas para as mulheres rurais e as organizações de mulheres rurais, suas interfaces com as políticas públicas e interações com o Estado. Os estudos que analisam essas políticas públicas para as mulheres rurais, no campo de estudos das políticas públicas, ocorrem de forma tardia, o que se faz compreender pela instauração recente destas políticas. Nesta esta tese, a perspectiva da organização das mulheres é chave para compreender o potencial de incidência no processo político e na formulação de políticas públicas. Da mesma forma, é igualmente importante a perspectiva da institucionalização de políticas públicas, compreendendo-as como produtos das interações entre o movimento de mulheres rurais e o mecanismo institucional de mulheres.

## CAPÍTULO 2 – MULHERES RURAIS EM MOVIMENTO

As mulheres constituem 52% da população rural brasileira (PNAD/IBGE, 2022) e, cada vez mais, estão assumindo a responsabilidade exclusiva pelo grupo familiar que integram. Elas são consideradas responsáveis pela produção de alimentos a partir das atividades agropecuárias e extrativistas que realizam em suas unidades de produção familiares. Concentram seu trabalho em atividades voltadas para o autoconsumo familiar, com baixo grau de obtenção de renda e assalariamento, da criação de aves e pequenos animais, da horticultura, floricultura, silvicultura e da lavoura. Exercem, quase que exclusivamente, todo o trabalho doméstico e de cuidados, dificultando sua maior inserção em atividades produtivas geradoras de renda ou mesmo em atividades de representação política (Hora, 2018).

Os desafios impostos pela expansão do agronegócio e imposição de um modelo de desenvolvimento – que promove a concentração de riquezas, crise de abastecimento alimentar e elevado grau de degradação da natureza, baseado no modelo hegemônico de produção e associado a superexploração do trabalho e da vida das mulheres – fizeram com que as mulheres rurais organizassem lutas por condições de igualdade em relação aos homens, por direitos sociais básicos, mas, também, contribuíram para que elas ampliassem sua intervenção no meio rural, apresentando e experimentando formas alternativas de vida digna e igualitária, inseridas num novo modelo de agricultura e de sociedade mais sustentável, solidário e justo (Butto, 2017).

No início dos anos 2000, as mulheres rurais constituíram-se como fortes atrizes sociais e políticas, apresentando notável capacidade de pressão, orientadas a partir da garantia de direitos, da reforma agrária, igualdade entre mulheres e homens e à participação no processo político e no processo de fazer políticas públicas. Uma construção social que resultou do acúmulo de novos recursos derivados da capacidade organizativa, expressa nos coletivos, articulações e redes, da capacidade de argumentação e proposição e da capacidade de fazer alianças, característicos dos movimentos sociais de mulheres (Guzmán, 2019).

Neste capítulo, compreenderemos o processo organizativo das mulheres rurais a partir de três perspectivas. Na primeira, a constituição de uma identidade unitária – a mulher rural – que abriga uma diversidade de identidades e que passou a ser reconhecida no meio político e acadêmico. Na segunda, a inserção das mulheres rurais nos espaços políticos, a partir das trajetórias individuais das entrevistadas. Na terceira, o

desenvolvimento das organizações sociais e a conformação de uma força política que incidiu de forma inovadora no contexto da agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural. Assim, busquei responder às seguintes questões: quem eram as mulheres rurais? Como elas se inseriram nos espaços políticos? Quais eram estes espaços? Como elas se organizaram ao longo do tempo? Quais as questões e pautas elas defenderam? Quais articulações e alianças fizeram para potencializar sua atuação? Qual a correspondência entre estas iniciativas e as demandas do movimento?

## 2.1. Identidades e reconhecimento

A trajetória de luta e organização das mulheres rurais é marcada pela construção de uma identidade e a busca pelo seu reconhecimento como trabalhadoras rurais. Sua afirmação é um elemento central das lutas políticas e um ponto de partida nos diálogos e interações, como demonstrou uma de minhas entrevistadas:

Bom, primeiro dizer quem eu sou, né? Uma agricultora familiar [...] Sou agricultora familiar, sou nordestina, do estado do Piauí. Sou trabalhadora rural, filha e neta de um agricultor, de uma agricultora, que tenho nove irmãos na minha família. A gente vive a vida inteira da agricultura familiar, né? (MARIA - Movimento Social).

A identidade, como ressaltou Cruz (2010), remete a uma percepção subjetiva de “quem eu sou” e como “eu me diferencio do outro”, portanto, é algo permanentemente intrínseco aos diversos momentos da existência humana, que se constitui como elos entre as diversas vivências e as representações que sucessivamente vão se conformando na consciência de cada uma e cada um.

As identidades das mulheres rurais se constituem a partir de um referencial de local e de pertencimento a um determinado ambiente. Assim, uma agricultora familiar do Piauí se constitui a partir de um referencial material e simbólico distinto de uma quebradeira de coco babaçu do Maranhão, como foi registrado por outra entrevistada: “nascida e criada no município do Lago do Junco, no estado do Maranhão, cuja vida, desde a infância, se desenvolveu na mesma comunidade, onde, também nasceu e viveu sua mãe” (MARTA - Movimento Social).

Essa identidade, individual e subjetiva, pode ser considerada um elemento necessário para organizar a vida cotidiana, que expressa o significado que determinados elementos adquirem para os indivíduos (Cruz, 2010). Ser agricultora, ser quebradeira de coco, ser extrativista, remete a ser mulher e ser do rural, importantes fontes de

significação da identidade das mulheres. Essas identidades se constroem a partir do sentimento de pertencimento, que se traduz, dentre outros, no “compartilhamento de valores e crenças que definem uma cultura política do grupo” (Prado, 2002, p. 66) e que vão se refletir nos projetos traçados coletivamente.

As mulheres rurais se articulam e se organizam para atuar como sujeitas políticas, partindo de uma construção identitária, estabelecidas a partir de suas relações sociais, econômicas, culturais, de convivência e de trabalho em diferentes contextos ambientais que configuram o espaço rural, que nas palavras de Pimenta (2015) é constituído por uma:

[...] diversidade territorial, econômica, política, cultural e ambiental, conformando múltiplas ruralidades, que se apresentam em permanente tensão, num campo de resistências e reconstrução cotidiana pela ação de homens e mulheres, que buscam construir projetos emancipatórios frente à devastação dos setores do capital representados pelo agronegócio e pelas transnacionais (Pimenta, 2015, p. 3).

Neste espaço que está em constante transformação e recorrentes conflitos, as mulheres de múltiplas identidades foram construindo sua identidade enquanto categoria, alcançando visibilidade e reconhecimento político e expressando seus diferentes modos de vida. De forma sintética, apresento a seguir, as principais características das diferentes categorias de mulheres que se constituíram no rural brasileiro.

*Agricultoras familiares*: são as mulheres vinculadas à categoria da agricultura familiar que exploram a terra com a força do trabalho de sua família a partir de um modelo de produção baseado na policultura, com sistemas produtivos diversificados, onde a natureza, o conhecimento local e a biodiversidade constituem a base das práticas de cultivo e manejo do solo, da água, das plantas e dos animais. Este grupo, que tem raízes no campesinato, é também identificado como pequenas produtoras, produtoras de baixa renda, produtoras familiares ou agricultoras de subsistência (Bergamasco; Cabello, 1999; Schneider et al. 2004; Mendes; Neves; Neves, 2014). As agricultoras familiares também se enquadram na definição da categoria agricultura familiar apresentada na Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006.

*Camponesas*: a denominação agricultura camponesa tem sido utilizada como afirmação de um sujeito político coletivo, especialmente com a constituição da Via Campesina, em 1993 e da Coordenadoria Latinoamericana de Organizações do Campo (CLOC) em 1994, relacionada com as políticas públicas com enfoque orientado aos setores populares (Nobre; Hora, 2017. p. 13). Esta categoria também compreende o núcleo familiar como centro da unidade produtiva, na qual a produção agrícola e artesanal é voltada para o autossustento das necessidades familiares e para a comercialização a fim

de garantir recursos para a compra de produtos e serviços que a família não produz. A Declaração sobre os Direitos dos Camponeses da ONU, traduzida pela Via Campesina (2021) reconhece como camponesas:

toda pessoa que se envolve ou procure se envolver, seja de maneira individual ou em associação com outras ou como comunidade, na produção agrícola em pequena escala para subsistência ou comercialização, ou a utilização em grande medida, mas não exclusivamente, da mão de obra dos membros de sua família ou de seu lugar e a outras formas não monetárias de organização do trabalho, que tenham vínculo especial de dependência e apego à terra (Via Campesina, 2021, p. 14).

A mulher camponesa é aquela que produz o alimento e garante a subsistência da família. Ela tem uma forte preocupação com a soberania alimentar, pois a considera essencial para sua própria existência, de suas famílias e da sociedade. Os espaços próximos à casa tornam-se lugares com uma grande diversidade de saberes, autogestão e geração de renda. Desenvolvem suas atividades valorizando a biodiversidade, a agroecologia, a experiência e a sabedoria popular em contraposição ao sistema capitalista neoliberal, ao agronegócio e seu processo de exploração e apropriação da de terras e águas (MMC, 2004; MMC, 2007; Paludo; Daron, 2012; Lorenzoni et al., 2021).

*Assentadas da reforma agrária:* são aquelas que integram núcleos familiares que desenvolvem suas atividades produtivas e de reprodução social no âmbito dos projetos de assentamentos rurais. Estes espaços estão vinculados à política de reforma agrária do país, que possuem características conjunturais específicas, seja as situações ambientais de solo e clima, seja pela origem das assentadas, que podem ser de base rural, urbana ou com vivência entre rural e urbano. As assentadas e suas famílias se envolvem na luta pela reforma agrária como caminho para o acesso democrático à terra e para o desenvolvimento social, produtivo e econômico dessas famílias.

No entanto, apesar da intensa atuação das mulheres nas ocupações e nos acampamentos e de estarem na linha de frente dos confrontos políticos, ao chegarem nos assentamentos, há um recuo da sua atuação para a esfera doméstica e uma dupla jornada de trabalho entre a casa e a política. Diante desse cenário, as assentadas se articulam em grupos e comissões estaduais de mulheres para refletirem sobre suas questões na luta pela terra, como nas questões da titulação e trabalho na agricultura e pela projeção de novas lideranças (Martins, 2003; Deere, 2004; Oliveira, 2006; Gonçalves, 2009; Ferrante et al., 2013; Esmeraldo, 2013; Santos; Picolotto, 2019).

*Extrativistas:* são as mulheres dos bosques e das florestas que vivem sob uma área significativa de cobertura florestal, cuja extração de produtos tem uma relevante



importância econômica. Estão vinculadas a um modelo de produção familiar que envolve a coleta, o processamento e a comercialização de produtos da biodiversidade florestal. Estas atividades podem ser realizadas de forma conjunta com a produção agrícola e pecuária, em pequena escala e desenvolvidas a partir de planos de manejo específicos, quando localizadas em unidades de conservação. Dessa forma, contribuem para a conservação ambiental com inclusão social e melhoria de qualidade de vida para as comunidades rurais (Carrazza, 2010; Mendes; Neves; Neves, 2014; Nobre; Hora, 2017).

As mulheres extrativistas integram, produzem e recriam a cultura local, por conhecerem, preservarem e comercializarem os recursos naturais. Diferente do que ocorre na agricultura, em algumas atividades extrativistas, como no coco babaçu, o trabalho dessas mulheres destaca-se, proporcionando-lhe maior autonomia, visibilidade nos espaços públicos e recursos financeiros próprios (Fernandes; Mota, 2014; Zarzar, 2017).

*Pescadoras*: a pesca tradicional é uma categoria composta por uma população de mulheres e homens que vivem no entorno dos mares, rios e lagos. Era compreendida como uma atividade predominantemente masculina, por serem eles os que estavam mais diretamente vinculados ao processo de captura de animais aquáticos. Contudo, as mulheres reivindicaram, na década de 1980, seu reconhecimento como pescadoras, já que participavam desta e de outras atividades relacionadas à pesca. De acordo com Nobre e Hora (2017):

*Las mujeres pescadoras se implican sobre todo en actividades como el marisqueo, buceo, arreglos de la red de pesca, elaboración poscaptura y comercio a pequeña escala. Muchas de las estadísticas y registros de pescadores artesanales apenas consideran las actividades de captura y producción. Pese a su contribución económica, este trabajo está poco reconocido, poco registrado y en las políticas del sector se presta poca atención a las mujeres. Una buena parte del trabajo de procesamiento del pescado que realizan, sea de forma artesanal o como trabajadoras asalariadas, son eventuales y de temporada, lo que genera inseguridad económica y bajos niveles de cobertura de las mujeres en los sistemas de protección social (seguro de salud, desempleo, jubilación, etc.) (Nobre; Hora, 2017. p. 14).*

Em povoações litorâneas das regiões Norte e Nordeste do Brasil, as mulheres geralmente tecem redes, beneficiam o pescado, coletam mariscos e algas e pescam nas proximidades. Em geral, sem equipamentos apropriados e com pouca remuneração de seus trabalhos. Assim, as pescadoras conciliam as atividades relacionadas à captura, processamento, confecção e reparo de utensílios utilizados na pesca, com o trabalho doméstico e de cuidados, revelando a desigualdade na divisão sexual do trabalho. Em sua maioria, realizam a pesca de linha de mão e de pequenas redes, como também a confecção e o reparo de redes e velas de canoa e a comercialização de peixes. Essas atividades são

vistas como ajuda por estarem relacionadas às proximidades do espaço da casa e conciliadas com os trabalhos de cuidado, enquanto os homens estão quase sempre trabalhando em alto mar (Goes; Cordeiro, 2018). A partir da reformulação da Lei de Pesca do Brasil, na qual ampliou-se a concepção de pesca, passando a incluir trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos utilizados nesta atividade, o trabalho das mulheres na pesca passou a ser visibilizado, obtendo assim o reconhecimento como mulheres pescadoras (Maneschy; Siqueira; Álvares, 2012; Furtado, 2018).

*Ribeirinhas*: são mulheres que integram as comunidades ribeirinhas constituídas próximas aos rios e têm na pesca artesanal, a sua principal atividade de sobrevivência e fonte de alimento. Desenvolvem esta atividade de forma combinada com outras atividades extrativistas e de cultivos em pequenos roçados para consumo próprio. Por trabalharem com agricultura, extrativismo e pesca, são categorizados como produtoras polivalentes que desenvolvem saberes importantes para conciliar essas atividades de produção e trabalho (Mendonça et al. 2007; Porto-Gonçalves, 2015). Essas mulheres, além de desempenharem papel na reprodução familiar, desenvolvem atividades agrícola e extrativista, seja nos roçados, terreiros, na pesca, na horta, na fabricação da farinha, como também na produção de remédios caseiros elaborados a partir de plantas medicinais, geralmente cultivadas no próprio quintal de suas casas (Fechine, 2012; Souza, 2019).

*Quebradeiras de coco babaçu*: as mulheres quebradeiras de coco babaçu, que também são extrativistas, são aquelas que utilizam o coco babaçu como principal fonte de renda. Elas construíram uma relação de identidade e preservação desta espécie florestal. De acordo com Nobre e Hora (2017), as quebradeiras de coco babaçu somam mais de 300 mil mulheres que atuam em quatro estados brasileiros (PI, MA, PA e TO) que:

*[...]recolectan el coco de la palmera babaçu caído al suelo y lo rompen golpeándolo con la hoja de un hacha. En su mayoría las palmeras están en tierras privadas y de grandes terratenientes, que les impone humillaciones y amenazas. [...] Juntas desarrollan actividades de procesamiento, como la producción de aceite, harina y jabón (Nobre; Hora, 2017. p. 15).*

Para além de uma atividade cultural e econômica, a prática de quebrar o coco babaçu originou a conformação de um importante movimento de luta pelo direito de acesso aos recursos naturais e ao território, cujo ponto de partida foram os conflitos iniciados na década de 1980 pelo acesso às áreas de ocorrência das árvores de coco

babaçu. Desde então, as mulheres quebradeiras de coco babaçu lutam pelo Babaçu Livre e por reforma agrária (Rego; Andrade, 2006; Silva; Napolitano; Bastos, 2016).

*Quilombolas*: são as mulheres que integram as comunidades quilombolas que foram se constituindo ao longo do território brasileiro pela atuação das populações afrodescendentes e africanas, que ao se rebelarem contra sua situação de escravizados, fugiram das fazendas e refugiavam-se em florestas e regiões de difícil acesso e ali criaram seus territórios de resistência. Nos quilombos, elas se organizaram a partir da comunidade tradicional realizando atividades de uso comum da terra, também desenvolvendo o trabalho familiar. As mulheres foram parte ativa dessa resistência, tornando-se sinônimo de resistência e de preservação da cultura e da identidade. Como registraram Nobre e Hora (2017):

*Ellas son las herederas y mantenedoras de la tradición de sus sociedades originarias africanas, donde las mujeres tienen un importante rol en las labores agrícolas y de procesamiento de los alimentos. Además, muchas de tales sociedades son matrilineales y matrifocales. Pese al intento de los señores de esclavos de reducirlas a productoras de hijos sobreexplotadas en las plantaciones, las mujeres mantuvieron un rol protagónico en las comunidades, recreando los vínculos y perpetuando la memoria mediante la historia oral. Fueron parte activa en la formación de las comunidades autónomas* (Nobre; Hora, 2017. p. 14).

Com o fim do sistema escravista, o termo quilombola passou por releituras e adquiriu outros significados, como o de sujeito de direitos, resultante das mobilizações do movimento negro perante o Estado brasileiro. Atualmente, a identidade quilombola movimenta-se na desconstrução da inferioridade que foi ideologicamente atribuída pelo sistema colonial no Brasil a todos e quaisquer elementos da negritude e buscam em suas comunidades quilombolas o direito pela terra e território e políticas públicas específicas. As mulheres quilombolas seguem na luta pelo território e se dividem entre o trabalho doméstico e a roça, se organizam em coletivos para discutirem suas especificidades em busca de autonomia e ocupação dos espaços na comunidade que são historicamente masculinos (Ferreira, 2012; França, 2020).

*Indígenas*: as mulheres indígenas no Brasil são as originárias da Terra, desenvolvendo funções de parteiras, remedeiras, pajés, lideranças e cacicas. Desenvolvem um importante papel na proteção da biodiversidade e na reprodução dos conhecimentos tradicionais e da cultura de seus povos, na luta pela autodeterminação e participação política, enfrentando diversos tipos de dificuldades para a sua efetiva participação relacionadas a discriminação, ao racismo estrutural e ao patriarcado. Nesse

processo, as mulheres indígenas vêm ampliando seu protagonismo, seja nas comunidades, seja perante os governos e organizações locais e regionais (Macacci, 2012; Bastidas, 2007; Nobre; Hora, 2017).

Cada uma destas categorias foi se constituindo em sujeitos políticos específicos, a partir de trajetórias distintas e com recursos diferenciados - como discutiremos mais adiante - com a perspectiva de afirmar e defender suas identidades e modos de vida, constituídos a partir de relações culturais, econômicas e sociais distintas e, ao mesmo tempo, denunciar as condições de desigualdades que, enquanto mulheres, estavam submetidas e reivindicar direitos em condição de igualdade em relação aos homens. Em que pese as especificidades, essas mulheres estão vinculadas à estruturas familiares constituídas por uma forte estrutura patriarcal, marcada por uma divisão sexual do trabalho que sobrecarrega e, ao mesmo tempo, invisibiliza seu trabalho e sua contribuição no desenvolvimento social e econômico de suas famílias e que atribui a elas a exclusividade pelo trabalho doméstico e de cuidados, cerceando sua autonomia e suas capacidades de atuação social e política.

#### *A categoria mulheres rurais*

Para ascender ao debate político nacional, de forma mais expressiva e com maior potencial de incidência política, foi necessário construir um amplo processo de articulação entre as distintas organizações, como demonstrarei mais a frente, mas, sobretudo, constituir uma categoria política, social e conceitual comum, que agregasse a diversidade de identidades e de demandas, sem inviabilizá-las. A categoria mulheres rurais tornou-se, a partir do ano 2000, especialmente no contexto da Marcha das Margaridas, ganhou destaque no processo político, na produção das políticas públicas e no meio acadêmico. Esta denominação passou a abrigar a diversidade de sujeitas constituídas em uma recente trajetória de organização social.

*La denominación mujeres rurales se viene desarrollando como una forma de darles visibilidad a estas mujeres, sus similitudes y diversidades. Esta diversidad puede expresarse, de una parte, por las actividades que desarrollan: agricultoras, recolectoras, pescadoras, asalariadas, participantes incluso en actividades no agrícolas que tienen lugar en el medio rural; y de otra parte por las interrelaciones culturales y territoriales que las definen como tales (Nobre; Hora, 2017, p. 10).*

Para Filipak (2017), o termo mulheres rurais, além de congregar as diferentes expressões, identidades e características que podem ser atribuídas às mulheres trabalhadoras rurais, tem um recorte de classe social, já que se refere às mulheres que produzem sua existência por meio do seu trabalho rural em suas diferentes expressões, em diferenciação com as mulheres do agronegócio.

Além disso, comporta em si, as expressões de identidade reivindicadas pelos diferentes grupos de mulheres relacionadas com o rural, como "as mulheres pequenas agricultoras, mulheres de comunidades tradicionais como quilombolas, pescadoras, ribeirinhas, indígenas, mulheres extrativistas, assentadas de reforma agrária, entre outras" (Filipak, 2017, p. 25). Por sua vez, Pimenta (2015) chamou atenção para os riscos da essencialização do "sujeito da ação coletiva" em contraposição à constituição de um "artifício temporário para se referir à diversidade de identidades coletivas". Para ela, as mulheres rurais referem-se a

uma diversidade de posições identitárias – camponesas agricultoras familiares, quilombolas, quebradeiras de coco, extrativistas, ribeirinhas e outras, de múltiplas ruralidades. Trata-se de diversas "posições de sujeito", como se refere Mouffe (1999b), articuladas num campo identitário, que integra diferentes condições organizativas, socioeconômicas, políticas e culturais. Dessa forma se apresentam nas ações coletivas que protagonizam, onde articulam dimensões da igualdade e da diferença e tornam possível a defesa de plataformas e pautas de reivindicações unitárias. Essa articulação desafia a construção de novas relações e a expansão do campo identitário, que em sua instabilidade e tensão podem assumir configurações diversas num dado tempo e lugar (Mouffe, 1999b) (Pimenta, 2015, p. 3).

Ao termo mulheres rurais vem-se incorporando uma perspectiva de reconhecimento de sujeitas dos feminismos e por isso, o termo pode ser apresentado de forma associada às marcas da dominação masculina, combinada com outras dimensões e marcadores de opressão e desigualdade. Trata-se da construção de uma unidade, a partir do reconhecimento e da incorporação das diferenças que integram o ser mulher em diferentes contextos do meio rural, constituído sob o risco permanente de essencializar, invisibilizar e excluir. Contudo, é um risco que se justifica pela perspectiva de produzir a identificação necessária ao processo de mobilização política, devendo-se, porém, reconhecer o seu caráter de provisoriedade (Miguel; Biroli, 2013).

Nesta perspectiva, o movimento de mulheres rurais, na sua pluralidade e diversidade de identidades e modos de vida constituídas pelas agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, camponesas, pescadoras, ribeirinhas, extrativistas, quilombolas, quebradeiras de coco e mulheres indígenas, tomou parte do processo

político, emergiu e se desenvolveu exercitando o político na luta pela democracia, justiça, autonomia, igualdade e liberdade para as mulheres, buscando influenciar as políticas públicas, a partir de suas plataformas e pautas de reivindicações (Pimenta, 2015). Os resultados que apresentarei nos capítulos seguintes se refletiram não apenas em novas políticas públicas, mas, num novo modo de interação delas com o Estado brasileiro.

Devo ressaltar que, recentemente, as mulheres rurais passaram a se identificar também como “mulheres do campo, da floresta e das águas”, revelando, o que Pimenta (2015) denominou de deslocamentos identitários. Tais deslocamentos indicam uma "ampliação do campo identitário na busca por atender a demanda por inclusão de mulheres de outras origens, filiações, tradições organizativas e trajetórias de lutas e respondem à necessidade de se criar uma nomeação que atenda à diversidade" (Pimenta, 2015, p. 4). Esta nova denominação incorporou de forma mais explícita a diversidade territorial e as múltiplas formas e modos de vida vivenciados pelas mulheres.

Nesta pesquisa vou utilizar os termos mulheres rurais e mulheres do campo, das águas e das florestas como sinônimo, compreendendo estas mulheres na sua diversidade, como atrizes que atuam no processo de transformação social, política e econômica do meio rural, de forma particular, e da sociedade brasileira como um todo.

A projeção da categoria mulheres rurais, para além da constituição de um sujeito político, possibilitou a ampliação da percepção, pelo Estado brasileiro, das desigualdades entre mulheres e homens no que diz respeito à garantia de direitos básicos e à contribuição produtiva e econômica das mulheres para o desenvolvimento rural. A partir de 2006, pela primeira vez, o Censo Agropecuário Brasileiro – cujos indicadores são essenciais para a produção de políticas públicas – gerou variáveis relacionadas às mulheres rurais, revelando as atividades realizadas, mas, sobretudo, as condições diferenciadas de acesso delas à terra, aos recursos naturais e às políticas públicas. Essa perspectiva foi mantida na trajetória de produção de estatísticas oficiais.

O Censo Agropecuário de 2017 segue demonstrando a presença cada vez mais proeminente das mulheres rurais nas atividades agrícolas, pecuárias e extrativistas e apresentando que as desigualdades entre mulheres e homens permanecem inalteradas, apesar dos expressivos avanços nas condições socioeconômicas das mulheres rurais. Elas seguem tendo menos acesso à terra, aos serviços de assistência técnica, aos recursos financeiros necessários para potencializar suas atividades produtivas e econômicas e pouca participação em empreendimentos coletivos. Assim, permanecem atuais as razões que levaram inúmeras mulheres, a exemplo das lideranças entrevistadas nesta pesquisa, a

desafiar as estruturas patriarcais no âmbito de suas famílias e comunidades e constituir-se como agentes políticos, de forma individual ou coletiva para atuar nesse processo de transformação social.

## 2.2. O acesso das mulheres rurais à arena política

A inserção das mulheres rurais na arena política é uma das questões abordadas nos estudos sobre os movimentos de mulheres, tendo destaque neste debate, a perspectiva de que muitas mulheres ascenderam ao movimento sindical a partir do vínculo com seus maridos ou pais. Elizabeth Teixeira, por exemplo, foi uma importante dirigente sindical que lutou pela terra, trabalho e pela democratização do país, desde o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, e teve mudança de posição no movimento após a morte de seu esposo, conhecida liderança no movimento sindical rural (Carneiro, 1994).

Entretanto, essa não era a única forma de ascensão ao debate político. Butto (2017) ressalta que outras lideranças, casadas ou não com dirigentes sindicais, inseriram-se em organizações partidárias e se destacaram nas lutas sociais do campo. Outras, iniciaram a sua militância sem que pais ou maridos tenham falecido e desenvolveram uma trajetória de luta marcada por uma autonomia política.

A busca pelo direito a participação e pelo reconhecimento de sua presença nas lutas sociais do campo foram marcas da atuação de muitas lideranças antigas, como Margarida Alves, que se tornou referência para o movimento de mulheres por associar a demanda por participação e representação política igualitária à luta pela reforma agrária e denúncia da violência no campo (Zarzar, 2017). A análise da trajetória das entrevistadas revela os anseios das mulheres pelo reconhecimento de sua participação nos sindicatos de trabalhadores rurais enquanto sujeita política independente. Um vínculo, simbolizado pela “carteirinha amarela” como ilustraram Cláudia e Rute:

Primeiro, eu participava das coisas do sindicato, muito jovem, junto com meu pai e a gente tinha uma carteirinha amarela como dependente do meu pai, do sindicato, na época, final da década de 80 para o início de 90 (CLÁUDIA - Movimento Social).

[...] Eu nunca quis aquela carteirinha, tu acredita? E até porque ... Eu não queria ... Eu falei assim: “ah! eu queria mesmo era poder ser sócia do sindicato, pra poder participar daquela reunião”, “eu queria ir lá naquela reunião ficar falando”, “ave maria, tu é doida?”, “isso não é coisa de mulher não! Não pode falar!”. Mas eu fiquei com aquilo na minha cabeça, né? Que eu tinha que ir (RUTE - Movimento Social).

A carteirinha mencionada pelas entrevistadas estava associada à condição que os sindicatos rurais assumiram perante o Estado brasileiro como fornecedor de serviços básicos de saúde à população rural (Zarzar, 2017). Os sindicatos de trabalhadores rurais receberam a função de comprovar o exercício da atividade rural perante a Previdência e a responsabilidade por ofertar serviços de assistência médica e odontológica. A carteirinha de dependente era o instrumento utilizado pelas esposas, filhas e filhos para acessar tais serviços.

A participação da maior parte das entrevistadas no movimento sindical esteve associada à luta pela terra. Os registros apontam que, no decorrer da década de 1980, a luta pela terra se ampliou e os sindicatos rurais tornaram-se espaços de disputas por grupos opositores mais alinhados a uma concepção mais combativa e defensora dos direitos dos trabalhadores rurais. Zarzar (2017) ressaltou que a Central Única dos Trabalhadores (CUT) desde sua criação, em 1983, incorporou a bandeira da reforma agrária e da luta por melhores condições de vida e trabalho no campo, coordenando a ação das oposições sindicais e a atuação dos sindicatos de trabalhadores rurais.

As mulheres tiveram importante papel neste processo e buscaram, a partir dele, formas de ampliar sua participação nos sindicatos e fomentar sua organização. Rute também relatou seu envolvimento no processo de retomada do sindicato:

Nesse negócio, a gente vem lá e chega o sindicato, tava naquele processo de retomada aí do movimento sindical, que era aquela discussão. E eu achava isso muito lindo, achava os papezinhos ... Adorava aquela coisa da reforma agrária! Eu me apeguei aquilo porque era ... “Isso que eu quero”. Mas eu não podia .... Em [19]86, a gente, nós ... Eu falo nós porque eu nunca fui só nessa história, né?... E aí, nós conseguimos ajudar e eleger ele na eleição do sindicato. Ele disse que não ia garantir que nós íamos se associar no sindicato, mas o que ele podia era apresentar outras mulheres que estavam fazendo essa luta, pra conversar com a gente, pra ir ajudando a gente a se fortalecer (RUTE - Movimento Social).

Ao participar dos processos de retomada dos sindicatos, as mulheres tiveram oportunidades de se envolver e participar em eventos promovidos pela CUT, que contribuíram para sua formação e oportunizaram o encontro e articulação com outras mulheres, como relatou Rute:

Tinha evento da CUT, da Central Única dos Trabalhadores. Aí eles ... O sindicato filiou na CUT. Aí já me convidava, como mulher, já me convidava já ... Comecei a sair. Daí ... Bom, fui começando a conhecer outras pessoas, outras mulheres (RUTE - Movimento Social).

Nesse contexto, a CUT, enquanto fomentadora das mudanças no movimento sindical como um todo, contribuiu para o processo organizativo das mulheres rurais. De



acordo com Zarzar (2017), a criação da Comissão Nacional sobre a Mulher Trabalhadora da CUT (CNMT), vinculada à Secretaria de Política Sindical, em 1986, repercutiu significativamente sobre o processo de organização das mulheres.

Outro aspecto revelado pelas entrevistadas é que a entrada das mulheres rurais na arena política não se deu apenas pelo movimento sindical. Muitas relataram iniciar sua militância a partir das atividades da Igreja Católica. Sobre isso, Zarzar (2017) também registrou a atuação da Igreja Católica no meio rural, especialmente a partir do seu posicionamento mais crítico à concentração fundiária, à exploração e à violência no campo e os efeitos dessa atuação sobre a organização das mulheres rurais. A Igreja atuava especialmente por meio da Comissão Pastoral da Terra, criada em 1975, que dava apoio à organização dos trabalhadores rurais e as ocupações de terra e se expandiu com as Comunidades Eclesiais de Base (CEB).

As CEBs, no decorrer dos anos 1970 e no início da década seguinte, tornaram-se espaço de atuação política, embora não deixassem de ser espaços propriamente religiosos. Se caracterizavam por combinar atividades religiosas com a organização de grupos na comunidade local, viabilizando a participação na tomada de decisões, geralmente por meio de assembleias (Oliveira, s/d). Por meio das CEBs, muitas mulheres passaram a atuar nas lutas em defesa da agricultura familiar e camponesa, a exemplo de Cilmara. Em seu relato é possível verificar o enfrentamento que muitas mulheres fizeram no âmbito da própria família para defender seus interesses e visões:

Então, era um domingo de maio de 1980 e aconteceu um ato cívico religioso ali na praça, né? Da cidade. Bem em frente a matriz. Em frente à igreja aqui da nossa paróquia, da Nossa Senhora do Rosário. E era um ato cívico religioso e dos camponeses, enfim. E a gente foi lá participar... E os camponeses também estavam ali denunciando a grilagem de terra avançando os seus territórios... Tinha um grupo de homens num bar próximo e que eram ligados ou faziam oposição a igreja ... Eles também tinham algum vínculo com o gestor... Administrador, com o gestor da época, aqui no município... Eles começaram soltar pistola pra cima, pro meio do povo....Quando eu vi, o pai das minhas filhas, com quem eu era casada nessa época, estava no meio dessa gente. Isso me causou uma revolta, né? E aí, a gente tomou a decisão de dizer que, “pois, agora é que a gente vem participar da Igreja”. A gente foi se engajando nas Comunidades Eclesiais de Base, mais precisamente aqui na minha comunidade que é um bairro onde tem um grande número de famílias pescadoras. A gente estava ligada às CEBs (CILMARA - Movimento Social).

As CEBs tiveram um importante papel na formação das mulheres rurais e na organização política delas, como declarou Rose, outra entrevistada:

Toda a minha formação veio das Comunidades Eclesiais de Base do Sul do estado de Roraima. Ajudar junto com companheiros e companheiras a

construir associações de pequenos agricultores, sindicatos de trabalhadores rurais, do partido dos trabalhadores, a Comissão Pastoral da Terra (ROSE - Movimento Social).

Outro braço importante da Igreja Católica que atuava no meio rural, era conformado pelas Pastorais Sociais, que atraíram fortemente as mulheres. Conforme descrito pela CNBB (2001), as Pastorais Sociais eram ações ou serviços voltados às pessoas de diferentes grupos e em diferentes situações de exclusão social, que combinavam atividades religiosas e sociais. Muitas mulheres rurais atuaram em diferentes Pastorais, a exemplo de Cilmara e Maria:

Na pastoral da criança, né? Que já foi depois, né? Mas naquele momento era catequese mesmo. Que a gente estava na catequese, depois veio a pastoral das mulheres, da saúde. E depois, já em [19]97, nós assumimos a pastoral da criança (CILMARA - Movimento Social).

Eu fui uma pessoa que me dediquei ainda muito cedo na questão da pastoral, e comecei a minha .... Vamos dizer assim, o meu envolvimento com outras pessoas, mais na questão da Pastoral da Juventude, na Igreja, na associação. Participando das reuniões com muita curiosidade, mesmo sendo bem criança ainda, pra poder entender o quê que era a associação e tal. Aquela coisa, aquela vontade de poder entender e compreender aqueles espaços. E aí, foi daí que eu comecei que, numa dessas discussões na minha comunidade, eu fui, né? Participando, querendo entender, provocando (MARIA - Movimento Social).

Ao estimular as mulheres a assumir serviços religiosos em sua comunidade, conforme registrou Oliveira (s/d), ocupando uma posição de liderança religiosa, a Igreja Católica contribuiu para que muitas passassem a assumir lugar de destaque no sistema de poder local e se envolver em movimentos sociais, associações de moradores, sindicatos e partidos políticos. Nesta perspectiva, Maria descreveu que seu envolvimento na Pastoral da Juventude fez com que ela fosse convidada para presidir a associação de sua comunidade, enquanto Marta, a partir de sua atuação na catequese, passou a participar do sindicato dos trabalhadores rurais em seu município, como ilustrado nos relatos abaixo:

[...] Quando fui convidada pra fazer, ser presidenta da associação da minha comunidade ... E nas comunidades tem essas associação e essas associação, na maioria das vezes, era homens que presidia, né? Que coordenava ali a associação. E pra mim, naquele período, quando aquele senhor me chamou, lá da minha comunidade, pra mim ... Ah! ele me chamava de Dona Maria, “Dona Maria” [...] você precisa ser”. E eu dizia: “eu não posso porque eu não sei nem o que é que é isso” e tal. E aí eu aceitei. E aí uma das coisas interessantes que eu achei legal foi que o sindicato, na época, eu não sabia ainda o quê que era o sindicato chamava, né? Aí, bom, eu comecei ali na associação, na Pastoral da Juventude, né? Naquele diálogo, aquela coisa toda (MARIA - Movimento Social).

Comecei participando da luta social através da catequese, de catequista. E depois eu ampliei a minha participação como delegada sindical na comunidade, lá no sindicato dos trabalhadores rurais. E depois eu fui vice-presidente do sindicato de Lagos Rodrigues, que na época a nossa classe era lá, a nossa categoria. (MARTA - Movimento Social).

Muitas mulheres, ao se inserirem nas CEBs e no movimento sindical, passaram a atuar, também, nos partidos políticos. Neste processo de organização social no campo, apoiados pela Igreja Católica, muitas lideranças passaram a assumir posições mais características da esquerda e atuar na luta pela valorização do igualitarismo, da democracia direta e da utopia socialista, criando uma afinidade com partidos de esquerda, como registraram Cilmar e Marta:

Em [19]86, eu me encontro com o Partido Comunista do Brasil [...] Então nessa trajetória aí, né? Que a gente foi buscando informação, aí já rompeu o casamento, já teve rompimento de casamento. A gente já entrou num grupo, numa frente política partidária participando do processo eleitoral da disputa política. Era uma frente que juntava partidos mais à esquerda, PT, PCdoB, PCB, PSB, PSDB. E fomos fazendo todo um trabalho (CILMARA - Movimento Social).

Muitas de nós fomos ocupar espaço ... Eu fui indicada pelo PT [...] Como candidata a vereadora. Fui eleita em 2000 e aí fiquei esse mandato de 2000 até 2004. Aí depois desses quatro anos, eu fui reeleita até 2008. Aí em 2008, eu saí candidata outra vez, e quando chegou 5 dias antes da eleição, o nosso vice teve um problema na justiça eleitoral porque não votou no referendo das armas, que aí o grupo da candidatura indicou meu nome pra dar baixa na vereança e partir pra concorrer a vice. E lá, a nossa candidata perdeu a eleição que eu perdi junto. E nessa perda, eu não fui mais para esse campo do político partidário (MARTA - Movimento Social).

A atuação nos partidos, especialmente o Partido do Trabalhadores (PT), contribuiu para que grande parte das mulheres rurais tivessem uma formação e participação política, mas também, tivessem contato com a atuação e formação feminista, como registrou Cláudia:

Já desde [19]89, eu tava inserida com o partido. Pois é, eu me apaixonei pelo PT e participava de todas as coisas que o PT fazia. Muito trabalho de base na época. E eu fui percebendo também muita dificuldade de ter mulheres nesses espaços, né? De compreender o período ali, final da década de [19]80, início de [19]90, pra mim, foi um período de compreender melhor sobre o machismo, sobre o feminismo, né? E quando eu entrei em [19]89, pro PT, as coisas das mulheres eu também participava (CLÁUDIA- Movimento Social).

As mulheres rurais também participavam dos Clubes de Mães, espaços criados a partir de 1952 “[...] a fim de valorizar o trabalho da mulher no lar e seu papel na educação dos filhos” (Kramer, 1995, p. 65). De acordo com a autora, os Clubes se constituíam em

pequenos núcleos organizados com apoio da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), vinculado às Nações Unidas e ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Por meio deles, eram organizados serviços e ofertadas orientações relacionadas à maternidade e à infância. Rodrigues (2019) registrou que a maioria dos Clubes de Mães foram criados pela Igreja Católica, articulando caridade e a evangelização. Eram espaços destinados às mulheres, que se encontravam para aprender, conversar, trocar ideias e receber orientações sobre suas tarefas, cuidados e educação com os filhos. Sem uma perspectiva transformadora, esses espaços contribuíram para fortalecer os papéis tradicionais das mulheres como cuidadoras, mantendo inalteradas as hierarquias e as desigualdades na unidade familiar.

No meio rural, esses espaços eram marcados por diferenças de classe e muitas mulheres não se sentiam pertencentes ao grupo. Ao fim, acabaram por contribuir para que as mulheres constituíssem uma consciência de classe e motivadas a criarem suas organizações a partir de suas condições sociais e identidades específicas:

Eu ... Surgiu aquela onda de clube de mãe ... Só que lá ... Aí quando criou o grupo de mãe lá, então quem era a dona, né? Podemos dizer assim, do clube de mãe, era a comerciante, né? Era as pessoas de influência, né? Que era a mulher que tinha um comércio grande, que todo mundo era ali, que era cumade da maioria dos pobres [...] Como não cabia nós, naquele lugar e nós éramos muitas mulheres pobres, né? Preta, pobre, que vivia na roça, aí eu disse: “menina, pois vamo fazer um negócio desses pra nós, que a gente vai do jeito que a gente quer, com a sandália ... Com a japonesa, com a nossa havaianinha e a gente não tem problema nenhum com a nossa roupa que a gente tiver. [...] E aí começamos a juntar mulher, nós se juntamo ainda em 40 mulher. Não sabia de nada, pra onde a gente queria ir, quer dizer, a gente sabia, né? Mas não tinha, assim, uma orientação, não tinha uma ligação com ninguém, não tinha nada. E nós começamos fazer estas reuniões. Nessas reuniões nós cantava, nós rezávamos, nós fazia cada coisa (risos). Que era mês de final de maio e em junho cortava o arroz e “ah! então vamo aproveitar disso e vamo se juntar pra nós cortar os arroz uma da outra”. E foi assim. Aí a gente começou nesse mutirão de pote de arroz (RUTE - Movimento Social).

A partir das entrevistas foi possível verificar que a consciência crítica sobre a desigual participação e representação de mulheres e homens na esfera política foi sendo revelada e aprimorada no decorrer de sua atuação nas ações da Igreja, do movimento sindical, da associação comunitária e do partido político. Essa dificuldade de participação e representação das mulheres no movimento sindical já foi registrada na literatura e ainda que esses ambientes conferissem legitimidade para as mulheres rurais, impunha restrições para a plena inserção delas (Zarzar, 2017). Assim, muitas mulheres decidiram construir

suas próprias organizações, a exemplo das quebradeiras de coco babaçu, das mulheres camponesas e mais recentemente, as mulheres pescadoras e indígenas.

Outras mulheres optaram por empreender esforços para a democratização do movimento sindical, ampliando a participação delas nestes espaços, a exemplo de Cláudia:

Mas aí eu fiquei diretora do sindicato, mas eu também, mas eu acompanhei as atividades das quebradeiras de coco. Inclusive veio dessa minha ideia de trabalhar com as quebradeiras de coco, as mulheres estarem sindicalizadas. Cresceu o número de mulheres sindicalizadas porque eu tinha essa fala da importância da mulher no movimento, da ação e tal (RUTE - Movimento Social).

A participação das mulheres em processos de formação organizados pela CUT e pela CPT contribuíram para que elas conhecessem e interagissem com outras mulheres do movimento sindical e de organizações autônomas, fortalecendo o processo de autoformação e auto-organização das mulheres no mundo sindical, mas, contribuindo para criação de novos coletivos específicos de mulheres, como ilustrado nos depoimentos de Cláudia e Rose:

E lembro que o meu envolvimento prioritário com o tema das mulheres chegava através do correio, um materialzinho da CUT, tipo um boletim, que na época tinha uma campanha que dizia que ... Uma campanha de oportunidade, igualdade no mundo do trabalho e na vida e no movimento sindical. Na minha cidade, a gente criou uma associação de mulheres. E reunia os materiais da CUT e fazia encontros, fazia reflexão. Eu mesma fiz contato com o feminismo comprando aquele livrinho dos primeiros passos que falava ‘o que é o feminismo?’ (CLÁUDIA - Movimento Social).

Em [19]96 teve aquele Encontro em Jundiá (São Paulo) e eu venho pra o Encontro enquanto agente pastoral, né? Quando eu volto pra Roraima, eu volto já com uma decisão dentro da CPT de trabalhar com mulheres (ROSE - Movimento Social).

A ocupação dos cargos de direção no movimento sindical, para muitas mulheres, parece ter sido um processo longo e conflituoso, como no caso de Rute. O questionamento era motivo de desconfiança e razão para rompimento de parcerias:

Sem contar que eu passei 15 anos militando no movimento sindical, sem ficar diretora, porque eu tinha dificuldade de baixar a guarda. Quando eu comecei a dizer: “não, vamo repartir esse pão porque ele não é justo, que ele ficar ...”, por exemplo, “a direção do sindicato não é justa ter que ficar só na mão de vocês”, “por que que a mulher não fica?”, “por que a gente não fica nesses lugares?”. Aí então, essa daí já “não serve mais”. Os meninos me cortaram perfeitamente. Mas eu continuei viva na luta dos movimentos porque eu continuei no MIQCB (RUTE - Movimento Social).

A partir das entrevistas foi possível verificar que a trajetória das mulheres no movimento sindical foi marcada por um forte processo de ascensão, que culminou com a constituição de estruturas específicas de mulheres em praticamente todas as atuais organizações mistas representativas da agricultura familiar, dos trabalhadores sem-terra e dos extrativistas. Nesse processo de organização, que vai do local ao nacional, muitas mulheres, entre elas a maior parte das lideranças entrevistadas nessa pesquisa, passaram a ter uma projeção política, coordenando amplos processos de mobilização nacional, como a Marcha das Margaridas e as Mulheres da Via Campesina.

A emergência de novas sujeitas políticas e a passagem da invisibilidade ao reconhecimento estão situadas numa dinâmica da construção democrática de alianças e interações, a partir de demandas concretas locais e da criação de laços de pertencimento a uma identidade específica, às mulheres rurais. Essas alianças, constituídas pelas organizações autônomas de mulheres e as organizações específicas constituídas nos movimentos mistos, possibilitaram a constituição de uma proposta de projeto político emancipatório para as mulheres rurais e um potencial de incidência no processo político e na formulação de políticas públicas. A seguir, apresento alguns aspectos relevantes da formação do movimento de mulheres rurais, destacando as organizações que ganharam projeção nacional, identificando suas agendas de lutas e principais apoiadores(as).

### **2.3. Processos organizativos**

O processo organizativo das mulheres rurais tem origem no contexto de grandes transformações no meio rural brasileiro. Nos anos 1960, mudanças nos processos produtivos, nas dinâmicas econômicas e na organização social foram impulsionadas pela modernização conservadora organizada pelo Estado, em contexto de governo ditatorial. Esse processo de modernização teve por objetivo transformar a agricultura tradicional em agricultura moderna a partir da oferta de insumos a preços baixos, através de crédito e assistência técnica.

Baseada na estratégia de expansão dessas tecnologias, incentivou-se no país o desenvolvimento de indústrias de equipamentos e insumos agrícolas, promoveu-se uma política de pesquisa agropecuária encarregada de adaptar o modelo químico-mecanizado às condições edafoclimáticas tropicais, formou-se uma extensão rural encarregada de transferir as novas tecnologias e desenvolveu-se uma política de crédito subsidiado à

agricultura que permitisse a introdução dos insumos modernos nas propriedades (Mourão, 2004). Essas estratégias contribuíram para a intensificação do trabalho; maior dependência da agricultura em relação à indústria; endividamento; expansão da fronteira agrícola; e intenso processo de migração da população do campo para as cidades.

A presença do Estado na promoção da modernização do rural foi acompanhada de ampliação e qualificação da oferta de serviços (Medeiros, 2016). Também era precária a regulação das relações de trabalho, que chegou somente em 1963, com o Estatuto do Trabalhador Rural e o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), que constituiu um sistema específico de previdência social para a população rural. Os sindicatos de trabalhadores rurais assumiram a função de comprovação do exercício da atividade perante a Previdência. Além disso, passaram a ofertar serviços de assistência médica e odontológica. Contudo, nesse processo, o Estado não garantiu direitos plenos para as mulheres (Zarzar, 2017).

Enquanto isso, ainda década de 1960, as mulheres fortaleceram sua participação e articulação política, como visto no I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, que reuniu representantes da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas (ULTAB), das Ligas Camponesas, do Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) e dos principais movimentos sociais rurais que existiam naquele momento. Este evento foi um marco, de acordo com Zarzar (2017), pois elas incluíram nas resoluções do evento, a referência ao incentivo ao movimento feminino rural e ao intercâmbio com o movimento da cidade; a comemoração, nas zonas rurais, do Dia Internacional da Mulher; além de manifestações de apoio de entidades de mulheres às camponesas.

Nos registros de Zarzar (2017), o Movimento Popular de Mulheres do Paraná (MPMP), constituído na década de 1970, foi uma das primeiras organizações autônomas, que nasceu com apoio de padres belgas, vinculados à Teologia da Libertação. As mulheres se organizaram em torno da melhoria do preço de produtos agropecuários (leite e porco), pelo direito à saúde e à sua sindicalização. E organizaram debates sobre os direitos das mulheres, participação política e religião. Mas, foi na década de 1980 que se verificou a intensificação do processo organizativo, quando surgiram o Movimento de Mulheres Assentadas de São Paulo (MMA-SP), o Movimento de Mulheres Agricultoras do Mato Grosso do Sul (MMA-MS) e o Movimento de Mulheres Agricultoras em Santa Catarina (MMA-SC).

As transformações no movimento sindical rural possibilitaram a criação de comissões de mulheres nos sindicatos, influenciados pelas organizações de mulheres recém-constituídas e como resultado dos processos de auto-organização das mulheres nos acampamentos e assentamentos da reforma agrária (Zarzar, 2017). O engajamento das mulheres nos sindicatos contribuiu para ampliar a participação política delas e a conquista do direito à participação ativa e direta.

Em um contexto de aumento da diferenciação interna do campesinato brasileiro, de intensificação das lutas sociais no campo e na cidade e de crise do regime militar, no final da década de 1970, ocorreram transformações do movimento sindical e novas organizações surgiram para expressar e representar as distintas demandas por terra e trabalho que se vivenciavam no país (Zarzar, 2017). A Igreja Católica, por meio das CEBs e das pastorais, contribuiu para a criação, na década de 1980, do PT, da CUT, do MST e da Coordenação Nacional dos Movimentos Sociais e Populares. A CUT também passou a impulsionar a luta dos trabalhadores e trabalhadoras rurais no decorrer da década de 1980. Assim, o impedimento inicial tornou-se um elemento motivador e mobilizador das mulheres, que em meados dos anos 1980, criaram as condições para concretizar as primeiras manifestações pelo direito de sindicalização, que levou ao trabalho de auto-organização e a introdução de suas demandas nas pautas dos movimentos sociais mistos do campo (Zarzar, 2017).

Além da Igreja Católica, que já mencionei aqui, o processo de organização das mulheres rurais teve forte apoio das organizações sociais do campo, que surgiram no Brasil no período da redemocratização. Entre elas, as organizações não governamentais que atuam no meio rural, a exemplo do Centro de Pesquisa e Assessoria ESPLAR e do Centro de Estudos do Trabalho e Assessoria ao Trabalhador (CETRA), no estado do Ceará. No estado do Maranhão, a Associação em Áreas de Assentamento (ASSEMA) atuou na formação do Movimento de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu; e das organizações feministas que passaram a estabelecer relações com as mulheres rurais, entre elas a SOS Corpo (Zarzar, 2017).

As organizações de mulheres rurais, neste período inicial de constituição, articulavam suas lutas em torno dos direitos à igualdade e à participação política com demandas mais amplas relacionadas aos serviços básicos e melhorias para suas comunidades por meio da valorização dos produtos. Nos dados de Zarzar (2017), verifica-se que havia uma grande diversidade de demandas apresentadas pelas mulheres rurais, ainda que prevalecessem aquelas em torno dos serviços básicos de saúde e educação, do



reconhecimento e à garantia de direitos como trabalhadoras, do reconhecimento como beneficiárias de políticas públicas de proteção social e políticas agrícolas de apoio à produção e à comercialização (Quadro 1). As questões relacionadas a violência e a sexualidade tinham pouca expressão naquele período.

**Quadro 1 – Organizações** de Mulheres Rurais criadas no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.

Ano	Estado	Movimento	Reivindicações
1978	PR	Movimento Popular de Mulheres do Paraná (MPMP)	Melhoria do preço de produtos agropecuários (leite e porco); pelo direito à saúde e à sindicalização das mulheres.
1981	PB	Movimento de Mulheres do Brejo Paraibano	Maior participação das mulheres no movimento popular e sindical; problemas específicos relacionados à família, à saúde e à educação sexual.
1983	SC	Movimento de Mulheres Agricultoras em Santa Catarina	Sindicalização das mulheres; pela documentação da trabalhadora rural; acesso delas à previdência; e reconhecimento da profissão de agricultoras.
1984	PE	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sertão Central	Inclusão das mulheres em programas emergenciais de combate aos efeitos da seca; o reconhecimento do trabalho e dos direitos das agriculturas; e a participação no movimento sindical.
1985	RS	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Rio Grande do Sul (MMTR-RS)	Pela aposentadoria aos 45 anos, seguro de acidente de trabalho, auxílio natalidade; pelo direito à sindicalização; melhoria no preço dos produtos agropecuários; reivindicam política agrícola; direito de se associar às cooperativas; socialização do trabalho doméstico; e repúdio ao uso do corpo das mulheres nas propagandas.
1985	SP	Movimento de Mulheres Assentadas de São Paulo	Acesso à alimentação (leite) para as famílias acampadas; organização coletiva do preparo de alimentos e da construção de minas de água; pelo direito de voz e voto nas assembleias do assentamento; construção de escolas.
1986	ES	Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Espírito Santo (AMUTRES)	Questões relacionadas à saúde, à educação e à agricultura; conquista de alguns sindicatos.
	AC	Centro de Associações de Mulheres Trabalhadoras do Acre (Camutra)	Demandas por estradas, escolas e hospitais; constituição de grupos produtivos de artesanato e hortas comunitárias; pelo salário maternidade; melhoria de estradas; legalização dos grupos produtivos.

1985	RO	Comissão Estadual de Mulheres da Federação de Trabalhadores na Agricultura no Estado de Rondônia (Fetagro)	Organizar as mulheres para ingressar no movimento sindical.
------	----	--	---

Fonte: Zarzar (2017)

É importante ressaltar que a perspectiva da articulação e integração entre as organizações de mulheres rurais estava presente desde a fase inicial de constituição do movimento. As primeiras organizações de mulheres rurais que se constituíram em nível mais local, passaram a participar de articulações mais amplas, conformando as redes de abrangência estadual e microrregional, a exemplo, Articulação de Instâncias de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sul (AIMTR-Sul) e do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE). Estas iniciativas foram importantes também para a formação de articulações nacionais, como a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (Zarzar, 2017).

Deve-se registrar, ainda, que esse período foi marcado pelo crescimento do movimento feminista no Brasil, que expandiu os processos de auto-organização das mulheres com a construção de espaços de reflexão e fortalecimento das mulheres enquanto sujeita pessoal e coletivo. De acordo com Matos (2010), além da participação nos processos de redemocratização, houve uma ampliação do movimento de mulheres relacionada à pluralização e visibilização das bandeiras de lutas específicas, como das feministas negras, lésbicas, indígenas e rurais. Também se verificou nesse período uma reaproximação do movimento com o Estado a partir de tentativas de inclusão das temáticas feministas na agenda legislativa e nas políticas públicas. Surgiram, neste período, novas formas de organização feminista, como as organizações não governamentais feministas e outras com atuação voltada para o rural, que também contribuíram para a emergência de organizações de mulheres rurais.

A expansão das lutas das mulheres neste período, contribuiu, por exemplo, para a inclusão na Constituição Federal de 1988 do reconhecimento de direitos das trabalhadoras rurais à terra e à previdência social. As mulheres rurais conquistaram a redução do limite de idade para aposentadoria por idade (60 anos para homens e 55 para mulheres); o estabelecimento de um piso de aposentadorias e pensões no valor de um salário-mínimo; e, o acesso às prestações do salário-maternidade, do auxílio-doença e do auxílio-acidente (Zarzar, 2017).

A partir dos anos 1990, com a ampliação do campo de interações entre as organizações de mulheres rurais e as organizações que emergiram do processo de redemocratização, novas reivindicações foram incorporadas à pauta das organizações expressando as realidades locais distintas, que incluíam temas relacionados ao acesso à terra, água, serviços básicos de saúde, educação e infraestrutura, o apoio à produção e comercialização, especialmente para as hortas, para os pequenos animais, as plantas medicinais e a organização econômica.

Os processos de articulação e conexão se intensificaram na segunda metade da década de 1990, levando à constituição de um movimento nacional de mulheres rurais, a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais. Nesse período, também se estruturaram as alianças entre mulheres rurais e urbanas. Essa articulação expandiu as bandeiras de lutas, com a afirmação da autonomia política na condução das suas lutas, a introdução do debate sobre desenvolvimento rural sustentável, associado a globalização e a agroecologia; a associação da luta pela terra com a dimensão da igualdade; a efetivação dos direitos previdenciários e trabalhistas; o acesso a documentação e às políticas sociais; direitos reprodutivos e o combate a violência contra a mulher,

O processo de transnacionalização dos movimentos sociais de mulheres rurais ocorreu como elemento impulsionador da constituição dos movimentos nacionais de mulheres rurais no Brasil. As organizações de mulheres rurais passaram a integrar dois ambientes de atuação internacional: o da articulação dos movimentos sociais do campo, representado pela CLOC e em seguida pela Via Campesina Internacional; e outro relacionado ao movimento feminista, representado pela criação de redes feministas transnacionais, que resultaram dos encontros feministas latino-americanos e caribenho, que no caso das rurais, se materializou na Rede Latino-americana e Caribenha de Mulheres Rurais (Rede LAC) (Zarzar, 2017).

Em que pese os avanços na unificação de pautas e a realização de atividades, como campanhas e mobilizações, esta iniciativa foi marcada por grandes conflitos que vieram a comprometer a continuidade da articulação. De acordo com Zarzar (2017), as diferenciações internas, marcadas pela diversidade social, política e econômica das mulheres rurais, levaram a investimentos distintos no plano nacional de articulação, fragilizando-o. As mulheres que tinham maior afinidade com o movimento sindical e que apostavam em espaços de articulação internacional, a partir de movimentos de mulheres autônomas, acabaram se afastando levando ao esvaziamento da ANMTR.

Contudo, no decorrer dos anos 2000 outros dois espaços de articulação nacional foram se constituindo, a Marcha das Margaridas e a Articulação das Mulheres da Via Campesina, se firmando como interlocutoras com o Estado. Em especial, a Marcha das Margaridas que teve atuação expressiva no processo político e na formulação de políticas públicas mais recentes. A seguir, apresento uma breve caracterização das organizações e, em seguida, registro as principais características das articulações nacionais que foram constituídas pelas organizações de mulheres no Brasil.

### **2.3.1 Organizações autônomas de mulheres rurais no Brasil**

Entre as organizações autônomas de abrangência nacional foram identificadas o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), a Articulação de Mulheres Pescadoras (ANP) e a Articulação de Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA). As primeiras constituídas no decorrer das décadas de 1980 e 1990 e a última, mais recentemente, na segunda década dos anos 2000.

O *Movimento de Mulheres Camponesas (MMC)* iniciou sua formação na década de 1980 a partir da articulação de mulheres envolvidas em diversas organizações, como as CEBs, grupos de mães e sindicatos (Jalil, 2009; Silva, 2013). Ainda na década de 1980, foi criada a Articulação das Instâncias de Mulheres Trabalhadoras Rurais (AIMTR), que contava com a participação do MMTR-RS, MMA-AS, Comissão Estadual da Questão da Mulher Trabalhadora Rural-PR, o Movimento de Mulheres do Paraná, o Movimento de Mulheres do Mato Grosso do Sul e o Movimento de Mulheres Assentadas de São Paulo (Deere, 2004).

Em 1995, as organizações que compunham o AIMTR, promoveram um Encontro Nacional em São Paulo, onde se criou a Articulação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), com representantes de 17 estados da federação. A prioridade da articulação foi na construção da Campanha Nacional “Ter documento é um direito”, onde detectaram que as mulheres rurais não possuíam RG, o documento mais importante para ser considerado uma cidadã no Brasil (Siliprandi, 2009; Pinheiro, 2018).

Em 2002, o debate em torno da criação do Movimento de Mulheres Camponesas começou a se intensificar e no Congresso Nacional realizado em Brasília, em 2003, as camponesas apontaram o desafio de se nacionalizar. O MMC foi oficialmente criado em 2004, quando ocorreu o I Congresso Nacional, em Brasília, reunindo 1200 mulheres

camponesas que decidiram pela unificação dos movimentos autônomos de mulheres de 16 estados da federação (Paludo, 2009; Jalil, 2009; Pinheiro, 2018).

Diante de sua criação, foi definido sua identidade, campo de articulação e suas estratégias de luta. As mulheres deliberaram o caráter feminista e camponês do movimento nacional, sendo o único movimento feminista a compor a Via Campesina no Brasil, reafirmando o modelo de agricultura camponesa na luta pela preservação da terra e da vida, a partir da auto-organização das mulheres (Jalil, 2009; Siliprandi, 2009; Silva, 2013; Pinheiro, 2018).

É fruto, portanto, de uma articulação de várias organizações autônomas de mulheres camponesas, de caráter estadual, especialmente, na região Sul do país, a partir dos Movimento de Mulheres Camponesas do Rio Grande do Sul (MMC-RS), Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA-SC) e da AIMTR-Sul. Mas, também, de organizações de outras regiões do país que participavam da Articulação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR) (Silva, 2013; Zarzar, 2017).

O movimento se articula em torno de questões relacionadas às estruturas patriarcais e capitalistas presentes no meio rural e pela compreensão da necessidade de lutar por seus direitos pela terra e pela democratização do meio rural (Jalil, 2009; Pinheiro, 2018). Assumiu como missão a libertação das mulheres de qualquer tipo de opressão e discriminação, a construção de uma sociedade com igualdade de direitos e o fim do modelo capitalista e patriarcal. Assim, compreende que a luta das mulheres não está atrelada apenas à ocupação da terra, mas em como ela é ocupada, por isso defendem uma agricultura ecológica, a reforma agrária e a implementação de políticas públicas que privilegiem a produção de alimentos saudáveis (Silva, 2013). Defendem ainda que a luta pela terra também passa pela luta por uma divisão justa do trabalho doméstico e pelo reconhecimento desse trabalho como essencial para a produção camponesa (Silva, 2013; Zarzar, 2017; Pinheiro, 2018).

Em relação às mulheres pescadoras, as primeiras tentativas de articulação aconteceram na década de 1970, em Pernambuco. Com apoio do Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP), as mulheres começaram a discutir questões relacionadas aos seus direitos, levando-as a conseguirem tirar a carteira de trabalho como marisqueiras. Em seguida, já na década de 1980, através das mobilizações, esse direito chegou a outras cidades da região Nordeste. Os anos 1990 foram marcados pela ocupação das pescadoras nos espaços de poder nas colônias de pescadores e mobilização por mais políticas públicas

e visibilidade da categoria. Assim, Joana Mousinho foi a primeira pescadora do Brasil eleita presidenta de uma colônia de pescadores, na cidade de Itapissuma (Sampaio, 2017).

As discussões para criar a *Articulação Nacional de Mulheres Pescadoras (ANP)* aconteceram em 2005, quando o Governo Federal convidou as mulheres pescadoras a participarem de um Congresso a fim de discutir sobre a sua realidade na pesca. Apesar da ação do governo, as propostas das mulheres presentes não saíram do papel. Diante desse cenário, as pescadoras resolveram se articular para fortalecer suas pautas e pressionar o governo na garantia de seus direitos. Em 2006, as mulheres presentes na II Conferência da Pesca e Aquicultura, realizada em Luiziana (GO), ao perceberem a ausência de discussões de gênero no documento final, realizaram em Recife (PE), um Encontro entre as mulheres e aprovaram a criação da Articulação Nacional das Pescadoras (ANP).

Entre as bandeiras defendidas pelo movimento constam questões relacionadas à saúde das pescadoras no contexto do trabalho; território pesqueiro e a privatização da água; carteira de pesca; direitos previdenciários; reconhecimento das doenças ocupacionais; ampliação das políticas específicas para a mulher da pesca; violências e desigualdades de gênero; o machismo nas estruturas organizativas da pesca; e o reconhecimento das pescadoras como trabalhadora.

Com a atuação da ANP, conseguiram diminuir o estigma de serem vistas como “ajudantes” de seus maridos e passaram a ter seu trabalho reconhecido na produção pesqueira e nas lutas de suas comunidades. Assim, a ANP se consolidou como um instrumento das reivindicações das mulheres e da constituição de uma posição identitária no setor pesqueiro: a pescadora (Goes; Cordeiro, 2018).

No contexto dos povos indígenas, foi criada em 08 de março de 2021, a *Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA)* com objetivo de promover o diálogo e a conexão entre as mulheres, cujas bases estão localizadas nos seis biomas brasileiros. Reconhecendo os saberes, tradições e as lutas diversificadas, a ANMIGA articula as mulheres em torno da garantia dos direitos dos povos indígenas.

A Articulação resultou de um longo processo de lutas e resistências no Brasil, construída em várias frentes de atuação e organizações. Em 2019, foi realizada a 1ª Marcha das Mulheres Indígenas, em Brasília, para denunciar o agravamento das violências aos povos indígenas. O tema foi “Território Nosso Corpo, Nosso Espírito”, reunindo 2500 mulheres de 130 povos. A Marcha demonstrou a força coletiva da

articulação e mobilização das mulheres, o que levou a fortalecer uma frente representativa de articulação nacional.

No contexto da pandemia da Covid-19, as indígenas se mobilizaram nas redes virtuais, criando espaços de conexão para fortalecer a articulação e retomar valores e memórias matriarcais. Realizaram Assembleia de Mulheres on-line e campanha virtual pela vacinação, além de ações de formação política visando a ampliação de suas ações nos espaços de poder.

A ANMIGA possui como pauta de reivindicação a luta pela demarcação das terras indígenas; contra a liberação da mineração, do arrendamento dos territórios, da tentativa de flexibilizar o licenciamento ambiental e o financiamento do armamento no campo; além disso, são contra o desmonte das políticas indigenista e ambiental; tudo que implica na desqualificação da qualidade de vida e que impede a promoção do bem-viver; e o ódio e desrespeito manifesto em forma de racismo e colonialismo voltado aos povos desde as primeiras invasões.

Além das articulações nacionais, foram identificados no contexto regional os três movimentos de maior expressão: Na região nordeste, o Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) e Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE). Na região amazônica, o Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA).

As primeiras organizações territoriais de mulheres *quebradeiras de coco babaçu* começaram a surgir na década de 1970. Na época, os proprietários de terras proibiram ou dificultaram a atividade de coleta e de quebra do coco, cercando as palmeiras que estavam em suas terras ou derrubando-as (Rocha, 2006; Zarzar, 2017). As mulheres quebradeiras de coco buscaram viabilizar a preservação e o acesso ao babaçu e se articularam por meio dos clubes de mães, em reuniões nas comunidades rurais e nas CEBs. O intercâmbio entre as mulheres de Esperantina (PI), de Imperatriz, da Baixada e do Mearim (MA), de Marabá (Pará) e do Bico do Papagaio (TO), viabilizou as primeiras articulações regionais (Zarzar, 2017).

Na década de 1980, inspiradas pela luta dos seringueiros contra a derrubada dos seringais no Acre, as quebradeiras começaram a se organizar em mutirões para impedir a derrubada de palmeiras de babaçu, processo que fortaleceu a articulação interestadual. A Articulação das Mulheres Quebradeiras de Coco surgiu, então, em 1989, como resistência aos cercamentos dos babaçuais, diante de um cenário que comprometeu a sobrevivência de populações inteiras. O movimento estendeu-se pelos estados do Piauí, Maranhão, Pará

e Tocantins. Em 1995, mudaram o nome da articulação para Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) (Siliprandi, 2009; Zarzar, 2017).

O MIQCB, primeiro movimento de mulheres que abordou a pauta ambiental na sua defesa de preservação dos babaçuais, articula as lutas em defesa do ambiente, com a proposta de agroextrativismo do coco babaçu, reivindicando o acesso à terra, a convivência com a mata; a luta para garantir serviços públicos de saúde e educação; e o fortalecimento do sistema produtivo do babaçu e da melhora de vida das mulheres. Sua atuação resultou em conquistas políticas de garantia a territórios, como a luta histórica por criação de reservas extrativistas, as RESEX, pela criação de Leis Babaçu Livre, e pela construção de identidade dessas mulheres como quebradeiras (Rêgo, 2006; Siliprandi, 2009; Mendes, 2017; Zarzar, 2017)

A origem do *Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR)* remete às mobilizações dos movimentos sociais de mulheres nos anos 1980 no Brasil. Os MMTRs estaduais surgiram nas regiões Sul e Nordeste no mesmo período, formados por mulheres membros dos sindicatos filiados à CONTAG ou à CUT, que sentiram necessidade de criar seu próprio espaço para lidar com os interesses das mulheres trabalhadoras rurais (Deere, 2004).

Em 1982, surgiu no estado da Paraíba, o Movimento de Mulheres do Brejo Paraibano e, em 1984, em Pernambuco, o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sertão Central. Suas pautas, de início, focaram-se na emergência provocada por uma seca prolongada na região. Em 1984, quando o MMTR-Sertão Central foi oficialmente fundado, a principal preocupação envolvia os desafios de aumentar a participação das mulheres trabalhadoras rurais dentro do movimento sindicalista (Deere, 2004; Zarzar, 2017).

Nesse período, as trabalhadoras rurais do Nordeste não se reconheciam enquanto feministas, mas participavam dos sindicatos e nas CEBs, da Igreja Católica. Nesses espaços, viveram os entraves da falta de discussão sobre suas questões enquanto mulheres trabalhadoras rurais e perceberam que a articulação entre elas era necessária. Diante desse cenário, as organizações estaduais na Paraíba e em Pernambuco foram responsáveis pela constituição do MMTR-NE, junto com mulheres do MST, PT, CPT e diversas ONGs, se constituindo então como uma articulação regional pioneira (Monteiro, 2019). Como demandas, o movimento se articulou em defesa do acesso à documentação profissional e pessoal; reconhecimento da profissão de trabalhadora rural; aposentadoria rural; seguro



de acidente de trabalho; pagamento de um preço justo para seus produtos; o direito de se associar às cooperativas e a divisão justa das tarefas domésticas (Silva, 2013).

Em 1987, foi realizado o I Encontro Regional das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste, na Paraíba. O encontro fortaleceu a relação do movimento de mulheres trabalhadoras rurais com o movimento sindical e com a agenda de incentivos à participação nos sindicatos, incluindo os espaços de direção, de formação e da participação nas mobilizações em repúdio ao assassinato da agricultora Margarida Alves (Zarzar, 2017). Nos anos 1990, o movimento se expandiu para toda a região Nordeste e estabeleceu laços com outras mulheres rurais do país e com diversas ONGs, ampliou sua agenda de discussão, com os debates sobre o corpo, a sexualidade e os direitos reprodutivos (Thayer, 2001; Zarzar, 2017).

Além disso, organizou ações em torno de Programas de Geração de Renda, Formação de Educadoras, Formação de Lideranças, Comunicação e Cidadania e atuou fortemente na Campanha Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, realizada de forma conjunta com outros movimentos de mulheres rurais, por meio da ANMTR. Os anos 2000 marcaram também a construção de uma identidade feminista no MMTR-NE, que passou abordar questões relacionadas ao combate à submissão e as diversas formas de opressão enfrentadas pelas mulheres (Zarzar, 2017; Monteiro, 2019).

No outro extremo do Brasil, no contexto das discussões da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a Eco 92, tem início o processo de articulação do *Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA)*. As mulheres amazônidas ao participarem do espaço Planeta Fêmea, se dedicaram a debater o papel delas na busca de um novo modelo de desenvolvimento. Em 1998, realizaram o I Encontro Internacional de Mulheres da Floresta Amazônica, em Rio Branco, no Acre, com o tema Mulher, Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Encontro envolveu cerca de 280 mulheres de todos os Estados da Amazônia Legal Brasileira e de lideranças femininas dos países amazônicos vizinhos e deu origem ao MAMA.

O movimento foi criado com o objetivo de dar visibilidade à luta das mulheres amazônidas, aproximando mulheres articuladas em grupos, associações e entidades que discutiam, propunham e executavam ações para a melhoria das condições de vida das trabalhadoras que desenvolvem atividades de extratoras, coletoras, seringueiras, quebradeiras de coco babaçu, pescadoras, agricultoras, artesãs, rezadeiras curandeiras, parteiras, entre muitas outras ocupações (Costa; Guedes; Mourão, 2014).

Nos anos 2000, o movimento construiu parcerias com a bancada feminina do Congresso Nacional, a partir da Agenda 21 das Mulheres da Floresta, com objetivo de discutir políticas públicas específicas para as mulheres da Amazônia, a partir do debate da inclusão delas no desenvolvimento sustentável da região amazônica, assim como, as questões relacionadas à saúde, sexualidade, direitos reprodutivos, combate à violência e o fortalecimento da organização das mulheres.

### **2.3.2 Auto-organizações de mulheres nas organizações sociais mistas**

Como foi apresentado, as mulheres empreenderam um intenso processo de auto-organização no interior de organizações sindicais dos trabalhadores rurais, que se expandiu entre as principais organizações representativas da agricultura familiar, dos trabalhadores sem terra e das populações extrativistas. Aqui, destaco a Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (CNMTR), constituída no âmbito da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG); o Setor Nacional de Gênero, criado no MST; a Secretaria de Mulheres constituída na CONTRAF; a Secretaria da Mulher Extrativista formada no CNS; e a Secretaria de Mulheres criada no âmbito da UNICAFES.

A CONTAG, criada em 1963, se constituiu como a primeira entidade sindical camponesa de caráter nacional. Atualmente, coordena as 27 federações e mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais que atuam na luta pela garantia, manutenção e ampliação de direitos das trabalhadoras e trabalhadores rurais no Brasil (Moreira, 2019). De acordo com Pimenta (2013), nos primeiros congressos da CONTAG, as mulheres eram vistas apenas como “esposas do agricultor” e tinham pouca participação nesses espaços. No V Congresso da CONTAG, foi aprovado a sindicalização das mulheres rurais e uma moção de apoio à luta da mulher trabalhadora rural, na qual incorporou parte das demandas: maior participação das mulheres nos sindicatos e no processo constituinte; defesa dos seus direitos previdenciários; e denúncia pelo não reconhecimento das mulheres rurais como trabalhadora rural agricultora (Zarzar, 2017).

A *Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (CNMTR)* foi criada em 1995, composta por lideranças estaduais de mulheres de cada federação ligada à CONTAG, com o objetivo de discutir e combater a violência contra as mulheres no meio rural, a luta por terra, educação, saúde e acesso ao crédito. Além disso, a comissão construiu o diálogo com os estados e municípios e sistematizou as demandas e

especificidades locais das mulheres trabalhadoras rurais. Em 1998, com uma presença expressiva de mulheres, a CONTAG realizou o 7º Congresso Nacional, onde foi aprovada a resolução que estabelecia cota de no mínimo 30% de mulheres em cargos diretivos dos sindicatos e demais estruturas da organização sindical. Em 2017 foi aprovada a paridade de gênero (Moreira, 2019).

Em 2000, a CNMTR coordenou a 1ª Marcha das Margaridas, reunindo 20 mil trabalhadoras rurais em Brasília, em aliança com organizações regionais de mulheres rurais autônomas e com diversas organizações e movimentos feministas e de mulheres no Brasil. À época, reivindicaram o título de propriedade conjunta para casais de terra sob reforma agrária, autonomia financeira, fim da violência sexista, da fome e da pobreza (Deere, 2004; CONTAG, 2015).

Dada a necessidade de ampliação de uma executiva para implementar políticas para as mulheres trabalhadoras rurais, foi criada em 2009 a Secretaria de Mulheres Trabalhadoras Rurais da CONTAG, que junto com a CNMTR, passou a coordenar a agenda das rurais. A atuação político-organizativa entre a Secretaria e a Comissão Nacional de Mulheres, implementou ações importantes de políticas afirmativas nos cargos de direção da CONTAG, Federações e Sindicatos, nas comissões organizadoras dos Congressos, Conselho Deliberativo e Comissão de Ética da CONTAG. Além disso, a parceria possibilitou a implementação de capacitações para qualificar a participação dessas mulheres nos espaços de formulação e implementação de políticas públicas.

O Movimento dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), que organiza nacionalmente e de forma coletiva os camponeses desde 1984, tem como principal bandeira a luta pela reforma agrária popular (Gonçalves, 2018). Suas estratégias de atuação envolvem o acesso à terra, a educação popular e do campo, o desenvolvimento de uma agroindústria, o cultivo de suas próprias sementes, entre outras. Atualmente, o MST está organizado em 24 estados, nas cinco regiões do país. A conquista da terra é o primeiro passo para a efetivação da Reforma Agrária, depois de assentadas, as famílias continuam organizadas no movimento e passam a lutar pelos direitos de saneamento básico, energia elétrica, acesso à educação, saúde, lazer e cultura.

Até a década de 1980, a inserção das mulheres nos movimentos sociais rurais realizou-se por meio da participação política de seus respectivos maridos ou familiares (Siliprandi, 2009). Na sua fase inicial, o movimento pouco se debruçou sobre as questões de gênero e, em suas primeiras publicações, a preocupação com a formação política e intelectual das mulheres era nula (Gonçalves, 2009). Durante o processo de luta pela terra,

as mulheres participam de forma intensa, mas, depois de assentadas, voltam a exercer os papéis domésticos e pouco participam das decisões coletivas pós-assentamentos (Siliprandi, 2009; Lavratti; Ferreira, 2015).

Ainda nos anos 1980, diante da pauta por participação igualitária nos espaços políticos do MST, as mulheres começaram a se articular, fazer reuniões e assembleias entre elas. Esses espaços de articulações contaram com mulheres do movimento sindical da CUT, das pastorais, de movimentos autônomos de mulheres e com partidos de esquerda (Zarzar, 2017).

A princípio, as mulheres sem terra não tiveram como objetivo organizar uma militância feminista, o foco inicial correspondeu a sua inclusão na esfera política do próprio Movimento. Sendo assim, foi criada a Comissão Nacional de Mulheres do MST, que estimulou a criação de grupos de mulheres dentro dos assentamentos e acampamentos de cada estado e pela inclusão das mulheres nos grupos de coordenação e administração do acampamento (Gonçalves, 2009; Santo, 2016).

No MST, apesar da resistência, tendo em vista que a prioridade inicial do movimento envolvia os debates de classe, as mulheres começaram a discutir sobre o tema e a elaborar várias reflexões e Encontros. Em 1996, aconteceu o I Encontro de Mulheres Militantes do MST que tirou como deliberação a criação do Coletivo Nacional de Mulheres (Siliprandi, 2009). Em 1998, com os avanços nas reflexões que faziam, mudaram o nome para Coletivo Nacional de Gênero e, depois, para Setor Nacional de Gênero (Gonçalves, 2009). A partir de então, as mulheres passaram a fazer parte dos espaços internos do MST, principalmente relacionados à saúde e educação e a agenda dos direitos igualitários de acesso à terra passou a fazer parte da bandeira de luta do Movimento (Zarzar, 2017).

Nos anos 2000, o *Setor de Gênero* passou a investir na produção de arcabouço teórico para estudos e formações políticas de mulheres sem terra a partir de discussões de gênero e direitos das mulheres, assim como, nas leituras marxistas sobre as desigualdades entre homens e mulheres no campo e entre as classes sociais. Reflexões que foram se expressando em reivindicações como o acesso das mulheres ao crédito; o reconhecimento das mulheres como produtoras rurais; a igualdade de participação nas associações e cooperativas; autonomia para as mulheres; titularidade da terra para mulheres; representatividade nas instâncias de comando do Movimento; formação política para mulheres e homens. Assim, na compreensão do Setor de Gênero, a luta das mulheres por

autonomia e novas relações de gênero está atrelada à luta por emancipação da classe trabalhadora, que não podem, portanto, ocorrer separadamente (Santo, 2016).

A Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF/Brasil) foi criada em 2004 no I Encontro Nacional da Agricultura Familiar realizado em Brasília. Já no momento de sua criação, elegeu uma mulher como a primeira coordenadora geral, cargo equivalente à função de presidente (Zarzar, 2017). Sua fundação teve como objetivo propor uma nova forma de atuação sindical rural, com um olhar voltado para a inclusão social e econômica da agricultura familiar (Seminotti, 2014). Em 2016, a Federação foi transformada em Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar (CONTRAF), cuja presença é identificada em 18 estados da Federação (Bolter; Haas, 2018)

O debate das mulheres começou em 2012, ainda no contexto da Federação, relacionado à Campanha pela Obrigatoriedade do Salário Maternidade de Seis Meses para Todas as Mulheres Trabalhadoras. Em 2013 foi criado o *Coletivo de Mulheres da FETRAF/Brasil*. Com a constituição da CONTRAF, foi criada a *Coordenação de Mulheres*, com objetivo de conduzir o processo organizativo no que se refere à pauta das mulheres e construir espaços formativos e campanhas. As principais articulações da Coordenação envolvem a luta por maior participação política das mulheres nos espaços de poder e no processo produtivo, acesso à crédito, terra e moradia, adoção de medidas rigorosas de punição à violência, salário maternidade, entre outros.

O Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) foi criado em 1985 durante o I Encontro Nacional dos Seringueiros, realizado em Brasília. Em 2009, no II Congresso das Populações Extrativistas da Amazônia e o 8º Encontro Nacional, em Belém, sua titulação foi alterada para Conselho Nacional das Populações Extrativistas. O CNS surgiu como resultado da luta dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) contra as expulsões da terra e a devastação da floresta e sua atuação implica defender os direitos da população tradicional da floresta Amazônica. Assim, representa um amplo contingente de populações extrativistas, como seringueiros, castanheiros, coletores de açaí, quebradeiras de coco babaçu, balateiros, piaçabeiros. Está organizado em um Conselho Deliberativo, em coordenações regionais e uma diretoria executiva.

A *Secretaria da Mulher Extrativista* foi criada em 1995. Desde então atua junto às Reservas Extrativistas (RESEX), aos Projeto de Assentamento Extrativista (PAEs) e às Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) com o propósito de organizar, informar e empoderar as mulheres da floresta (CNS, s.d.). Desde os anos 2000, a

secretaria passou a atuar de forma contínua em uma ação junto ao Programa Nacional de IST/Aids, a partir de encontros nos estados da Amazônia com lideranças extrativistas. Em 2003, passou a mobilizar recursos e meios estratégicos para a continuidade das ações de saúde no CNS. Em 2004, lançou o Programa "A bagagem das mulheres da floresta" que consistia em ações educativas para as mulheres das Reservas Extrativistas (RESEX) da Amazônia Legal sobre temas relacionados a gênero, direitos humanos, educação ambiental, saúde, organização da produção, assistência técnica, crédito, campanhas de prevenção às IST-Aids, não violência etc.

Por fim, no contexto da articulação e representação dos empreendimentos econômicos da agricultura familiar, dos assentamentos da reforma agrária e das populações tradicionais, foi criada, em 2005, a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). A UNICAFES articula os empreendimentos em nível estadual, em 21 unidades federativas e tem por objetivo prestar atendimento com serviços especializados e promover a articulação das ações das cooperativas visando ampliar sua inserção em mercados.

A *Secretaria Nacional de Mulheres da UNICAFES* foi criada em 2010, como um canal de representação das mulheres dentro das cooperativas. Para avançar na perspectiva do cooperativismo solidário e popular, busca incentivar a participação das mulheres nos espaços deliberativos e na promoção de atividades de formação voltadas ao empoderamento feminino e equidade de gênero no cooperativismo. A Secretaria realiza encontros para discutir as especificidades das cooperadas e planejar as ações da Rede de Mulheres da UNICAFES. Além disso, busca fortalecer o Coletivo Nacional de Mulheres, por meio da articulação com os Coletivos Estaduais e do incentivo a criação de Coletivos Regionais, a fim de dar seguimentos às ações pensadas e planejadas nos encontros.

Como parte de sua atuação, a Secretaria criou em 2021 em parceria com o Trias (Organização Não Governamental Belga), o Programa "Mulher Cooperada: Formar para transformar". O Programa buscou fortalecer a Rede de Mulheres da UNICAFES e promover a inclusão de mulheres no cooperativismo solidário a partir do debate sobre o papel das mulheres no cooperativismo, feminismo, gênero, mulher rural e a agricultura familiar. A partir de parcerias com Organizações Internacionais e Universidades, como a Universidade Nacional de Brasília (UNB), a Secretaria de Mulheres tem buscado fortalecer processos contínuo de formação das mulheres que são lideranças e cooperadas do Sistema UNICAFES.

Em 2018, as mulheres correspondiam a 30%, (cerca de 220 mil associadas) do quadro de associados da UNICAFES (734 mil sócios distribuídos em 720 cooperativas) e ocupavam 20% dos quadros diretivos das cooperativas. A sobrecarga de trabalho foi o principal elemento levantado pelas mulheres para justificar a pouca participação nos espaços deliberativos das cooperativas. Visto o panorama de pouco espaço para a participação das mulheres, a UNICAFES aprovou em 2022 a paridade de gênero em todas as composições dos quadros de direção. Além disso, a obrigatoriedade da criação de Secretarias Estaduais de Mulheres e Coletivo de Mulheres para aqueles estados que ainda não implementaram.

### 2.3.3 Articulações nacionais de organizações de mulheres rurais

Esse conjunto de organizações no decorrer dos anos 2000 passaram a intensificar o processo de diálogo e articulação que possibilitou a construção de alianças em torno de agenda de luta mais unificadas e mobilizações nacionais mais expressivas. Identifiquei dois espaços de articulação e mobilização de organizações de mulheres rurais: a Marcha das Margaridas e a Articulação das Mulheres da Via Campesina. Estas articulações tiveram um importante papel na construção das políticas para as mulheres rurais, como veremos a seguir.

A *Marcha das Margaridas* – cujo nome é uma homenagem à líder sindical rural Margarida Maria Alves, assassinada em 1983 – pode ser considerada uma das maiores manifestações públicas de mulheres trabalhadoras rurais ocorridas na capital do Brasil, decorrente de um amplo processo de mobilização nacional, com eventos regionais e municipais em todo o País. O caráter de mobilização é combinado a um amplo processo de formação e reflexão coletiva das mulheres rurais.

Essa articulação teve início em 2000, como uma ação em adesão à Marcha Mundial de Mulheres. Sob a coordenação da Comissão Nacional de Mulheres da Contag, agregou um conjunto de organizações e movimentos feministas, de mulheres e centrais sindicais. Desde então, instituiu-se como um processo de mobilização próprio, construído de maneira permanente nas comunidades e nos estados, cuja ação nacional passou a acontecer a cada quatro anos, integrando a agenda dos movimentos sociais do campo (Aguar, 2016).

A Marcha é uma ampla ação estratégica das mulheres do campo, da floresta e das águas para conquistar visibilidade, reconhecimento social, político e cidadania plena. Se

constrói a partir de um processo formativo, de debate, ação política e de mobilização de mulheres, desde suas comunidades, municípios e estados, até chegar às ruas da capital do País (CONTAG, 2019). A ação de protesto é combinada com a capacidade de reafirmar o seu caráter de diálogo e de proposição, apresentando pautas cada vez mais qualificadas (Siliprandi; Cintrão, 2015).

Com objetivo de reivindicar, propor e garantir às mulheres do campo e da floresta direitos sociais, econômicos, políticos, sexuais e reprodutivos, a Marcha aglutina, em torno de sua pauta de reivindicações, uma diversidade de sujeitas. Assim, embora tenha sua origem no interior do movimento sindical, a Marcha, como movimento específico, constitui-se a partir de um campo misto constituído de atrizes e atores com formatos e identidades institucionais variadas que se agregam em torno de objetivos comuns, unificados em um lema central (Aguiar, 2016).

A forma de organização da Marcha é compreendida pela articulação em termos de rede, uma vez que remete a uma diversidade de atores e atrizes, grupos, temas e discursos que interagem e se organizam formal ou informalmente, ou instituem novos campos discursivos configurando, assim, um tecido movimentista, heterogêneo e múltiplo, cuja finalidade é produzir visibilidade, impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. Além disso, a construção de estratégias consensuais fortalece sua posição na negociação com o Estado e dentro do próprio movimento sindical (Aguiar, 2016).

A amplitude da Marcha pode ser percebida pelo progressivo crescimento da participação das mulheres nas manifestações nacionais, realizadas no período de 2000 a 2019, assim como na dimensão programática expressa nos lemas de mobilização (Quadro 2).

**Quadro 2** – Ano, número de mulheres participantes e lema das edições da Marcha das Margaridas

Ano	Nº de participantes	Lema
2000	20 mil	2000 Razões para Marchar Contra a Fome, a Pobreza e a Violência Sexista
2003	40 mil	2003 razões para marchar contra a fome, a pobreza e a violência sexista
2007	70 mil	2007 Razões para Marchar Contra a Fome, a Pobreza e a Violência Sexista
2011	100 mil	2011 razões para marchar por Desenvolvimento Sustentável, com Justiça, Autonomia, Igualdade e Liberdade



2015	100 mil	Margaridas seguem em marcha por Desenvolvimento Sustentável, com Democracia, Justiça, Autonomia, Igualdade e Liberdade
2019	-	Margaridas na luta por um Brasil com soberania popular, democracia, justiça, igualdade e livre de violência

Fonte: Contag, 2019.

A plataforma política da Marcha compõe uma unidade discursiva construída a partir da reflexão das mulheres e organizações parceiras, considerando suas realidades a partir do diálogo sobre a percepção delas sobre direitos, justiça, igualdade e desenvolvimento. Desde sua primeira edição, a Marcha das Margaridas revela uma plataforma ampla de questões (Quadro 3) para o debate e de reivindicações em torno de uma preocupação com o modelo de desenvolvimento hegemônico, com a expansão do capitalismo e a implementação das políticas neoliberais e seus efeitos sobre suas próprias vidas e sobre o coletivo, analisando-o numa perspectiva de longo prazo. Da mesma forma, as bandeiras de luta específicas dos movimentos e organizações que integram a plataforma da Marcha, numa perspectiva de articulação discursiva, contribui para afirmar a importância dessas demandas na construção de um projeto que se opõe ao modelo de desenvolvimento capitalista, neoliberal e patriarcal (Aguiar, 2016).

A plataforma e a pauta de reivindicações apontam para a necessidade de reconhecer, por um lado, que as mulheres do campo, da floresta e das águas são sujeitas produtivas, assim sendo, passíveis de serem beneficiárias de programas e políticas públicas; e ao mesmo tempo são demandantes de outras políticas relacionadas ao meio ambiente, ao bem-estar, à infraestrutura e ao desenvolvimento rural (Siliprandi; Cintrão, 2015).

**Quadro 3** – Temas articuladores da pauta de reivindicações das Marchas das Margaridas.

Edição	Pauta de reivindicações
1ª (2000)	reforma agrária, preservação do meio ambiente, fortalecimento da agricultura familiar, garantia de direitos trabalhistas e previdenciários, proposição de programas e políticas sociais voltados para geração de renda, saúde, educação e enfrentamento à violência sexista.
2ª (2003)	democratização do acesso à terra e à água, defesa da biodiversidade e da agroecologia, apoio à produção e comercialização, salário e condições de trabalho, saúde, educação e enfrentamento à violência foram apresentadas ao governo com proposições de políticas públicas.

3ª (2007)	democratização dos recursos naturais, terra, água e agroecologia; Previdência social: perspectivas e desafios para ampliação e garantia de direitos; desenvolvimento com distribuição de renda: valorização do salário-mínimo e do trabalho; Enfrentamento à violência contra as mulheres; mulher, política, poder e democracia.
4ª (2011)	reforma agrária, uma reivindicação prioritária; fortalecimento do protagonismo das mulheres na agricultura familiar; preservação da biodiversidade e do patrimônio genético; na construção da agroecologia e da soberania alimentar; garantia de direitos sociais, sexuais e reprodutivos e ao enfrentamento à violência contra as mulheres.
5ª (2015)	organização, mobilização e formação sindical e feminista das mulheres trabalhadoras rurais; protagonismo na econômica, política e social das mulheres do campo, da floresta e das águas; sustentabilidade da vida humana e do meio ambiente; democratização das relações sociais no MSTTR e nos demais espaços políticos; segurança alimentar e nutricional; direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar; combate a violência, exploração e discriminação; políticas para as mulheres do campo e da floresta e das águas, considerando as suas especificidades.
6ª (2019)	Terra, água e agroecologia; autodeterminação dos povos com soberania alimentar e energética; proteção e conservação da sociobiodiversidade e acesso aos bens comuns; autonomia econômica, trabalho e renda; previdência e assistência social pública, universal e solidária; saúde pública e defesa do SUS; educação não-sexista e anti-racista e pelo direito à educação do campo; autonomia e liberdade das mulheres sobre seu corpo e sua sexualidade; por uma vida livre de todas as formas de violência; por democracia com igualdade e fortalecimento da participação política das mulheres.

Fonte: Contag, 2019.

Outro campo de articulação das mulheres foi constituído no entorno da Via Campesina, organização de âmbito mundial, que reúne organizações camponesas articuladas em redes (de demandas e de atuações), em processo de formação direcionada à compreensão da sociedade em um contexto global, especialmente, em relação ao modelo dominante de produção. No Brasil, a Via Campesina é composta por: Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC). (Menegat; Silva, 2019). Recentemente, se integraram a Via Camponesa o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM), do Movimento dos Pescadores e das Pescadoras Artesanais (MPP), o Movimento Camponês Popular (MCP) e a Pastoral da Juventude Rural (PJR).

A organização das *mulheres camponesas no âmbito da Via Campesina*, vinculadas principalmente ao MST e ao MMC, iniciou na década de 1980. Conectadas

aos seus movimentos locais, as mulheres camponesas também têm se organizado numa luta transnacional contra a violência de gênero e a expropriação de seus territórios. Sua participação, desde a constituição da *Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo* (CLOC) e da Via Campesina, possibilitou a articulação interna, através da assembleia de mulheres e da construção de uma agenda de gênero dentro da luta de classe. Uma das maiores conquistas da CLOC e da Via Campesina, que surgiram durante a Campanha Latino-Americana dos 500 anos da resistência indígena, afrodescendente, camponesa e popular (1989-1992), foi a globalização da luta social e a construção de uma unidade dentro da diversidade dos povos do campo. (Schendler, 2015).

A Via Campesina, constituída em 1992, a partir de uma aliança internacional de camponeses, de organizações da agricultura familiar, de mulheres rurais e dos povos indígenas das Américas, Ásia, Europa e África, é considerada politicamente como o mais importante movimento agrário transnacional do mundo (Desmarais, 2009; Borras; Franco, 2010; Schendler, 2015).

Nesse processo, construiu um discurso contra hegemônico, que se opõem ao neoliberalismo globalizado, que transforma a agricultura num mero negócio e expropria as populações camponesas tradicionais de seus território, defendendo um modelo alternativo de agricultura e de vida no campo, baseado no paradigma da soberania alimentar, no combate à pobreza e à fome, na preservação da vida, na gestão dos recursos de modo sustentável, na produção para os mercados locais e nacionais (Martinez-Torres; Rosset, 2008).

As mulheres da Via Campesina pautaram como elemento central do paradigma, o direito dos povos do campo de produzir seu alimento em seu território. Além disso, acrescentaram a dimensão da saúde humana, que perpassa pela crítica ao modelo de agricultura dependente de agrotóxicos e de plantas geneticamente modificadas (Desmarais, 2003; 2009). Ao debate sobre soberania alimentar, as mulheres acrescentaram as questões da igualdade de gênero e de direitos específicos para elas, integrando a luta feminista à consciência de classe. Elas têm lutado pelo estabelecimento da paridade de gênero na participação e na representação, pela incorporação das questões de gênero no debate das políticas da agricultura e pela criação de um espaço político internacional de organização das mulheres (Desmarais, 2011).

As mulheres que compõem a Via Campesina defendem uma produção com base local que congregue os saberes e as experiências de quem faz a produção acontecer, com produtos sem modificação genética e com atenção e interface ao ambiente onde são

desenvolvidos. Recusam o pacote mercadológico porque é tecnológico e de hegemonia, organizado em um único modelo, que controla tudo: a posse da terra, as relações de trabalho, o alimento e a vida. Além disso, pautam os saberes tradicionais para a produção de alimentos saudáveis, com olhar na qualidade de vida das pessoas envolvidas com sua produção. É com a lógica da soberania alimentar que tecem a rede de parcerias, composta por representantes de 81 países e 182 organizações sociais populares de camponesas e camponeses.

Além disso, protagonizam ações concretas de combate ao capitalismo estrutural, questionam paradigmas e tradições culturais opressoras que as colocam na condição de ajudantes, quando na prática ocupam a linha de frente da produção. São mulheres que descortinaram os elos do processo de dominação que as envolvia e, atualmente, estão propondo novas formas de luta e de enfrentamentos. Reivindicam, também, direitos sociais e garantias de produzirem conforme suas próprias realidades e necessidades, rompendo amarras de modelos de produção engessados que controlam os alimentos e, também, inviabilizam e subjagam pessoas que produzem os alimentos básicos, dentre eles as mulheres (Menegat; Silva, 2019).

Nos últimos anos, as mulheres da Via Campesina protagonizaram ações mais radicais, posicionando-se em lutas contra-hegemônicas. De modo especial, as ações realizadas anualmente no dia 8 de março em vários estados do Brasil, e no Mundo, têm sido uma mostra de seu potencial denunciador. Essas ações, no Brasil, são parte da estratégica “Jornada Nacional de Lutas das Mulheres Sem Terra”, realizada anualmente, que parte de uma temática de interesse coletivo, promovendo estudos da realidade, organizando estratégias e participação dos vários movimentos de mulheres camponesas em ações concretas. A Jornada Nacional de 2013 pautou a denúncia contra o capital estrangeiro na agricultura, bem como contra o agronegócio e pela soberania alimentar. Em 2014, o lema foi “Mulheres Sem Terra na luta contra o capital e pela Reforma Agrária”. A defesa pela agroecologia e as lutas contra o patriarcado também integram a luta das mulheres da Via Camponesa (Menegat; Silva, 2019).

É importante ressaltar que ao conjunto de organizações representativas das mulheres rurais articuladas nos processos nacionais, em especial na Marcha das Margaridas, somaram-se outros agrupamentos ou articulações que contribuíram tanto para o processo organizativo e formativo das mulheres, quanto para a construção das demandas e propostas apresentadas pelas articulações nacionais. Dentre eles constam o Grupo de Trabalho de Mulheres da Articulação Nacional de Agroecologia (GT Mulheres

da ANA), a Marcha Mundial de Mulheres (MMM), a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e a União Brasileira de Mulheres (UBM).

O *GT de Mulheres da ANA* foi criado em 2004 no contexto do Seminário sobre Gênero e Agroecologia, realizado em Mário Campos (MG), como reação das mulheres à de pouca participação feminina nos espaços do movimento agroecológico, ilustrada no I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA). As mulheres ali presentes construíram movimentações para criação de espaços específicos que debatessem as relações desiguais de gênero. Tal mobilização culminou na aprovação da participação paritária de gênero no II ENA, em 2006 (Moreira et al., 2018). O GT se constituiu como um espaço de auto-organização de mulheres da ANA e não apenas um espaço de debate sobre gênero. Neste sentido, o Grupo assumiu a ideia de que era necessário mobilizar e articular as mulheres a fim de atuarem contra as desigualdades de gênero e de exclusão nos espaços políticos, seja no movimento, seja na sociedade (Cardoso; Rodrigues, 2009). Assim, participam do GT as mulheres agricultoras, técnicas de ONGs que integram a ANA, como CTA-ZM, SOF, Casa da Mulher do Nordeste e Esplar; representantes de organizações e movimentos nacional e regional, como o MMC, MMTR-NE e MMM.

O GT tem como prática a formação política em duas vertentes: feminismo e agroecologia, levantando a bandeira de que “sem feminismo não há agroecologia”, a inserção na formulação de políticas públicas para as mulheres rurais e na elaboração de sistematizações, reflexões, oficinas e intercâmbios de experiências das mulheres (Cardoso; Rodrigues, 2009). Assim, tem empreendido esforços para realizar a sistematização de experiências agroecológicas das mulheres; fomentado o uso das Cadernetas Agroecológicas, reconhecida como uma metodologia político pedagógica que possibilita a visibilidade ao trabalho e a contribuição econômica das mulheres; e promovido reflexões sobre a construção de uma ATER feminista e agroecológica (Moreira et al., 2018; Cardoso; Rodrigues, 2009).

Outra organização parceira das mulheres rurais era a *Marcha Mundial de Mulheres (MMM)*, que se constituiu como um movimento feminista, antirracista, antipatriarcal, anticapitalista e não partidário. No Brasil, a Marcha foi criada no ano 2000, no contexto das mobilizações do Dia Internacional da Mulher e no âmbito de uma campanha internacional contra a pobreza e violência sexista. A campanha foi idealizada por um movimento de mulheres em Québec, no Canadá, que desde 1995 construía ações para reafirmar sua crítica ao sistema capitalista e se diferenciar do projeto defendido pela

IV Conferência Mundial da Mulher. A campanha brasileira ocorreu entre 8 de março e 17 de outubro, com atividades sendo realizadas em todos os estados.

O principal momento da campanha ocorreu em agosto a partir da realização da Marcha das Margaridas, em Brasília, proposta pelas mulheres da Contag (MMM, 2015). A primeira edição da Marcha das Margaridas aconteceu como adesão à ação da MMM, contando com 20 mil mulheres para dar visibilidade nacional à pauta das rurais. Nos materiais das Margaridas constam a mesma consigna utilizada pela MMM, correspondente às 2000 razões para marchar. À medida que a Marcha das Margaridas assume que é uma ação específica dos movimentos de mulheres do campo, das águas e da floresta, a MMM passa a construí-la como parceira da luta e a articular dentro do movimento internacional as pautas das rurais e das urbanas (Aguiar, 2015; Zarzar, 2017).

Desde seu início, a MMM tem como estratégia uma crítica global ao capitalismo, ao neoliberalismo e suas implicações sobre a vida das mulheres. Sua atuação foca no fortalecimento da organização das mulheres para romper com a estrutura patriarcal, por meio de ações com mulheres nas ruas e em espaços institucionalizados de participação social, na construção de alianças com outros movimentos sociais e ao vincular as lutas locais com processos globais, mantendo como princípios organizativos a solidariedade e o internacionalismo (MMM, 2015; Zarzar, 2017; MMM, 2019).

A Marcha se forjou, portanto, na contramão das Conferências da ONU, na década de 1990, ao buscar construir uma agenda feminista própria, com mobilização social, contra o neoliberalismo, compreendendo como o patriarcado e o capitalismo se reforçam mutuamente (Faria, 2012). Se engajou nas mobilizações internacionais contrárias à globalização capitalista, à precarização das condições de trabalho, à ausência e/ou fragilização da autonomia econômica e à atuação dos organismos internacionais, que trabalham para defender interesses imperialistas e o livre-comércio, promovendo, assim, o empobrecimento das mulheres ao redor do mundo (Benedito, 2021, p. 52).

O feminismo da Marcha entende que a democracia, a economia, o trabalho e a soberania alimentar são temas fundamentais que se entrelaçam para a construção das práticas feministas. Além disso, acreditam que é necessário “mudar a vida das mulheres para mudar o mundo e mudar o mundo para mudar a vida das mulheres”, em um só movimento, compreendendo que o capitalismo só será superado se a opressão patriarcal e racista também for (Benedito, 2021).

No Brasil, a MMM está organizada em 20 estados a partir de núcleos e comitês estaduais, compostos por representantes de movimentos sindicais, grupos de base,

moradia, estudantil e mulheres independentes. Conta também com uma coordenação executiva integrada por oito membros e uma coordenação nacional com representantes dos comitês estaduais. Para o acompanhamento das regiões, as tarefas são divididas entre a Sempreviva Organização Feminista (SOF), como secretaria executiva, que fica responsável pelo Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, e o Centro Feminista 8 de Março (CF8), de Mossoró, que articula a região Nordeste (Faria, 2012).

A atuação do movimento se estrutura a partir de quatro campos de ação: 1) Autonomia econômica das mulheres; 2) Bem comum e serviços públicos; 3) Paz e desmilitarização; e 4) Fim da violência contra as mulheres. Atualmente, entre as organizações com as quais o movimento se articula, estão a Marcha das Margaridas, a Via Campesina, Amigos da Terra, a REMTE, e a *Grassroots Global Justice* (GGJ) (Benedito, 2021).

Em outro campo de atuação feminista está a *Articulação de Mulheres Brasileiras* (AMB), que também se define como um movimento feminista, antirracista, antipatriarcal, anticapitalista e não partidário. Surgiu em 1994 a partir da mobilização de vários movimentos de mulheres a fim de definir sua atuação na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz da ONU, realizada em Beijing (China), no ano de 1995. O processo Beijing estimulou a formação da Articulação de Mulheres Brasileiras com 24 estados articulados em grupos e fóruns para elaboração de diagnósticos estaduais, com o objetivo de traçar um perfil completo da situação da mulher brasileira (Bissio; Costa, 1995).

A culminância desse processo de mobilização se deu na Conferência de Mulheres rumo a Beijing, em junho de 1995, na cidade do Rio de Janeiro. Passada a Conferência, as mulheres decidiram dar continuidade à articulação nacional para monitorar as decisões acordadas em Beijing, como a implementação da Plataforma de Ação Mundial (PAM), mediante um forte investimento no trabalho institucional dado por uma relação privilegiada com o Estado Brasileiro (Zarzar, 2017).

Desde então, a AMB se afirmou no campo dos movimentos sociais e da luta feminista, como uma das maiores redes feministas com ações de alcance nacional, reunindo mulheres dos 27 estados da federação, composta por mulheres trabalhadoras, majoritariamente negras e pobres, com nível superior, localizadas em diferentes espaços de atuação, seja de forma independente ou através da representação de organizações e movimentos feministas (Adrião, 2008; Aguiar, 2015; SOS, 2017).

A relação com as mulheres rurais vem sendo construída desde antes de sua criação ser oficializada. As feministas que compõem a AMB faziam parte do campo político que coordenava os Encontros Nacionais de Mulheres Feministas. Em 1987, por exemplo, a coordenação do Encontro Nacional de Garanhuns criou um espaço para as mulheres trabalhadoras rurais devido a sua força de organização (Aguiar, 2015).

O objetivo central da AMB é o fortalecimento da auto-organização das mulheres. Para isso, sua atuação política se dá através de uma Coordenação Nacional e de Coletivas de Lutas. Se organiza a partir de redes, fóruns, articulações e coletivos de mulheres e estabeleceu como compromissos e pautas de reivindicações a luta antirracista, o fortalecimento do feminismo negro e o respeito à diversidade étnica e autodeterminação dos povos. Atua pela liberdade afetiva e sexual, contestando a norma patriarcal da heterossexualidade e a prática da lesbofobia e defende o direito à autodeterminação reprodutiva das mulheres e o direito ao aborto (SOS, 2017)

A *União Brasileira de Mulheres (UBM)* é uma organização feminista que tem como principais bandeiras a luta pela igualdade nas relações sociais de gênero e pela emancipação da mulher. Foi criada em 1988, no Congresso Nacional de Entidades Emancipacionistas de Mulheres, época em que as principais mobilizações envolviam a participação das mulheres na Constituinte e pela defesa da democracia. Surgiu em um momento de ascensão dos movimentos sociais no Brasil, passando a ser uma entidade articuladora das mulheres que acreditavam no feminismo emancipacionista e que compreendiam a opressão da mulher como fruto da perda da liberdade de trabalhar e do aprisionamento na esfera privada da casa (Vermelho, 2006).

A UBM é marcada pelo feminismo marxista, originado dos grupos de mulheres chamadas de “uniões de mulheres”, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Sendo assim, se caracteriza como uma articulação das militantes feministas do Pcdob para o qual a UBM é o “instrumento central de intervenção política de massas na luta das mulheres” (Aguiar, 2015). Atuou efetivamente no processo de preparação das mulheres para a IV Conferência Nacional da Mulher em Beijing. Levando delegação própria, materiais impressos e faixas para divulgar sua atuação na conferência. Além disso, juntamente com as companheiras da Argentina, Uruguai e Cuba, criou a Rede Feminista Socialista (Vermelho, 2006).

Desde sua criação, a UBM busca defender os direitos e reivindicações das mulheres em relação ao trabalho e à cidadania, como também aprofundar teoricamente as questões relacionadas à atuação política das mulheres. Nesse sentido, desenvolve projetos



de formação sobre a saúde da mulher, tais como a humanização do atendimento à saúde, o controle social das políticas de saúde e o enfrentamento à violência contra a mulher. E de capacitação profissional para mulheres urbanas, elevação da escolaridade e educação sindical (Aguiar, 2015). Além disso, tem como órgão ligado à UBM, o Centro de Estudos e Pesquisa sobre a Emancipação da Mulher (CEPEM). Atualmente, a UBM está em processo de unificação com a Confederação de Mulheres do Brasil (CMB), prevista para acontecer em um Congresso Nacional marcado para 2023.

## 2.4 Considerações Finais

Neste capítulo busquei responder às seguintes questões: quem eram as mulheres rurais? Como elas se identificaram e se organizaram ao longo do tempo? Quais questões e pautas elas defenderam? Quais articulações e alianças fizeram para potencializar sua atuação? Como foi discutido até aqui, as mulheres rurais são diversas: agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, camponesas, mulheres de comunidades tradicionais, como quilombolas, pescadoras, ribeirinhas, indígenas e mulheres extrativistas. São também diversos os seus modos de vida, imersos e vivenciados em diferentes contextos socioambientais.

Essa diversidade de identidades se expressou nos processos de organização social e política que resultaram na constituição de inúmeras organizações locais, estaduais, regionais e nacionais. Foram apoiadas por setores da Igreja, por organizações não governamentais que atuavam no campo, por organizações e movimentos sindicais e por organizações feministas. Mas, especialmente, apoiaram-se mutuamente, compartilhando experiências, conhecimento e desenvolvendo iniciativas conjuntas.

As organizações autônomas de mulheres trabalhadoras rurais, camponesas, extrativistas, pescadoras e indígenas e a organização de mulheres no movimento sindical dos trabalhadores sem terra e da agricultura familiar, com suas especificidades, articularam-se na luta por mais participação, maior presença nos espaços e nas decisões políticas, pelo reconhecimento das desigualdades que lhes ceifavam direitos, como o direito à terra, ao acesso a assistência técnica e aos recursos públicos para qualificação de sua produção. Aliaram-se à essa luta, no exercício da atuação como sujeitas políticas, a defesa pela democracia, justiça, autonomia, igualdade e liberdade para as mulheres, buscando influenciar as políticas públicas a partir de suas plataformas e pautas de reivindicações.

As mulheres rurais construíram um amplo processo de articulação nacional que resultou naquele que atualmente é considerado o maior movimento de mulheres rurais da América Latina, a Marcha das Margaridas. Constituíram parcerias e articulações internacionais, integrando suas bandeiras de luta pela democratização do acesso à terra, pela soberania e segurança alimentar, contra o capitalismo e neoliberalismo, nos debates internacionais promovidos em espaços como o da Via Campesina.

A projeção da categoria mulheres rurais possibilitou a ampliação da percepção, pelo Estado brasileiro, das desigualdades entre mulheres e homens no que diz respeito à garantia de direitos básicos e à contribuição produtiva e econômica das mulheres para o desenvolvimento rural. Esse conjunto de organizações representativas das mulheres rurais, de forma singular ou articuladas em torno das mobilizações da Marcha das Margaridas e das Ações das Mulheres da Via Campesina, se impôs, a partir dos anos 2000, como uma força política importante, visando a ampliação do acesso das mulheres rurais ao processo político e ao processo de construção das políticas públicas.

Essa força gerou impactos no desenho institucional do MDA, com a criação da DPMR; na experimentação de diferentes formas de interação com o Governo Federal; na inclusão de pautas prioritárias na agenda de governo; e no próprio modo de fazer políticas públicas para as mulheres no contexto da agricultura familiar, da reforma agrária e do desenvolvimento rural, como demonstrarei nos próximos capítulos.

### CAPÍTULO 3 – MULHERES DA ESPLANADA EM AÇÃO

As capacidades estatais – burocráticas, de coordenação e democrática – assim como o ativismo empreendido pela DPMR durante o processo de formulação das políticas para mulheres rurais foram constituídas na esteira de construção das capacidades estatais do próprio MDA. O MDA tem suas origens na década de 1980, quando foi criado o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) e, após uma série de mudanças e transformações institucionais no decorrer dos anos de 1990, foi criado no início do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com atribuições de promover a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável integrando o segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

Ao assumir a Presidência da República, em 2003, o presidente Lula (PT), não apenas manteve o MDA, como determinou a implementação de estratégias de fortalecimento da pasta para que ela atuasse como mola propulsora do reconhecimento da agricultura familiar pela sociedade brasileira, da realização da reforma agrária e da promoção do desenvolvimento rural. Esse fortalecimento teve como base a intensificação da participação social no processo de institucionalização das políticas públicas e da própria estruturação do ministério. A participação social, na verdade, constituiu-se numa marca dos mandatos do presidente Lula, que possibilitou diferentes formas de interação das organizações e dos movimentos sociais com o Estado (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014).

A reestruturação do MDA refletiu a incorporação, em sua agenda política, de demandas relacionadas à agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural e das mulheres rurais. Neste capítulo, me propus a reconstruir o processo de institucionalização de políticas para mulheres rurais, jogando luz sobre três pontos específicos: primeiro, da estruturação da DPMR no contexto de reconstrução do MDA nos anos 2000, realçando a forma de ocupação dos cargos, a posição na hierarquia do ministério, as atribuições que lhe foram conferidas e as parcerias e alianças constituídas; segundo, o ativismo institucional realizado pelas mulheres da Diretoria, expressando o perfil das servidoras que integraram a equipe, as principais práticas desenvolvidas pelas ativistas para defender os interesses da Diretoria e do movimento, os recursos que elas utilizaram para fazê-lo e os aspectos institucionais que favoreceram ou dificultaram sua atuação; o terceiro, a construção de capacidades administrativas, técnicas e orçamentárias, as capacidades de coordenação e de articulação política que lhes possibilitaram atuar no

processo de formulação e execução de políticas para mulheres e na implementação da transversalidade de gênero no MDA.

Para analisar a constituição da Diretoria e a atuação das ativistas me guiei pelas seguintes perguntas: Quais fatores contribuíram para a criação da DPMR? Como e em que posição ela foi incorporada na estrutura do MDA? Quais atribuições ela assumiu? Qual o perfil das dirigentes e das servidoras que integraram a equipe? Quais recursos utilizaram? Quais as práticas desenvolveram? Como era o ambiente institucional para defender ideias feministas? Para averiguar o ativismo institucional busquei responder as seguintes perguntas: Qual o perfil das servidoras que integraram a equipe? Quais recursos utilizaram? Quais as práticas desenvolveram? Como era o ambiente institucional para defender ideias feministas? Por fim, as perguntas que me orientaram na caracterização das capacidades estatais foram: Quais recursos ela utilizou? Como ela interagiu no âmbito do MDA, do Governo Federal e com as organizações de mulheres rurais? Em quais espaços ocorreram essas interações?

### **3.1 A criação da Diretoria**

Como já mencionei, em 2003, o MDA foi reestruturado com objetivo de promover a reforma agrária, o desenvolvimento rural e o fortalecimento da agricultura familiar. Ainda na década de 1990, o MDA já sofria pressão de uma coalizão em torno da agricultura familiar, que se fortalecia e buscava intervir na formulação de políticas públicas, sobretudo no PRONAF. Às reivindicações dos movimentos sociais somavam-se as produções acadêmicas sobre a agricultura familiar no Brasil, ampliando ainda mais a pressão da sociedade sobre o governo para inovações nas políticas públicas em direção desta categoria. No âmbito do governo, a agenda foi fortalecida com a incorporação de atores vinculados à academia que passaram a ocupar espaços no ambiente estatal, fortalecendo o debate na esfera governamental sobre as possibilidades para a agricultura familiar (Medeiros, Jenifer, 2020).

Nessa coalizão em torno da agricultura familiar, o PT teve uma atuação de destaque. À sua agenda programática, onde já constava de forma preponderante o tema da reforma agrária e o apoio a luta dos(as) trabalhadores(as) do campo pelo acesso a terra e no combate a violência, foram incluídas bandeiras importantes para as organizações da

agricultura familiar, como o crédito rural, política de preços, assistência técnica e segurança alimentar (Sarkis; Alves, 2019).

Nesse sentido, o PT contribuiu para o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social e política. Esse conceito emergiu nos anos de 1990, fundamentado em estudos científicos realizados à época, na reorganização dos agricultores e na luta sindical. Estes fatores contribuíram para o reconhecimento dessa categoria pelo governo e pela sociedade (FAO/INCRA, 1994; Lamarche, 1993; Abramovay, 1992; Medeiros, Jenifer, 2020).

Assim, em 2003, a reestruturação do MDA refletiu esta plataforma – agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural – e incorporou outras demandas emergentes dos movimentos sociais do campo, incluindo as demandas das mulheres rurais, como foi registrado por dois ex-ministros entrevistados:

A partir de 2003, quando Lula assume, o Lula é um petista e o PT tem uma história de muitos anos no movimento feminista, assim como tem no movimento antirracista. Então tem uma história que é anterior a 2003, que quando o PT chega ao governo, essa história de alguma forma ela precisa entrar no governo. Tem demandas, no primeiro momento, né? O governo lida com demandas de vários tipos, tem várias lutas que estão espalhadas. É a questão da reforma agrária, agricultura familiar e a questão das mulheres, a questão do meio ambiente, a questão racista do racismo (GUSTAVO, Poder Público).

No primeiro governo do presidente Lula, a partir do que eu acho que foi uma grande mobilização histórica, Presidente Lula, então, ele recebe, né? Uma agenda forte da luta política, da luta popular das mulheres, das várias experiências, dos vários governos, né? Que começam a institucionalizar a agenda, né? Do feminismo, a política de igualdade das mulheres. [...] E o governo Lula, para mim, recebe pelo menos duas, três grandes correntes, assim, né? Esta luta mais geral que vai produzir a Secretaria de Políticas para as Mulheres, né? No governo do presidente Lula. E vai criando outras secretarias, né? De agenda da igualdade e vai entrar no MDA também por conta desse governo (MARCO, Poder Público).

Contudo, a ampliação da agenda não foi acompanhada, de imediato, da ampliação das capacidades técnico-operacionais do MDA. No seu primeiro ano de existência, o ministério manteve-se praticamente com a mesma estrutura existente no governo anterior. A pasta estava organizada em uma área de assistência direta e imediata ao ministro (gabinete, secretaria executiva, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e consultoria jurídica) e as áreas finalísticas: Secretaria de Reforma Agrária (SRA) e Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Havia, ainda, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), vinculado ao CNDR, que tinha o papel de sistematizar e gerar informações que auxiliaram na orientação da burocracia, na interação com os

movimentos sociais, com a academia e com outros órgãos do governo, o Conselho Curador do Banco da Terra e uma estrutura vinculada, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme indicado no Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000.

Apenas duas mudanças foram registradas neste ano: o órgão passou a ser responsável por reconhecimento, identificação, delimitação, demarcação e titulação de terras de remanescentes dos quilombos, via decreto nº 4.887/2003; a extinção do Conselho Curador do Banco da Terra; e a transformação do CNDR para Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CONDRAF) (BRASIL, 2003). As mudanças mais significativas na estrutura e nas atribuições do MDA ocorreram no ano seguinte e, nesse contexto, foram verificadas as primeiras medidas de institucionalização de gênero que deram origem à constituição da DPMR, como demonstrarei a seguir.

A primeira iniciativa relacionada a criação de uma estrutura específica para o tema das mulheres rurais no MDA, foi registrada em 2001, quando o então Ministro Raul Belens Jungmann, constituiu por meio da Portaria nº 33, de 8 de março de 2001, uma Assessoria Especial para coordenar o Programa de Ações Afirmativas para Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento entre Homens e Mulheres no âmbito do MDA e do INCRA. Naquela época, de acordo com as lideranças do movimento de mulheres rurais entrevistadas na pesquisa, havia muita dificuldade de as mulheres rurais dialogarem com o Estado, *“porque o MDA era majoritariamente de homens e de homens brancos sem entender a pauta das mulheres”* (RITA - Movimento Social).

A criação da Assessoria, em primeiro plano, poderia ser considerada uma iniciativa do governo para atender a demanda do movimento de mulheres que, no ano anterior, por meio da primeira edição da Marcha das Margaridas, reivindicavam um maior diálogo com o governo para tratar as pautas específicas das mulheres do campo. Nesse período, relataram as entrevistadas, as mulheres estavam buscando afirmar a importância de serem reconhecidas como ator social, considerando que nas lutas gerais das organizações do campo, como o Grito da Terra<sup>3</sup>, elas enfrentavam dificuldades de incorporar suas demandas e assegurar o diálogo delas com o governo, como destacou uma liderança entrevistada:

---

<sup>3</sup> O Grito da Terra é a principal ação de massa construída pelo Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR). A ação reúne as principais demandas de agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária e lideranças de todo o país, para negociar anualmente com o Governo Federal políticas públicas para o campo e a floresta. Também é um espaço mobilizador e formativo para consolidar o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS).

Porque nós falávamos da dificuldade de ser... antes da Marcha das Margaridas tinha o Grito da Terra. Dentro da pauta do Grito da Terra, as mulheres já começavam a propor coisas na pauta do Grito da Terra. E aí a gente tinha toda a dificuldade de dialogar. A gente falava “o MDA precisa ter alguém”, “precisa ter alguém” (RITA, Movimento Social).

Contudo, tanto o Programa de Ações Afirmativas, quanto a Assessoria Especial, não foram plenamente reconhecidos pelas organizações de mulheres rurais, pois, seu conteúdo e estrutura não foram dialogados com elas,

Então, não foi como resposta, tipo assim, respondendo a pauta. Tipo assim, a pauta circulou na Esplanada e eles acharam que, eles e elas, que esse ponto era um ponto que poderia construir, mas assim, não foi dialogado, tipo se sentar na mesa e construir conosco (RITA, Movimento Social).

Como discutido no capítulo 1, nas décadas de 1980 e 1990, impulsionados pelas reivindicações dos movimentos de mulheres e incentivados pela agenda internacional das Nações Unidas (ONU), da Comunidade Europeia e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), diversos governos na Europa e América Latina começaram a utilizar-se da criação de MIMs para avançar nos direitos igualitários e na agenda de políticas para mulheres (Guzmán, 2001; Delgado, 2007; Loprete; Gustá, 2021). Isso abriu oportunidades e reforçou as demandas das mulheres rurais, entre elas, permanecia a expectativa de que o MDA tivesse um espaço específico que efetivamente implementasse um novo padrão de interação entre as mulheres e o Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, a assessoria deveria ser um lugar de escuta, de diálogo e de execução de ações de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar, que considerasse as demandas das mulheres rurais, como destacaram algumas entrevistadas:

E o nosso processo foi se estabelecendo a partir da necessidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que era um ministério ligado a agricultura familiar e camponesa e a gente pautava querendo dialogar com o governo do presidente Lula através do MDA, quando a gente pautava algumas questões que a gente julgava necessário, muito importante para as mulheres, e, a importância de ter um canal, vou chamar de canal, de ter com quem a gente conversasse que não fosse os homens dizendo que a nossa pauta não se viabilizava, porque não havia condição de viabilizar (RITA, Movimento Social).

Porque, assim, desde que Lula assumiu, foi uma briga muito grande para que a gente criasse uma Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e foi uma das conquistas que logo a Marcha das Margaridas teve. Foi uma demanda trazida pela Marcha das Margaridas. E na sequência disso, bom, não bastava

ter uma Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, você precisava ter, também, um lugar para que nós mulheres rurais pudéssemos conversar da nossa demanda mais especificamente. Como naquele primeiro momento, a Diretoria dentro do Ministério que afina o pensar a política para a agricultura familiar. Então, foi uma conquista também ter um lugar que conversasse as pautas das mulheres rurais. Sempre foi uma coisa que a gente sempre defendeu (ANTÔNIA, Movimento Social).

A gente queria um espaço que dialogasse com o movimento das mulheres e com os demais movimentos feministas. Foi uma pauta nossa ao longo do tempo [...] (ROSE, Movimento Social).

Assim, o MDA respondeu à demanda do movimento com a constituição, em 2003, da Assessoria de Gênero, a partir de uma relação mais dialógica com as organizações de mulheres rurais. Importante ressaltar que, neste ano, ocorreu a segunda edição da Marcha das Margaridas e, essa nova Assessoria, já se constituiu com a missão de receber e coordenar o processo de negociação da pauta:

O que nós construímos na mesa de negociação, abrindo mesa, diálogo de negociação, foi na pauta de 2003. Aí nós fizemos aquele ritual de entregar um pouquinho antes. Aí nós já tínhamos clareza que a gente queria entregar uma pauta, a gente queria entregar uma pauta para negociar com o governo. Entregamos um pouco antes e começamos a estabelecer o diálogo e a mesa de diálogo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, exatamente para poder, quando chegar, chegasse exatamente o período do dia da Marcha em si, a gente já ter caminhado um pouco no sentido do diálogo, um pouquinho antes necessário e aí nós pontuamos um GT de gênero para poder pensar algumas coisas para as mulheres (RITA, Movimento Social).

As negociações da pauta, naquele momento, envolveram mais diretamente o MDA e as representantes do movimento e já havia uma preocupação em ouvir e dialogar com a diversidade das organizações de mulheres rurais, como ilustrado abaixo:

Na I Marcha das Margaridas se recebe a pauta e a gente responde à pauta, mas não tinha uma ... Eu não tenho uma lembrança forte, né? Pelo menos assim ... Eu tô envelhecendo, né? Eu acho que foi muito tete a tete, entendeu? Assim, muito MDA e a própria Marcha, né? A gente teve uma reunião no MDA, que inclusive eu acho que foi em uma das áreas do INCRA, em que a gente recebeu, né? A pauta, dialogou sobre a pauta e a gente respondeu a pauta. E o que teve de uma resposta imediata foi a instituição da portaria da titulação conjunta da terra, né? Pra reforma agrária. Então ... E aí foi um ato bem ... Foi naquele auditório do INCRA, né? E aí, a gente envolveu não apenas os movimentos da Marcha das Margaridas, mas a gente também chamou a Via Campesina, né? As mulheres do MST. Enfim. Vieram os movimentos todos ... E assinou a portaria. Mas na chegada foi isso, assim, a Marcha aconteceu em agosto, né? Então o início foi ... A gente sabia dessa coisa do crédito, começou a discutir na SAF, né? Começou ... Tempo depois, recebeu a pauta e também recebemos de uma das mulheres do MST (ALICE, Poder Público).



As entrevistadas indicaram que a instituição da Assessoria de Gênero no MDA era claramente uma demanda do movimento de mulheres rurais. Contudo, a partir das perspectivas dos gestores do ministério, entrevistados nesta pesquisa, pude constatar outros fatores relevantes para compreender a criação dessa nova institucionalidade. O primeiro diz respeito ao comprometimento e a experiência dos gestores que assumiram a pasta com a agenda feminista. O segundo remete a hegemonia política instituída na direção do ministério, em sua maioria, dirigentes vinculados à Democracia Socialista (DS), tendência interna do PT. O terceiro corresponde a experiência da militância política feminista do PT que assumiu a coordenação da pauta de gênero e da igualdade no ministério. A seguir, detalho cada um deles.

*a) O compromisso dos dirigentes com a agenda feminista*

Nós tínhamos pelo menos duas, três, ideias, forças ou correntes, né? Forças, né? Ou tradições. Primeiro a luta das mulheres trabalhadoras rurais que é muito forte. A Marcha das Margaridas, né? Que eu acho que é a expressão maior dessa luta, né? E vários movimentos das mulheres camponesas, enfim, tem uma agenda das mulheres trabalhadoras rurais que é muito forte. Mas a maior é a Marcha das Margaridas, né? Junta com isso, né? A tradição dos dirigentes políticos do MDA que vai assumir a direção do MDA, comprometidos com essa agenda feminista e que vem também de uma experiência, não só de governo, como de vários companheiros da luta do campo, né? Que trazem essa agenda, eu diria para dentro do MDA. Então era uma agenda forte que combina a luta, obviamente, das mulheres trabalhadoras rurais; muito forte as lideranças, a presença das mulheres simbolizada nisso. E esses agrupamentos, essas lideranças, que trazem da sua militância política do PT, da esquerda, do feminismo. Eu acho que é disso que se cria essa primeira experiência no MDA de pensar uma agenda, e incorporar a agenda expressada por essas lutas sociais (MARCO, Poder Público).

O compromisso mencionado pelo entrevistado aponta para o processo de construção da agenda feminista no âmbito do PT, ainda na década de 1980, que aportou importante contribuição para o desenho das políticas e para o padrão de institucionalização de organismos de políticas para as mulheres no Brasil. Parte desse processo foi constituído pelas militantes feministas vinculadas à Democracia Socialista<sup>4</sup>. A origem dessa construção, conforme registrado por Delgado (2007), parte do acolhimento pelo partido da importância da luta contra a discriminação das mulheres e do reconhecimento do movimento de mulheres como um dos movimentos sociais parceiros do partido.

---

<sup>4</sup> Esta tendência foi fundada em 1979, participou ativamente do processo de construção Partido, atuando para a construção de um partido socialista, democrático, internacionalista, feminista e anti-racista, ecossocialista, defensor da ética pública e do republicanismo (DS, 2023, site institucional).

A incorporação de pautas e demandas das mulheres, ainda que marcado por contradições e limitações à implementação efetiva das ideias feministas, resultou na institucionalização da Secretaria Nacional de Mulheres no Partido, em meados dos anos de 1990, e no estabelecimento da paridade de gênero na composição das direções, delegações, comissões e nos cargos com função específica de secretarias, em 2011. A Secretaria de Mulheres passou a fomentar discussões e incentivar ações relacionadas à pauta das mulheres nas agendas de governo. No diálogo com os gestores petistas de governos municipais e estaduais buscou incidir para a promoção, criação e implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres, a partir da institucionalização de setores específicos dentro da estrutura governamental do poder executivo.

A proposta de criar organismo de mulheres na esfera executiva nasceu das críticas das mulheres do PT aos formatos de conselhos da mulher, criados em diversos estados e municípios brasileiros na década de 1980. De acordo com Delgado (2007), o debate à época foi marcado por duas ideias centrais: uma que defendia que a interação entre movimentos de mulheres e Estado deveria se dar no âmbito dos conselhos e dele sairiam as políticas ou ações para as mulheres; outra que defendia que o Estado deveria ter uma estrutura executiva específica para articular e implementar as políticas para as mulheres. As mulheres do PT investiram no segundo caminho, pois, para elas, a construção de organismos de mulheres responsáveis por políticas para as mulheres no executivo, a partir de uma ação do Estado, era condição essencial para avançar na promoção da igualdade.

A proposta defendida pelas mulheres do PT, conforme registrado por Delgado (2007), estava amparada em princípios que consideravam que o Estado não era neutro do ponto de vista de gênero e de classe e, o governo, como executor de políticas públicas, deveria garantir que suas políticas não discriminassem as mulheres e deveria agir para alterar as relações sociais desiguais de gênero. Ter um organismo capaz de intervir no centro da elaboração e execução de políticas públicas implicaria em desenvolver um duplo papel: de planejador, formulador e coordenador de políticas; e de executor de políticas em áreas específicas.

Assim, estes órgãos específicos para as mulheres deveriam ser constituídos no interior da estrutura governamental, vinculado à execução de políticas, sem deixar de lado a importância da relação com o movimento de mulheres; valorizando a construção de uma forma democrática de articulação e decisão do programa e das políticas pública; compartilhando a responsabilidade, as demandas e as exigências colocadas sobre o

governo; e que esta estrutura fizesse, internamente, a articulação e a defesa de políticas públicas visando à alteração da desigualdade entre mulheres e homens (Delgado, 2007).

Como executor, estes órgãos específicos deveriam privilegiar o aspecto da responsabilidade do poder público pelo planejamento e execução de políticas públicas, o que levaria a necessidade de que pudesse incidir nas contradições e disputas internas existentes no governo. Assim, seria possível fomentar uma responsabilidade do governo para agir como proponente e implementador de políticas que alterassem as desigualdades entre mulheres e homens e que incidissem sobre as relações sociais, a partir de uma perspectiva anti-discriminatória. Esse modelo passou a ser defendido para integrar a totalidade do programa do partido, podendo ser implementado como secretarias, assessorias, coordenadorias ou programas, desde que, entre outras questões, pudessem interferir nas políticas gerais implementadas pelo executivo (Delgado, 2007).

Em síntese, o modelo proposto deveria ter como características: a) capacidade de articulação política interna ao governo, que estaria associada a legitimidade e poder atribuídos ao organismo e ao seu lugar na estrutura do governo e, dessa forma deveriam ser instituídos como estruturas do primeiro escalão de governo; b) hierarquia institucional e competência para incidir na definição de prioridades gerais de atuação e de coordenação das diversas áreas, possibilitando uma integração das políticas de gênero com outras políticas, construindo uma perspectiva de unidade às diversas ações de governo e uma coerência entre as propostas de alterar as relações sociais de sexo. A posição hierárquica do organismo, mais próxima ou não ao escalão central de governo, seria um indicador importante do peso atribuído ao mecanismo, do grau de prioridade das ações a serem desenvolvidas por ele e se haveria possibilidades de interação com as demais estruturas internas definidoras e executoras de políticas públicas.

No decorrer dos anos, de 1990, foram criados mecanismos institucionais específicos para as mulheres nos municípios de São Paulo (SP), Santo André (SP), Lauro de Freitas (BA), Maringá (PR), Parauapebas (PA) e Camaçari (BA) (Delgado, 2007). No plano estadual, alguns governos dirigidos pelo PT implementaram organismos de políticas para as mulheres nos modelos de coordenadorias/assessorias, criadas com relevância na estrutura administrativa e política, como no estado do Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul (Delgado, 2007). Essa perspectiva orientou as mudanças estruturais que moldaram a constituição da Assessoria de Gênero no MDA, assim como, moldou a estratégia de gestão do ministério visando a institucionalização da perspectiva de gênero nas suas políticas. Conforme destacou Butto (2011), a orientação

era criar as condições para ampliar o escopo, o poder de articulação e de implementação de políticas setoriais, de forma coordenada e articulada com outras ações estabelecidas pelo governo.

*b) A hegemonia política instituída na direção do MDA*

A hegemonia política do MDA, da direção do MDA, era do grupo chamado Democracia Socialista, tá? A DS tinha uma história muito intensa, muito firme, com o tema do feminismo. Então assim, quem assume, em 2003, assume o Miguel Rossetto como ministro. [...] A gente assume com esse olhar [...] E a Democracia Socialista tinha uma larga história e experiência e tradição feminista. Isso, evidentemente, tinha que se expressar na organização do Ministério e nas políticas públicas do ministério. [...] E a gente era da Democracia Socialista que a vida toda disse que a revolução seria feminista ou não seria. Então para nós, era assim, não tinha como. A gente entrou para fazer isso. E já chega com coisas muito claras. Então a gente nunca discutiu no Ministério “a gente vai ter um olhar voltado pras mulheres rurais”. Essa discussão nunca teve por que era óbvio, sabe? Era evidente que ia chegar lá e fazer isso. (GUSTAVO, Poder Público).

No trecho destacado, o entrevistado ressalta a hegemonia política constituída na direção do MDA (ministro e secretário executivo) e na direção da Assessoria de Gênero, todos integrantes da DS/PT, que foi a corrente ideológica que dirigiu o ministério durante a maior parte do tempo de existência da pasta. De 2003 a 2015, passaram pela direção da pasta os ministros Miguel Rossetto, Guilherme Cassel, Pepe Vargas, Afonso Florence e Laudemir Muller, todos vinculados à DS/PT.

As demais áreas do MDA, de acordo com Medeiros, Jenifer, (2020), eram compostas por diferentes tendências do PT e diferentes organizações sociais. Nestes espaços, a distribuição dos cargos expressava tensões e contradições políticas que prevaleciam entre os movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar. Sabourin (2009) registrou que, no primeiro governo Lula, essa segmentação se revelou na composição das secretarias do ministério. Nesse período, a SRA ficou com a CONTAG, a SAF com a FETRAF, a SDT com as cooperativas da agricultura familiar e o Incra ficou com o MST.

A hegemonia política constituída na direção do ministério e na Assessoria de Gênero foi vista como força impulsionadora da agenda das mulheres rurais e como um elemento de diferenciação do MDA em relação aos demais ministérios que também criaram MIMs. Cabe fazer o registro de que diversos órgãos federais foram instigados pela SPM a criarem unidades específicas de políticas para as mulheres ou de promoção

da igualdade de gênero em suas estruturas. Uma das entrevistadas, ex-gestora da SPM, elencou alguns aspectos desta diferenciação:

- i. A presença de um núcleo pensante e articulador que, em sua composição política tinha uma presença forte do feminismo, favorecia a criação do organismo de políticas para mulheres dentro do ministério:

Agora...havia como uma decorrência, vamos chamar assim, desta concepção de que, para haver inter-relação da política dentro do executivo, [...] você tem que ter um núcleo pensante e articulador dessa política [...] a ideia de ter um organismo dentro dos ministérios capaz de reproduzir essa dinâmica era muito forte. E no MDA, isso tinha uma característica e uma riqueza especial, pela composição política do MDA. Pelo fato de estar no MDA, na direção, uma corrente como a DS, que tinha um peso no feminismo muito grande. Uma ideia de que isso era fundamental na organização. Isso facilitou, obviamente, a articulação de criar um organismo dentro do ministério com capacidade de direção (TEREZA, Poder Público).

- ii. A constituição de um núcleo pensante e articulador estava relacionada com disputas internas e os avanços ao estímulo externo para criação de organismos de políticas para mulheres estavam relacionados ao nível do debate institucional sobre a questão da igualdade:

O debate dentro da SPM, durante todo o tempo – embora com o reconhecimento importante de que o MDA era um ministério que organiza de fato as políticas, que tinha uma estrutura, que de fato debatiam e que introjetavam nas suas políticas a questão da igualdade, a visão de estrutura era diferenciada – a SPM colocava uma responsabilidade de criar organismos homogêneos em todos os ministérios, pra que todos tivessem um organismo que tocasse as políticas pras mulheres. E os ministérios, praticamente todos, partiam de um patamar muito vasto. O patamar de organização do MDA era difícil que as pessoas percebessem com mais nitidez, o quanto o processo de organização do MDA era estruturalmente, não do ponto de vista das políticas só, mas do ponto de vista da institucionalidade, mais avançado do que o que a SPM estava propondo (TEREZA, Poder Público).

- iii. A falta de maturidade em relação ao debate institucional sobre a questão da igualdade limitava a adoção de políticas e ações mais transformadoras e favorecia a adesão à medidas externas ao ministério:

Ela [SPM] se relacionava com os ministérios. Os ministérios estavam num patamar muito mais simplificado do que o debate que se fazia dentro do MDA. Mas a maioria dos ministérios não tinha a menor noção do quê que era ter políticas para as mulheres. Não tinha a menor noção. Então a SPM, de certa forma, [...] ela oferecia sugestões por meio do plano. Então uma coisa é você conversar com um ministério que sabe ou tem um vínculo na sua direção que sabe que aquela desigualdade estrutural permeia as políticas, e, portanto, você tem que mudar essa dinâmica como um todo. Outra coisa é você ir conversar com um ministério que olha para você assim: “ah, é mesmo, eu não tinha nem notado” (TEREZA, Poder Público).

A atuação do mecanismo institucional de políticas para mulheres do MDA ganhou legitimidade e reconhecimento entre os órgãos do Governo Federal, para além daqueles que atuavam no desenvolvimento rural, na reforma agrária e no fortalecimento da agricultura familiar. Se diferenciava do conjunto de mecanismos instituídos em outros ministérios pelas suas características de articulação e execução de políticas para as mulheres e de expansão das suas atribuições, para além daquelas que predominavam entre os mecanismos constituídos nos demais ministérios.

Apesar do intento da SPM em fomentar a criação de mecanismos institucionais de mulheres nos ministérios, não havia força suficiente para "obrigar" os gestores a criar estes espaços. Prevaleceu, assim, a perspectiva de criar comitês que cumprissem um papel de monitoramento das políticas públicas no contexto dos Planos Nacionais de Políticas para as mulheres, atribuições bem diferentes das que foram constituídas na DPMR. Assim indicou uma entrevistada:

Aí isso daí já é com elaboração do plano, né? Uma ideia de que não podia ter apenas dois ministérios. Essa área nunca conseguiu, digamos assim, ter força suficiente pra dizer que os ministérios deveriam ter uma área de constituição de políticas pras mulheres, né? O que se conseguiu efetivamente todos esses anos foi essa ideia de que tinha como uma ideia de política transversal, né? Então vão envolver as diferentes áreas dos ministérios e “vamos criar um ambiente pra que essas áreas conversem entre si”, “que essas pessoas que são representantes das áreas, que não tem um poder executivo específico pra essa área, que fazem isso e outras coisas mais, efetivamente elas elaborem e implementem e monitoram políticas públicas”, né? Então a ideia de um comitê (ALICE, Poder Público).

*c) A experiência da militância política feminista na coordenação da pauta*

O fato de que as pessoas que estavam lá, eram pessoas que já vinham de uma experiência de governo. [...] A gente vinha da experiência da Prefeitura de Porto Alegre. Com o Orçamento Participativo. Já tinha a questão... Já trazia e puxava a questão das mulheres. Vinha do Governo do Estado, onde tinha sido criado uma Secretaria Especial de Mulheres. A Andrea tinha uma larga tradição quando chegou, certo? Daí de novo, né? Tem o fato de que a gente era da Democracia Socialista. E como esse tema, o tema do feminismo para nós era um tema muito importante, era um tema central contar com uma pessoa que tivesse uma trajetória e que da nossa confiança, era muito importante. (GUSTAVO, Poder Público).

O terceiro aspecto destacado pelos gestores remete a experiência da militância política feminista que assumiu a coordenação da pauta no ministério. A Assessoria de Gênero foi ocupada por Andrea Lorena Butto Zarzar, professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Feminista,

vinculada ao PT e militante do grupo de mulheres do partido, já tinha atuado na Coordenadoria da Mulher na Prefeitura de Recife no período de 2001 a 2003.

A indicação das ocupantes ao cargo de confiança, mesmo sendo uma prerrogativa do ministro, não deixou de ser dialogada com os movimentos sociais no âmbito do MDA. De acordo com Medeiros, Jenifer, (2020), as redes pessoais influenciaram as nomeações dos burocratas de alto e médio escalão, que sofriam influências técnica e política ocasionadas pelas diferentes forças que compunham o governo. A indicação aos cargos, pelos movimentos sociais, representava uma estratégia com potencial de contribuir para o alcance dos objetivos das organizações e movimentos sociais, além de poder estimular diferentes práticas do repertório de interação entre Estado e sociedade (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Assim, os movimentos sociais e as organizações da agricultura familiar estiveram presentes em toda a trajetória do ministério, ocupando cargos no governo.

As indicações para a composição da Assessoria, na sua fase inicial, ficaram a cargo do gestor e seu grupo político, sem interferência explícita do movimento de mulheres rurais. Contudo, sendo um cargo voltado para a interação com as mulheres rurais, em um espaço demandado por elas, a busca pelo reconhecimento e a legitimidade das indicações se deu por meio de consultas de “várias naturezas, mais formais, menos formais, né? Uma composição política sempre tá presente” (MARCO, Poder Público) e constantes reuniões com representante do movimento.

A indicação de feministas para ocupação de cargos na burocracia estatal foi uma prática decorrente do processo de institucionalização da perspectiva feminista nas organizações sociais e no Estado. Brito (2019) aponta que no contexto de redemocratização e acolhimento de pautas feministas, a criação de agências e políticas para mulheres cresceu juntamente com o reconhecimento de feministas enquanto especialistas em políticas para mulheres, fazendo com que estas fossem convidadas a ocupar posições na burocracia estatal. A trajetória de feministas no ambiente estatal deixaria “marcas” no processo de construção de capacidades estatais, que entre outras coisas, possibilitaria a inserção de novas atrizes em tal realidade (Belaçon, 2020). Assim, ao escolher a liderança da Assessoria de Gênero, os gestores levaram em conta que:

Quando você se senta com a direção de um movimento, tem um grau de reconhecimento, uma linguagem, que bom, as pessoas reconheciam na nossa posição política, a centralidade que o tema de mulheres tinha. Que o tema feminista tinha. Carregava. E sabia que a gente ia trazer uma pessoa de nossa confiança para este tema (GUSTAVO, Poder Público).

O critério era basicamente acolhimento a agenda. Liderança na agenda proposta, experiência, comprometimento com essa agenda. Esse era o critério. Obviamente o critério de representação política dessas ideias, opiniões e movimentos que compõem essa agenda. A experiência de governo ajuda muito. As companheiras, [...] eram reconhecidamente militantes feministas, da Marcha das Mulheres, militantes de esquerda comprometidas com os movimentos populares e isso dava muita legitimidade à presença delas. Claro que sim. Isso dava muita legitimidade e compromisso com a pauta (MARCO, Poder Público).

O perfil, a experiência e os vínculos das lideranças constituem predicados que afetam a permeabilidade às demandas do movimento, a ênfase dada ao conteúdo das políticas, a capacidade de impor o debate e as possibilidades de avançar efetivamente nas políticas. Mesmo que estas lideranças não fosse uma “mulher rural”, havia um reconhecimento do comprometimento delas com a pauta e o diálogo com as diferentes organizações, como colocaram algumas entrevistadas:

A Andréia [...] ela vem do PT e da SOF, que era uma ONG que se estabelecia uma relação bem desde o passado com a CONTAG, antes de ter comissão de mulheres. Então a Andrea, pra mim, na época, não era uma pessoa desconhecida, como também não era pra Assessoria que assessorava a CONTAG [...]. Então assim, essas relações, elas se estabelecem também por essas brechas, tipo assim, por essas brechas que se vai construindo de relação, de diálogo (RITA, Movimento Social).

[...] mas elas representavam o feminismo e isso estava muito claro. Foram mulheres feministas, né? Que estudavam, que conheciam, que tinham informações internas do governo, conheciam experiências, dialogavam com inúmeras experiências. Eram feministas, todas, com as quais eu cruzei. É a memória que eu tenho dela, é a memória de mulheres comprometidas e feministas (CLÁUDIA, Movimento Social).

Acho que a gente tinha as nossas pautas e a gente entendia e debatia para que o ministério buscasse alguém com esse caráter também de olhar não só pro [...], mas pro conjunto das organizações de mulheres que tenha que estar aí. Que dialogasse, né? Para nós não importa se era do lado A ou B, se era vinculado a tal partido ou tendência, isso pra nós não importava não. Importava que seria uma pessoa que dialogasse com uma ampla, né? Organizações que tinha no Brasil e que estivesse muito sensível a levar a nossa pauta de reivindicação (ROSE, Movimento Social).

Outro aspecto relacionado à ocupação do cargo de Assessoria de Gênero que chamou atenção diz respeito à falta de alternância, já que a primeira ocupante permaneceu no cargo por quase dez anos. Esta permanência, como registrou um ex-ministro, estava relacionado não apenas a hegemonia política, mas, também, a legitimidade construída por ela perante o governo e o movimento de mulheres, a partir de suas entregas:

Era a hegemonia política. Uma presença política de uma força política continuada no MDA. A presença de continuidade de uma identidade política,



né? Na gestão do Ministério de Desenvolvimento Agrário. É um primeiro elemento. Segundo elemento, que eu acho que sim, era paridade e o crescimento e a legitimidade dentro das equipes. São [dois] elementos que legitimam, eu diria assim, a manutenção de uma liderança, de um gestor, né? De uma área de governo, né? Acho que tinha uma legitimidade crescente. As políticas públicas crescentes. E o reconhecimento, portanto, da qualidade da gestão que justifica a continuidade na gestão do MDA, pelo caso específico, da Diretoria (MARCO, Poder Público).

Essa condição – de comprometimento com a pauta feminista, hegemonia política e liderança feminista – que caracterizou a fase de criação e os primeiros anos de atuação da Assessoria de Gênero, foi alterada com a chegada de Patrus Ananias ao MDA, em 2015. Pela primeira vez, na trajetória do ministério, um representante de outra tendência interna do partido (Articulação do PT) passou a fazer a gestão da pasta. Na renovação dos cargos, a servidora pública Célia Hissae Watanabe foi indicada para a Diretoria de Mulheres a partir das recomendações apresentadas pelas diferentes organizações do Campo Unitário<sup>5</sup>, como afirmou uma das entrevistadas:

Tem um agrupamento de movimentos que se intitula campo unitário, então isso foi construído dentro desse campo [...] inclusive, toda a composição da Diretoria levou em consideração esse acúmulo, né? Porque os movimentos apresentaram os seus nomes, né? E aí a própria opção do ministro Patrus foi trabalhar com isso, com essa construção coletiva da composição da Diretoria (Cleide, Poder Público).

Nesse período, de acordo com as entrevistadas, ficou mais evidente a atuação das organizações de mulheres rurais na indicação das ocupantes dos cargos da Diretoria, caracterizando um processo de disputa na ocupação deste espaço:

No último governo, no último ano do mandato da Dilma, aí sim nos chamaram para conversar. Até porque eles nunca tinham chamado e a gente também não tinha interesse, não era isso. Mas no último governo sim, daí foi feito no diálogo. Chamado pelo Patrus, pela composição do próprio ministério do Patrus Ananias e a gente daí indicou a Michela Calaça para ficar, pra trabalhar com essa questão das mulheres ali dentro da Diretoria (ROSE, Movimento Social).

---

<sup>5</sup> O Campo Unitário é um corpo político constituído por 30 organizações populares, movimentos sociais e sindicais dos povos do campo, das águas e das florestas. São eles: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Associação Brasileira de Reforma Agrária, Articulação do Semiárido Brasileiro, Conselho Indigenista Missionário, Conselho Nacional das Populações Extrativistas, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, Contag, Contraf Brasil, Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais, Comissão Pastoral da Terra, Conselho Pastoral dos Pescadores, MAB, MST, MMC, MPA, Movimento pela Soberania Popular na Mineração, Movimento Camponês Popular, Movimentos dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, Pastoral da Juventude Rural, NAPP Agrário e Agrícola, Secretaria Agrária Nacional do PT e Núcleo Agrário da Bancada do PT no Congresso Nacional.

A Célia mesmo foi uma indicação da CONTAG. Uma briga nossa para ocupar esse espaço (ANTÔNIA, Movimento Social).

É importante registrar que a Diretoria já tinha uma estrutura de cargos que possibilitou uma composição a partir de indicações das diferentes organizações. Por outro lado, o reconhecimento institucional e legitimidade de atuação construídas até aquele momento podem ter contribuído para fomentar as disputas sociais e políticas para ocupação deste espaço. O fato é que a hegemonia política que marcou a condução inicial da DPMR deu lugar a uma estrutura de composição política marcada pela defesa dos interesses das mulheres rurais, mas também por objetivos e interesses das diferentes organizações que estavam nesta composição, refletindo a pluralidade (e as disputas) internas ao PT e ao campo progressista naquele momento.

Cabe ressaltar que o compromisso com a igualdade de gênero, por parte da direção do MDA, não se expressou de forma tão evidente na ocupação de cargos de direção no Ministério. A Secretaria Executiva do ministério, por exemplo, foi ocupada por uma mulher em dois momentos: 2011 e em 2015. Em 2013, pela primeira vez, uma mulher ocupou o cargo de Secretária Nacional, na SDT. Predominou no MDA, no período analisado nesta pesquisa, a presença masculina nos cargos de direção mais elevados, ilustrando que, também no serviço público se manifestam as desigualdades de gênero estruturante a sociedade brasileira.

### 3.1.1 A estratégia da transversalidade de gênero

A opção pela transversalidade de gênero foi outro fator determinante na criação da Diretoria e na sua atuação no processo de institucionalização da política de mulheres rurais. Assim afirmou um ex-ministro:

E a ideia de fortalecer a estrutura do trabalho de gênero tinha a ver sim com fortalecer a agenda de políticas públicas, né? Tinha muito a ver. E também sempre foi um conceito muito forte, que era a ideia da transversalidade. Quer dizer, a ideia de que todas as políticas públicas, por isso que eu fiz referência a documentação das políticas agrícolas e o acesso à terra, quer dizer, a ideia sempre foi, né? Essa marca de que as políticas de gênero das mulheres deveriam ser políticas transversais, né? Estar presente em todos os programas ou as políticas públicas do MDA (MARCO, Poder Público).

Era uma estratégia que respondia diretamente a pauta do movimento de mulheres rurais: *“Naquele momento, a gestão do MDA adotou a estratégia de transversalização da*

*agenda das mulheres rurais, motivado pela pauta do movimento de mulheres [...]*” (MARCO, Poder Público). Em outra entrevista foi possível verificar que, desde o início, as demandas do movimento direcionaram para uma articulação e integração da Assessoria com outras unidades do ministério:

[...] lembro muito bem que além da negociação e dos diálogos com os movimentos sociais, a gente teve esse esforço que foi na agenda do crédito e começar a discutir, a montar o Programa de Documentação da Trabalhadora Rural, que acho que foi uma coisa muito impactante pras trabalhadoras rurais porque a luta que constituiu o movimento das mulheres foi a reforma agrária e o reconhecimento como trabalhadoras [...] (ALICE, Poder Público).

Mas, era também uma condição que estava integrada ao modelo de mecanismo institucional de políticas para as mulheres defendido na agenda feminista do PT. Para ter capacidade de articulação política interna ao governo, era necessária uma estratégia que permeasse toda sua estrutura (Delgado, 2007). Assim, para ser efetiva na perspectiva do movimento de mulheres e do Partido, a Diretoria deveria ser capaz de intervir no processo de elaboração e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar. A implementação desta estratégia também foi registrada por Leite (2021):

As reformulações e a orientação de transversalidade na política do governo no período 2003/2015 em relação às mulheres também se expressaram no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com a sua reformulação institucional, que passou além de executar ações específicas para as mulheres rurais como também nas demais políticas de responsabilidade do ministério (Leite, 2021).

A implementação da transversalidade de gênero que caracterizou a atuação da DPMR nas políticas públicas, como irei demonstrar mais adiante, representou um desafio, pelas tensões que geravam na estrutura do ministério. Contudo, o comprometimento explícito dos ministros com a pauta feminista, na perspectiva dos gestores, atuava como fator neutralizante ou minimizador destes conflitos ou de possíveis resistências, favorecendo a implementação da estratégia. Ilustro esta perspectiva nos fragmentos de entrevistas abaixo:

A escolha de transversalidade de políticas é uma escolha de tensão permanente. É um tipo de tensão permanente quando há o deslocamento entre uma execução direta e uma formulação e acompanhamento de políticas. Isto é uma escolha que cria um padrão permanente de tensão, de cobrança, de responsabilidade,

né? Entre quem formula, quem acompanha, quem executa. Acho que havia claramente uma compreensão, amplamente majoritária da direção do MDA, homens e mulheres, de toda a estrutura, da importância dessa agenda. Por isso que eu acho que essa agenda, ela permaneceu no MDA e no fim do ciclo do PT no MDA (MARCO, Poder Público).

Na época, o MDA era todo ... Todo o MDA era só de militantes do PT. Todos tinham alguma trajetória, todos tinham trajetória seja no movimento rural ou em algum outro movimento social, então esses temas, eles fundem com mais facilidade, sabe? Ninguém é maluco, entende? Para ter uma postura não feminista num espaço daqueles (GUSTAVO, Poder Público).

O compromisso dos dirigentes com a pauta das mulheres, de fato, é um dos fatores preponderantes para que os avanços na implementação de políticas de igualdade sejam alcançados. Contudo, o efeito neutralizante dos conflitos e tensões estava longe de ser uma realidade, já que a atuação das lideranças e equipe da Diretoria foi marcada por resistências e conflitos de diferentes ordens, como demonstrarei mais adiante.

Por outro lado, a perspectiva da transversalidade, naquele momento inicial, era também uma estratégia para superar as limitações técnicas, orçamentárias e operacionais que predominavam no MDA e as perspectivas de ampliação destas capacidades, a curto prazo, não eram vislumbradas. Assim afirmaram os ex-ministros:

Naquele momento, a gestão do MDA adotou a estratégia de transversalização da agenda das mulheres rurais [...] como estratégia para enfrentar as limitações da capacidade estatal do ministério. A ideia era, na verdade, a ideia era organizar o MDA. E dar mais potência institucional. Força institucional a esta agenda. Você tá falando de 2003, né? Você tá falando do MDA que é muito pequeno institucionalmente. Não tinham superintendências estaduais. Era uma estrutura muito pequena, né? (MARCO, Poder Público).

Qual era a dificuldade enorme que a gente tinha? O MDA não tinha quadro de pessoal. A gente só tinha CCs (Cargos de Confiança). Meia dúzia de CCs, e fazia contratação de consultores do IICA, da FAO, essas coisas todas. Então assim, era praticamente impossível você construir uma estrutura forte que respondesse às demandas. E por óbvio, as demandas das mulheres rurais eram muito grandes. Se a agenda feminista, de uma maneira geral, é uma agenda que já é muito desafiadora, para o rural isso era ainda mais desafiador. A gente tinha uma enorme dificuldade. Nem era dificuldade. Era impossível, por exemplo, contratar mais Cargos de Confiança, mais DAS, que a gente chama no Governo Federal. Bom, porque contratar DAS significa ou tu tirar de um outro ministério, e ninguém tinha, ou tu aprovar projeto de lei no congresso. Isso era impensável. Então, assim, as estruturas que a gente tinha no Ministério do Desenvolvimento Agrário eram muito precárias. A saída num primeiro momento, foi chamar todo mundo do ministério e toda a estrutura do ministério. A Secretaria de Agricultura Familiar, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, o INCRA. Todo mundo. E dizer “olha, o tema das mulheres rurais, nós vamos criar uma secretaria, quando for possível, certo? Mas isso é um tema transversal, ele tem que atravessar todas as nossas políticas. (GUSTAVO, Poder Público).

As entrevistas indicaram que havia um compromisso político do ministério com a agenda das mulheres rurais, a partir da constituição de uma estrutura específica para dialogar com o movimento e coordenar as ações. Contudo, de acordo com Delgado (2007) e Guzmán (2000), os avanços na implementação da agenda de políticas para mulheres na ação estatal, requer mais que declarações de “vontade política”. É necessário ter o real compromisso e a intervenção dos dirigentes centrais sobre a questão; disposição para enfrentar os conflitos que possam ser gerados; e alocar recursos materiais e humanos para a implementação da ação. Assim, a vontade política precisou ser traduzida em capacidades estatais. No decorrer da trajetória da DPMR, como vou demonstrar a seguir, foram constituídas – ainda que precárias – as capacidades que possibilitaram à DPMR atuar na burocracia estatal para a construção de políticas para as mulheres rurais.

### **3.2 Posição hierárquica e atribuições**

Quando o MDA assumiu o desafio de impulsionar a reforma agrária, o desenvolvimento rural e promover a agricultura familiar brasileira, assim como criar institucionalidades que possibilitassem a execução dessas políticas, assumiu, também, o desafio de constituir capacidades estatais que acompanhassem essas transformações (Medeiros, Jenifer, 2020). Capacidades estas moldadas e incrementadas pela interação entre os movimentos sociais com instituições e atores estatais, como ressaltaram Lavallo et al (2017).

Medeiros, Jenifer, (2020) ressalta que frente às demandas estabelecidas em torno das agendas da agricultura familiar, da reforma agrária e do desenvolvimento rural sustentável, havia a necessidade de constituir um aparato burocrático que desse sustentação ao ministério e possibilitasse a criação e a implementação de políticas públicas. A nova conjuntura política ativou capacidades estatais já instaladas, para em seguida colocar o MDA mais próximo do poder central, dar maior visibilidade a pasta nos espaços do governo, transformando-o numa estrutura nacional e construindo legitimidade popular para formular e implementar políticas públicas condizentes com a expectativa da sociedade.

No período de 2003 a 2010 essas capacidades foram fortalecidas com a ampliação da estrutura administrativa, do quadro de funcionários e do orçamento, ainda que não tivesse alcançado o quadro de pessoal desejável, burocracia estável, com planos de

carreira e cargos bem remunerados. Implementou-se um processo de coordenação política, que possibilitou a atuação conjunta com outros órgãos e a inserção do ministério em espaços e discussões estratégicas do governo. Ampliou-se a participação das organizações e movimentos sociais nas estruturas do governo, na execução de políticas públicas, possibilitando inovações nas interações que reverberaram tanto nas próprias organizações, como no governo.

Apesar do fortalecimento perceptível destas capacidades, permaneceram as dificuldades para avançar em pautas mais conflitivas, como reforma agrária. Também permaneceram os tensionamentos ocasionados pela limitação de recursos financeiros e quadro de funcionários. Contudo, avanços foram registrados: inovações nas políticas públicas; ampliação da estrutura do Ministério, seja dentro da Esplanada, seja no território nacional (via criação das Delegacias Estaduais e distribuição mais equalizada das ações); fortalecimento das relações internacionais; amplo e constante diálogo com as organizações sociais; e interação com diferentes órgãos do Estado. Foi uma fase de crescimento e fortalecimento que contribuiu para a consolidação do MDA.

A implementação da agenda de gênero e das políticas para as mulheres rurais se inseriu neste contexto de avanços, mas também, de contínua concorrência entre as unidades pelo suprimento de recursos e de outros atributos necessários para a implementação de suas agendas. Contudo, o desenvolvimento institucional e as condições criadas pela DPMR colocaram este mecanismo na contramão da visão pessimista registrada na literatura, de que a maioria dos MIMs na América Latina, tinham condições de atuação extremamente limitadas pela escassez de recursos (financeiros e humanos) e a falta de autonomia (Gonzales, 2019).

O primeiro aspecto que destaco da análise das capacidades construídas pela DPMR diz respeito ao lugar que ela ocupava na estrutura do governo. Como apresentado por Delgado (2007), nas gestões petistas, os mecanismos de políticas para mulheres deveriam estar nas estruturas de primeiro escalão de governo. Assim aconteceu no MDA. A Assessoria de Gênero foi constituída no gabinete do ministro para,

promover políticas de igualdade, através de ações finalísticas e medidas para transversalizar as relações de gênero nas políticas de desenvolvimento rural, de forma a promover os direitos econômicos das mulheres trabalhadoras rurais e o pleno exercício da cidadania (Butto, 2011, p. 17).

No primeiro ano do MDA, a Assessoria de Gênero seguiu sem uma formalização registrada na estrutura do ministério, como apresentado no Decreto nº 4.854/2003.

Mesmo com as alterações implementadas em 2004, quando a estrutura organizativa do MDA foi ampliada, por meio do Decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004 – com a criação de novas unidades (departamentos, secretarias e delegacias federais nos estados), a formalização da suplementação do quadro de funcionários e a ampliação de competências das secretarias não ocorreu. Mas, o Decreto incorporou nas competências da Secretaria Executiva, a responsabilidade pelo planejamento de gênero, raça e etnia com vistas à promoção de igualdade.

Em 2009, com a publicação da Portaria MDA Nº 19, de 03 de abril, a Assessoria foi formalmente incluída na estrutura do MDA, na forma de Assessoria Técnica (ASTECC) e passou a contar com uma coordenação interna – a Coordenação de Organização Produtiva de Mulheres Trabalhadoras Rurais e Quilombolas. A mudança mais significativa aconteceu no ano seguinte, por meio do Decreto Nº 7.255, de 4 de agosto de 2010, quando a ASTECC foi elevada à condição de Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), vinculada à Secretaria Executiva (Figura 1) e estruturada em duas coordenações-gerais: a Coordenação Geral de Acesso à Terra e Cidadania e a Coordenação Geral de Organização Produtiva.

Assim, a análise da trajetória indicou que a institucionalidade designada para coordenar a agenda das mulheres no MDA evoluiu de uma estrutura mínima de assessoria especial do ministro (em 2003) à uma estrutura mais robusta de Diretoria (em 2010), sendo mantida vinculada às estruturas de maior hierarquia do ministério, ora o gabinete do ministro, ora a secretaria executiva. Esta estrutura permaneceu até 2016, quando novas alterações na estrutura do MDA foram implementadas e o mecanismo foi sendo deslocado na estrutura hierárquica até a sua extensão, como demonstrarei mais a frente.

A literatura indica que as mudanças na hierarquia institucional dos mecanismos são frequentes. Na América Latina, no período de 1996 a 2006, muitos mecanismos experimentaram vigorosos progressos no que se refere à maior hierarquia e à sua capacidade de obter conquistas, estejam eles situados no setor legislativo ou no executivo (Guzmán, 2006; Montaña 2006; Paradis, 2013). Entretanto, ressaltam estas autoras, em sua trajetória, os MIMs estão sujeitos a modificações ao longo de sua vida institucional, em geral, sofrendo ameaças à sua continuidade e ao seu posicionamento na hierarquia governamental.

**Figura 1** – Posição da Diretoria de Políticas para Mulheres na estrutura organizacional do MDA.



Fonte: Leite (2020)

O vínculo com a estrutura central do ministério conferiu à DPMR condições reais para atuar na burocracia estatal e para a construção de relações com os demais órgãos do governo, necessárias à transversalidade de gênero. Nas entrevistas, dois aspectos desse posicionamento estratégico ficaram evidentes:

a) o “status” de secretaria atribuída a Diretoria mesma condição de participação nas decisões do ministério, como ilustrado no fragmento de entrevista abaixo:

Eu acho que do ponto de vista da política, Patrícia, a Assessoria Especial de Mulheres, ela já tinha dentro do ministério, status de secretaria, certo? Para nós significava o seguinte: aquilo tinha um status de secretaria. Assim como a internacional tinha um status de secretaria. Então, assim, tinha um coletivo do ministério que discutia orçamento, que discutia todas as políticas, encaminhava e avaliava. Era muito coletivo. De fato, era muito coletivo, assim, tinha um procedimento muito coletivo. A [assessora] sempre foi reconhecida como um quadro importante dentro do ministério. E ela sempre foi um quadro importante do ministério pelo trabalho que fez ao longo do tempo que teve lá (GUSTAVO, Poder Público).

b) o vínculo da Diretoria com a Secretaria Executiva conferia um maior poder de inserção sobre as demais unidades,

Porque tem uma coisa muito importante da Diretoria, que eu acho que desde que era Assessoria, foi uma sacada fundamental, é que era ligada a Secretaria Executiva. Essa Diretoria ligada à Secretaria Executiva, ela conseguia ter uma certa influência em todas as secretarias. Talvez ela virando uma secretaria, ela não tivesse, porque aí você pensa, a SAF não tinha influência sobre a SDT. A SDT não tinha influência sobre a SAF [...]. Porque eu acho que uma das coisas interessantes de estar na Secretaria Executiva é porque como a Secretaria Executiva coordena todas as secretarias, então as nossas demandas vinham pela Secretaria Executiva. Então, a gente conseguia dialogar com a SDT, com a SAF, em outro patamar, né? Não era olhado só como uma Diretoria. E nisso



a gente conseguiu, tentar além do nosso orçamento, transversalizar em todos os outros (MIRLA, Poder Público).

Contudo, parte das entrevistadas considerava que a elevação da Diretoria à condição de Secretaria seria uma forma de ampliar suas capacidades técnicas, financeiras e operacionais e, assim, responder de forma mais efetiva às demandas cada vez mais crescentes do movimento:

É diferente o status de uma Diretoria para uma Secretaria. Porque, por exemplo, status de Secretaria você começa a ter recurso financeiro maior, suporte técnico, suporte de DAS para poder sustentar de fato, né? Então você tinha naquele período ali, por exemplo, a SDT, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentro do MDA, tinha um outro status para tocar. Diferente de você ser só uma Diretoria subordinada a um outro, mesmo que fosse subordinada ao gabinete. Mas não tinha o mesmo status que uma Secretaria (ANTÔNIA, Movimento Social).

Outras entrevistadas, contudo, reconheciam que independente de ser Diretoria ou Secretaria, o importante era ter capacidade de articulação e de atuação integrada dentro e fora do ministério:

A demanda era ser uma estrutura diferente. No primeiro momento foi uma Assessoria. E depois, nas negociações, foi se consolidando melhor. E tomou um status importante, na minha opinião, que não era só uma Diretoria do MDA, era uma Diretoria que se articulava com outras áreas. Então nós fizemos um exercício muito bacana que foi o exercício de fazer uma ação mais integrada em diversas áreas dos ministérios, né? Que só o MDA não conseguira fazer isso pela limitação de recursos e pela necessidade de interagir com o próprio governo, né? Porque as coisas das mulheres rurais estão em todos os lugares, né? (CLAUDIA, Movimento Social).

Um ponto de concordância, ao que parece, seria assegurar à Diretoria capacidades de execução, conferindo-lhe equipe e recursos financeiros. Este era percebido pelas lideranças entrevistadas com um dos principais desafios:

Financeiros, principalmente. Eu acho que isso aí sempre foi a justificativa, né? Das dificuldades que fossem ter por mais que fosse um governo com maior boa vontade, com essa proximidade com a pauta das mulheres. A dificuldade de você ter aí essa [...] financeiramente também condições de poder ampliar, né? Então, [...] por mais que entendesse a importância, mas a dificuldade também de limite financeiro no ministério (ANTONIA, Movimento Social)

Ter recursos financeiros adequados e suficientes para desenvolver ações voltadas para a promoção da igualdade é um desafio comum na maioria dos mecanismos de políticas para as mulheres. Paradis (2013) e Gonzales (2018) registraram que um dos desafios enfrentados pelos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina estavam relacionados às dificuldades financeiras. Muitas vezes, os recursos financeiros

não eram compatíveis com as atribuições que o mecanismo recebia, o que não ocorreu com a DPMR, como vou demonstrar mais adiante.

A análise documental indicou que as competências e atribuições da Diretoria foram ampliadas, em relação ao que existia em 2001 (Quadro 4). Quando constituída, a Assessoria Especial tinha um caráter de assessoramento. Suas prerrogativas visavam apresentar, ao Condráf, recomendações que facilitassem o acesso das mulheres às políticas no âmbito do MDA e do Incra; proposição de medidas para assegurar a participação das mulheres nos cargos de direção do MDA; e promover a sensibilização de servidores em relação às questões de gênero, por meio de capacitação (Butto, 2011).

A partir de 2004, a Assessoria de Gênero assumiu a responsabilidade de planejar as ações de gênero, raça e etnia no âmbito do ministério. Nesta perspectiva, o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar – principal instrumento utilizado de apresentação de políticas e inovações representativas do compromisso do governo com o fortalecimento da agricultura familiar – lançado pelo MDA naquele ano, apresentou inovações em relação às políticas para as mulheres, a exemplo da titulação conjunta e do PNDTR. Contudo, a atribuição para execução direta das ações só foi concedida à Diretoria em 2006, quando recebeu competências para aprovar e formalizar instrumentos de parcerias, como convênios e contratos com organizações da sociedade civil e órgãos públicos necessários para execução das políticas e programas. Na prática, isso resultava na maior autonomia da Assessoria para a formalização de suas parcerias.

Em 2009, houve uma ampliação das responsabilidades institucionais registradas no regimento interno do MDA e a ASTEC passou a ter responsabilidade pela implementação de ações, políticas e programas de promoção de igualdade gênero e raça no âmbito do Ministério; pela articulação, formulação, promoção e coordenação das ações transversais visando à promoção de igualdade de gênero e raça no MDA, assim como, pela supervisão e avaliação da execução destas políticas.

Além disso, por meio da Coordenação de Organização Produtiva de Mulheres Trabalhadoras Rurais e Quilombolas, a Assessoria poderia: a) propor e acompanhar a realização de estudos que avaliem a eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas; b) propor ajustes técnicos e legais visando ao aperfeiçoamento das ações de acesso os direitos de cidadania, econômicos e de direito de uso e posse da terra das mulheres trabalhadoras rurais e quilombolas; c) elaborar notas técnicas dos assuntos relacionados a assessoria técnica; d) desenvolver critérios, mecanismo e indicadores para os monitoramentos e avaliação das ações afins; f) assegurar participação da sociedade

civil organizadas e mecanismo de controle dos programas desenvolvidos no âmbito do ministério; g) manter acervo de dados e informações que permitam identificar áreas potencialmente beneficiárias da ação.

Verificou-se ainda a institucionalização da perspectiva de gênero em outras unidades do Ministério. Por meio do Decreto Nº 6.813, de 3 de abril de 2009, caberia a SAF/MDA a responsabilidade de assegurar o acesso dos vários segmentos de agricultores familiares ao financiamento, com especial atenção para os agricultores de baixa renda e para a superação das desigualdades regionais e relativas a gênero, geração e etnia. Por meio da Portaria MDA Nº 19, de 03 de abril de 2009, coube à Coordenação-Geral de Desenvolvimento Humano, da SDT/MDA, apoiar a aprendizagem contínua, o desenvolvimento de lideranças, a adoção dos enfoques transversais de gênero, geração e etnia. Ainda que numa perspectiva formal, passaram a ter uma responsabilidade pela promoção da igualdade de gênero, conferindo materialidade à perspectiva teórica de que “a transversalidade de gênero deve permear a governança estatal ao invés de se sustentar em apenas um mecanismo de sua estrutura” (Staudt, 2003, p. 63, tradução nossa).

Em 2010, quando a ASTEC foi elevada à condição de DPMR, não foram verificadas alterações significativas nas suas competências. Foram mantidas as competências para a implementação de ações, políticas e programas de promoção de igualdade gênero e raça no âmbito do Ministério; e a articulação, formulação, promoção e coordenação das ações transversais; foram excluídas as atribuições de supervisionar a execução e promover avaliação de programas e de promover a formalização de acordos ou convênios com Estados, Distrito Federal, Municípios, organizações da sociedades civil, agentes financeiros e outros, visando a implementação de políticas de promoção da igualdade de gênero e raça.

Essa transição na estrutura institucional decorreu das capacidades de execução e coordenação que a Diretoria construiu ao longo do tempo. À medida que a agenda ia se ampliando e as ações iam sendo executadas foi se conformando uma "necessidade" de formalizar uma estrutura que fosse mais condizente com o que já existia na prática.

Assim, acho que no início, eu acho que não se tinha ... Até mesmo porque era uma Assessoria, não era um órgão executor, né? Então sendo uma Assessoria, a Assessoria não tem a função de executar política pública, executar orçamento, é assessoramento mesmo, né? Então não era essa a expectativa, né? Que se tinha. A questão é que a gente foi adensando cada uma dessas pautas e eu acho que até, por exemplo, que a primeira política pública que de fato a gente assume que é dupla, né? De um lado PNDTR, mas a gente gerenciando recursos pra serem executados pelo INCRA, né? E pelas delegacias, mas no

momento em que as delegacias se estruturam. Mas tinham inclusive isso, a gente executava o orçamento pra dois órgãos. E no tema da assistência técnica, que eu acho que até assim, tinha uma coisa concreta que era, claro, o aumento de atribuições e equipes muito diminutas na SAF. A gente demonstrando muita capacidade de diálogo e de elaboração e tal. E a gente recebe também essa atribuição, né? Eu acho que no momento em que esses dois programas, Programa de Organização Produtiva e PNDTR, começa a rodar, aí é uma linha de que é isso, né? Assim, na discussão da estrutura do MDA, já era incontestado. Eu lembro bem o Secretário Executivo na época, era o Daniel Maia, “você efetivamente são uma Diretoria”, “você não são mais uma Assessoria”, “tem que formalizar isso”. Então a gente tinha, né? Foi se transformando num órgão de execução de política pública e não mais um órgão de monitoramento (ALICE, Poder Público).

**Quadro 4 – Evolução das competências institucionais da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais**

2001	2004	2006	2009	2010
Portaria nº 33, de 8 de março de 2001	Decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004	Portaria Nº 51, de 13 de julho	Portaria MDA Nº 60, de 20 de novembro	
Sugerir, de forma integrada com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria Executiva do Banco da Terra, Secretaria da Agricultura Familiar/Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em todos os segmentos, a adequação de critérios, resoluções e normas de funcionamento interno do MDA/INCRA, facilitando o acesso das beneficiárias finais à terra, título, crédito, capacitação, assistência técnica e previdência social;	Planejar as ações de gênero, raça e etnia no âmbito do Ministério.	Aprovar e formalizar instrumentos de parcerias, como convênios e contratos com organizações da sociedade civil e órgãos públicos necessários para execução das políticas públicas de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.	Implementar ações, elaborar, promover e avaliar a execução de programas e projetos de promoção de igualdade gênero e raça no âmbito do Ministério;	Implementar ações, elaborar, promover e avaliar a execução de programas e projetos de promoção de igualdade, gênero, raça e etnia no âmbito do Ministério;
Submeter ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável propostas que visem a efetiva inserção das trabalhadoras rurais nas políticas, estratégias, programas, projetos e ações no âmbito do MDA/INCRA, desenvolvendo, nesse sentido, de forma integrada e democrática, um programa de combate à pobreza;			Articular e elaborar ações transversais que levem em conta as necessidades de inclusão social, especialmente no que diz respeito ao acesso aos direitos econômico das mulheres trabalhadoras rurais e das comunidades quilombolas;	Articular e elaborar ações transversais que levem em conta as necessidades de inclusão social, especialmente no que diz respeito ao acesso aos direitos econômicos das mulheres trabalhadoras rurais e das comunidades quilombolas;
Estimular a instalação de Fóruns Regionais de Mulheres para permitir a descentralização e capilaridade do Programa, com o empoderamento das mulheres envolvidas;			Contribuir para a formulação de políticas de promoção de igualdade de gênero e raça;	Contribuir para a formulação de políticas de promoção de igualdade de gênero e raça;
Garantir o acesso progressivo de no mínimo 30% (trinta por cento) de mulheres em cargos de direção dentro do MDA/INCRA até 2003, através de capacitação gerencial específica que			Articular ações interinstitucionais necessárias para implementação de políticas afetas a essa assessoria técnica.	Articular ações interinstitucionais necessárias para a implementação de políticas públicas para mulheres trabalhadoras rurais e das comunidades quilombolas.

permita atender às demandas político-estratégicas da Instituição;				
Implementar capacitação em gênero e gestão social para 30% (trinta por cento) de servidores na Sede e Regionais.			Orientar, elaborar e monitorar ações que possibilitem o direito de uso e a posse à terra das mulheres e comunidades quilombolas;	
			Articular, elaborar e promover ações que reconhecimento, ampliação e afirmação da cidadania das mulheres trabalhadoras rurais e dos quilombolas;	
			Supervisionar a execução e promover avaliação de programas e ações no que diz respeito ao tema;	
			Promover a formalização de acordos ou convênios como Estados, Distrito Federal, Municípios, organizações da sociedades civil, agentes financeiros e outros, visando a implementação de políticas de promoção da igualdade de gênero e raça;	

**Fonte:** elaboração própria, a partir de documentos institucionais coletados para a pesquisa.

De acordo com os documentos institucionais, a Diretoria assumiu o objetivo de superar as desigualdades de gênero e promover a autonomia das mulheres no meio rural (DPMR, 2014, p. 6) por meio da garantia do acesso à documentação civil, trabalhista e jurídica; da garantia do direito de acesso à terra e aos recursos naturais; da promoção da inclusão e do desenvolvimento da produção das mulheres, valorizando o trabalho produtivo delas e estimulando a socialização dos trabalhos domésticos e de cuidados; e do fortalecimento da participação social e do controle social. Em 2014, sua estrutura era constituída por três áreas de atuação: organização produtiva e comercialização; acesso à terra e cidadania; e gestão e articulação institucional (Figura 2).

**Figura 2 – Organograma da DPMR**



Fonte: DPMRQ, 2014

A partir das entrevistas pude considerar que o processo evolutivo relacionado a integração da Diretoria na estrutura estatal do MDA, assim como, a ampliação das suas competências, está diretamente relacionado aos resultados gerados em decorrência de sua atuação. A DPMR constituiu uma estabilidade organizacional, que permitiu avançar na institucionalização da agenda das mulheres rurais e construir uma “autoridade política”, conferindo ao MDA maior legitimidade, facilitando, inclusive, o trânsito no governo, como destacou um dos ex-ministros entrevistados:

Dentro do governo, agora vou pensar assim, Palácio do Planalto, tá? Era muito confortável a nossa posição, certo? Porque a gente tinha um trabalho já acumulado. Você tá falando de 2009, né? A gente já tinha um trabalho acumulado muito reconhecido nessa área, que nos dava muita autoridade. Então era muito tranquilo transitar com essas coisas. Era muito ... Tô lembrando agora, por exemplo, de um problema que a gente teve, que era o Território da Cidadania, sabe? Mexia com o orçamento de todos os ministérios praticamente. E isso era possível porque o MDA tinha muita autoridade política. Não tô falando de autoridade ... Autoridade política mesmo, assim, olha, “tem uma turma que ao longo dos anos tem feito muita coisa, tem avançado muito e que sabe como fazer”. Então isso nos dava uma certa facilidade de trânsito dentro do governo (GUSTAVO, Poder Público).

A partir dessa percepção, considero que a DPMR imprimiu uma marca inovadora no processo de construção de políticas para mulheres no Governo Federal, a partir de uma prática e uma experiência concreta de transformação institucional. O termo autoridade política, mencionado pelo entrevistado, remete ao que Abers e Keck (2017) denominaram de autoridade prática, que está relacionado à capacidade para solucionar problemas e ao reconhecimento dos principais tomadores de decisão, o que lhes permite influenciar comportamentos públicos ou privados (Abers; Keck, 2017, p. 35). Remete a uma autoridade criativa, que envolve a produção de competências para fazer coisas que ninguém havia feito (Abers; Keck, 2017, p.36).

A Diretoria desenvolveu na esfera do Governo Federal um processo criativo, conduzido por mulheres que atuaram na e no entorno da burocracia estatal para estruturar um conjunto de capacidades e obter o reconhecimento público que lhes conferiu poder para influenciar decisões relacionadas às políticas públicas. A constituição de equipes, a ampliação de orçamento, a produção de informações e indicadores e as habilidades para influenciar os outros e obter o reconhecimento, faz parte do processo de construção de capacidades – burocráticas, de coordenação e democráticas – que passo a apresentar de forma mais detalhada a partir de agora.

### **3.3 Equipe e orçamento**

A Assessoria, em sua fase inicial foi constituída por um número reduzido de profissionais: “naquele momento, em 2003, a Assessoria de Gênero foi constituída com uma estrutura mínima: um ou dois cargos de confiança, vinculado ao Gabinete do Ministro” (GUSTAVO, Poder Público). O MDA, na sua fase inicial, tinha o corpo técnico reduzido, constituído a partir da realocação de servidores de outros órgãos, da ocupação de cargos de Direção e Assessoramento (DAS) e da contratação de consultores por meio



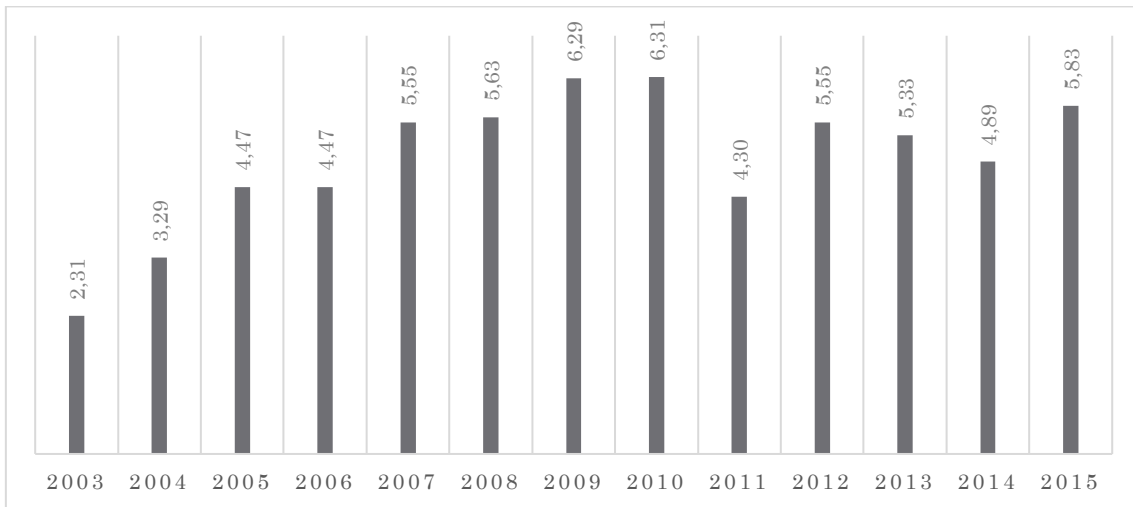
de acordos de cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) (Medeiros, Jenifer, 2020; Leite, 2021). Mesmo tendo sido ampliado em relação a gestão Fernando Henrique (PSDB) – o corpo técnico cresceu significativamente na gestão do presidente Lula (PT), passando de cerca de 250 para um número próximo de 1000 funcionários – havia o reconhecimento de que a quantidade de funcionários permanecia aquém do necessário (Medeiros, Jenifer, 2020).

A Diretoria seguindo as mesmas estratégias de recrutamento de profissionais adotados pelas outras unidades do MDA, no decorrer do tempo, passou a ter servidoras cedidas de outros órgãos, servidoras ocupantes de cargos comissionados e consultorias. Em 2011, a estrutura de pessoal correspondia a 26 integrantes, sendo constituída por: uma coordenação-geral, uma coordenação-executiva, 03 consultores/as, 07 servidores/as, 05 cargos de Direção Assessoramento Superior (DAS) e 07 terceirizados/as (BRASIL; SPM, 2011). Em 2014, verifiquei um pequeno aumento no quadro de pessoal, que passou para 29 pessoas.

Em relação ao orçamento, é importante registrar que em sua fase inicial, a Diretoria tinha poucos recursos, que eram acessados por meio de ação orçamentária vinculada a Secretária Executiva: "Algo bem importante é que a gente não tinha orçamento de nada para mulheres, né? Então, efetivamente, o que a gente fez foi com o dinheiro do Programa de Gestão da Secretaria Executiva" (ALICE, Poder Público). Assim, a evolução orçamentária no período de existência da Diretoria foi bastante significativa. As informações apresentadas nos relatórios de gestão e nas leis orçamentárias indicam que a designação de recursos para a implementação dos programas e políticas para as mulheres rurais teve uma ampliação significativa durante a trajetória da DPMR.

No período de 2003 a 2010, o contexto orçamentário do MDA também foi marcado por uma evolução positiva, embora tenha sido considerado insuficiente para responder às demandas dos movimentos e organizações sociais do campo (Medeiros, Jenifer, 2020). Os dados indicam que o orçamento do Ministério saltou de 2,32 bilhões para 6,31 bilhões, em 2010 – sendo o volume mais alto do período – para 5,83 bilhões, em 2015, depois de um período de 4 anos de queda (Gráfico 1).

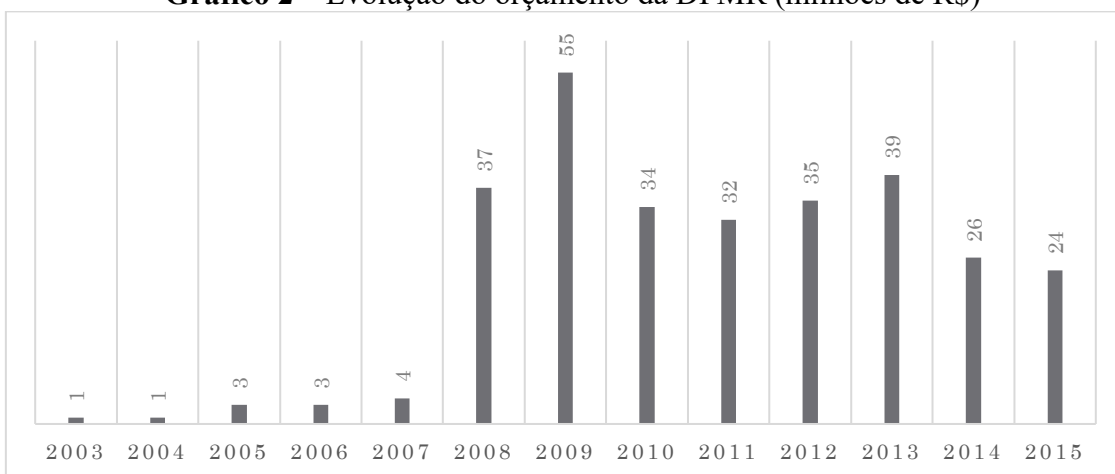
**Gráfico 1 – Evolução do orçamento do MDA (bilhões de R\$)**



**Fonte:** LOAs, período 2003 a 2015.

O orçamento da DPMR acompanhou este crescimento. No PPA 2004-2007, o volume destinado às políticas para as mulheres rurais ficou em torno de 12 milhões. Estes recursos, de acordo com Butto (2011), eram provenientes do Programa de Gestão das Políticas de Desenvolvimento Agrário, vinculado à Secretaria Executiva, e do Pronaf. No PPA 2008-2011, registrou-se um salto no volume de recursos orçamentários passando a cerca de 158 milhões de reais, alocados nas ações de Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres, de organização produtiva e documentação da trabalhadora rural. Essa tendência de crescimento se manteve no PPA 2012-2015, apesar do volume de recursos de 124 milhões ter sido menor que o PPA anterior (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Evolução do orçamento da DPMR (milhões de R\$)**

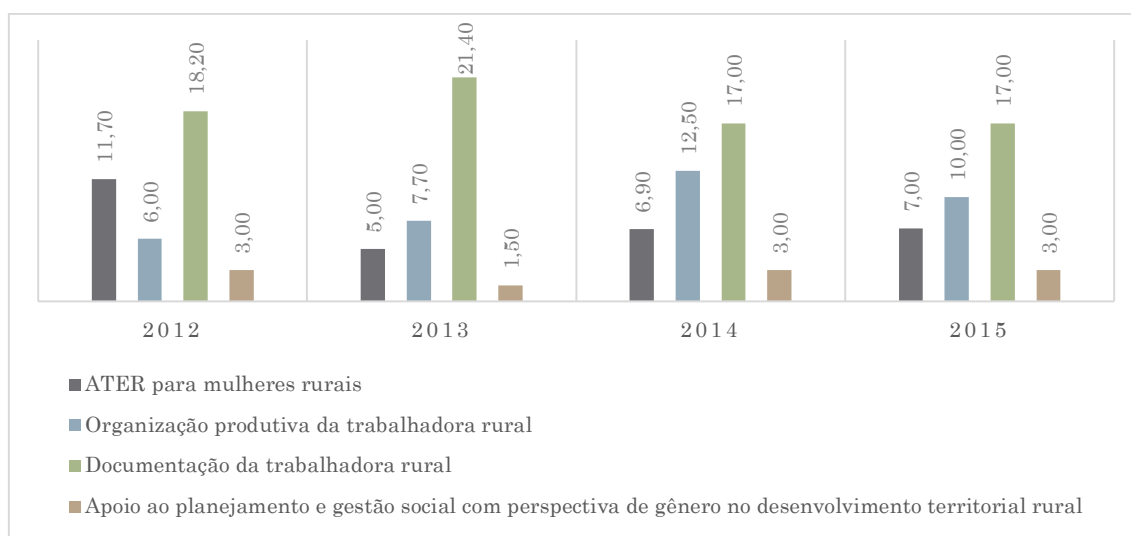


**Fonte:** DPMR/SPOA, 2013

A análise das Leis Orçamentárias do período de 2012 a 2015 demonstrou que, na distribuição dos recursos entre os programas e ações executados pela Diretoria de Mulheres Rurais, a maior parte ficou concentrada, durante todo o período, no Programa de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR). Esse programa, como irei apresentar mais adiante, era desenvolvido nacionalmente por meio de mutirões itinerantes. Em 2008, o PNDTR passou a integrar a Agenda Social, e em 2012, o Plano Brasil Sem Miséria. Dois planos estratégicos do Governo Federal para redução das desigualdades no país. Essa inserção justificou o acréscimo expressivo de recursos utilizados na estruturação e manutenção de unidades móveis e unidades fluviais, utilizadas na realização dos mutirões de documentação.

A Ação Orçamentária de Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres começou a ser executada pela Diretoria a partir de 2009, quando se definiu pelo apoio a projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) exclusivos para as mulheres. Em 2012, esta ação foi integrada ao Plano Brasil Sem Miséria, mas, ao contrário do PNDTR, não teve uma ampliação do seu orçamento. Os recursos destinados à Ação Orçamentária de Organização Produtiva da Trabalhadora Rural, que viabilizou a execução do Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, eram menos expressivos, mesmo tendo um leve crescimento no orçamento de 2015, em relação a 2012. Por fim, a Ação Orçamentária de apoio ao planejamento e gestão social com perspectiva de gênero e desenvolvimento territorial rural, que era executada no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, foi a que recebeu os menores volumes de recursos (Gráfico 3).

**Gráfico 3** – Orçamento dos programas e ações para mulheres rurais (milhões de reais)



Fonte: LOAs 2012; 2013; 2014; e PLOA 2015

A institucionalização do orçamento de gênero no MDA, assegurando recursos às políticas para as mulheres, seguia a iniciativa inovadora no Brasil de planejamento orçamentário com a perspectiva de gênero. Como registrou Pinheiro (2011, p. 2) “a implementação de ações direcionadas especificamente às mulheres brasileiras constitui fenômeno recente no âmbito do Governo Federal”. Essas iniciativas surgiram em meados da década de 1980, mas apenas em 2004 foram transformadas em projeto de governo, com o lançamento do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). A partir do PPA 2004-2007, foram incluídas nas estratégias e prioridades de governo discussões sobre desigualdade social, considerando a importância de variáveis relativas a sexo, raça e etnia, que complexificam a sociedade brasileira.

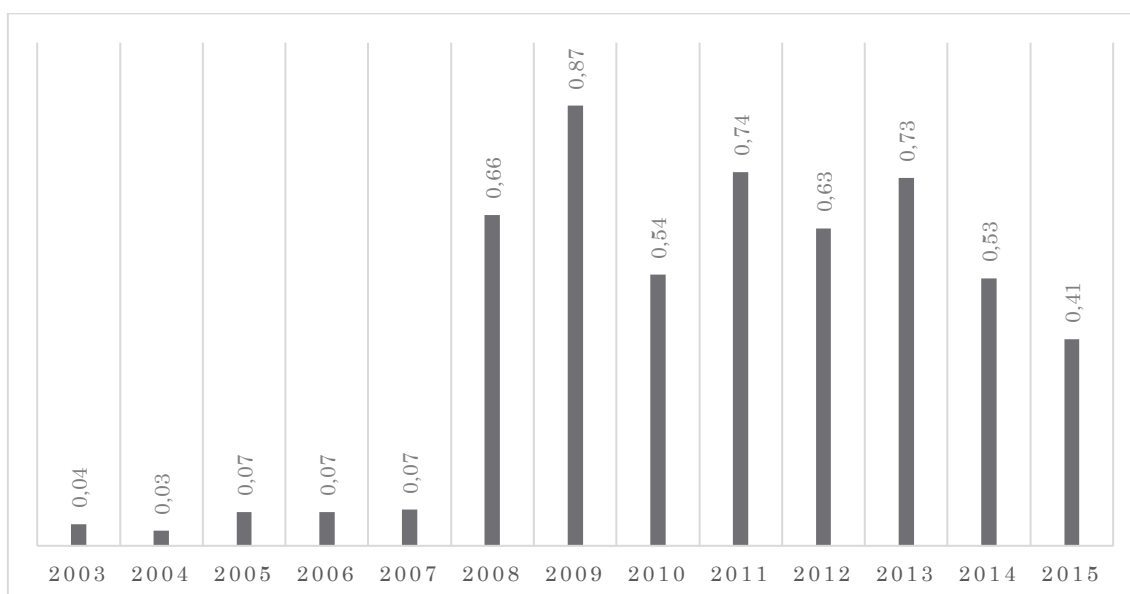
Ter um orçamento específico permitiu à DPMP condições para assegurar o caráter de órgão executor de políticas que lhe foi atribuído, ainda que o volume de recursos não fosse suficiente para atender as demandas do movimento. Havia um desafio permanente de assegurar este orçamento dentro do MDA, pois “coisa do orçamento sempre é muito difícil, porque é isso, é a gente fazendo disputa e o mundo todo fazendo também” (MIRLA, Poder Público). Medeiros, Jenifer, (2020) também registrou que essa disputa por orçamento estava presente em toda a trajetória do Ministério e que sempre foi um ponto de tensão entre as áreas. Nas palavras de um ex-ministro, ter estrutura significava ter parte do orçamento:

Bom, de toda forma, têm uma estrutura dentro do Estado que tem um foco, no caso do que a gente tá conversando, um foco de mulheres rurais, bom, você abre uma gama de possibilidades enorme. Você tem, inclusive, um orçamento para trabalhar. Essas coisas fazem muito ... Orçamento e gente, sabe? Dentro do governo. Tem alguém que disse uma vez uma frase, eu não sei quem é o autor, mas “ao fim, ao cabo, você tá sempre disputando uma fatia do orçamento público”, sabe? O orçamento é um só e alguns tem uma fatia muito grande do orçamento e outros têm pequeno e outros não tem. Tu ter uma estrutura significa ter parte do orçamento (GUILHERME, Poder Público).

A questão orçamentária, de forma geral, é um grande desafio para que os mecanismos institucionais de mulheres possam levar adiante sua missão de influenciar e interferir concretamente nas políticas elaboradas no âmbito do governo, em muitos casos eles, recebem reduzidos recursos, seja em termos de estrutura, de pessoal e de financiamento, apesar de haver uma tendência de incremento no orçamento ao longo dos anos (Paradis, 2013; Gonzales, 2019).

Entretanto, essa evolução no orçamento nem de longe expressa uma distribuição mais equilibrada entre as ações específicas para as mulheres e as demais ações executadas pelo governo. Os recursos destinados a DPMR, no contexto global do orçamento do MDA podem parecer inexpressivos. No período de 13 anos, o volume destinado aos programas específicos para as mulheres rurais executados pela Diretoria não ultrapassou 1% do orçamento do ministério (Gráfico 4). Entretanto, não se pode afirmar que o volume de recursos para as mulheres rurais tenha sido baixo, já que neste período muitas políticas executadas por outras áreas do Ministério, à exemplo do Pronaf e da Ater, tinham metas específicas de atendimento às mulheres.

**Gráfico 4** – Orçamento da Diretoria de Mulheres em relação ao orçamento do MDA.



**Fonte:** produzido pela autora a partir de DPMR, 2014.

Neste cenário de recursos escassos e disputas intensas, cabia às gestoras da DPMR um grau de empreendimento maior, ou seja, “um exercício bem maior de convencimento para determinadas políticas que sempre estiveram à margem do Estado ou marginalizadas pelo Estado (CLÁUDIA, Movimento Social). Assim, o papel do ativismo institucional feminista, implicava, em primeira instância, assegurar o orçamento, ainda que limitado. Às gestoras eram levadas a travar uma “guerra feroz lá em defesa do orçamento” (CLEIDE, Poder Público).

Por outro lado, essa defesa por mais recursos deveria estar amparada num elevado grau de execução orçamentária. De forma geral, havia entre as unidades do MDA uma preocupação de realizar a gestão racional dos recursos e um zelo pela execução

orçamentária (Medeiros, Jenifer, 2020). Mas, no caso da Diretoria, havia desafios específicos, como registrou uma ex-gestora:

O procedimento operacional do Estado não era pra fazer do jeito que a gente fazia. A gente ainda fazia. O jurídico da mesma forma. Se o jurídico é a execução do que tá na lei, não existia lei que permitisse a gente, né? A fazer lá a ciranda infantil e no sei o quê (KATIA, Poder Público).

Os procedimentos burocráticos para a execução das políticas no MDA não estavam organizados para responder às demandas das mulheres rurais em prol da igualdade de gênero, o que exigia das gestoras e da equipe um esforço adicional de aprendizagem para transformação das institucionalidades: “então, era um monte de obstáculo, que quem estava lá, ou por maldade ou não, mas executava o que estava na lei, nos forçava a estudar e nos forçava a ter que mudar aquilo” (KATIA, Poder Público). Como registrou Guzmán (2019; 2001), esse processo de transformação das políticas exigia superar barreiras ideológicas, políticas, organizacionais, administrativas e procedimentais e um elevado esforço de aprendizagem para conhecer, dominar e flexibilizar leis, normas, regras e procedimentos administrativos a favor de seus objetivos institucionais.

Assim, na perspectiva de Moser (2005), no processo de institucionalização de políticas para as mulheres, era necessário denunciar qualquer pretensão de neutralidade dos procedimentos e técnicas gerenciais e operacionais, assim como os marcos legais, afirmando-se que essas impactam na reprodução ou transformação das desigualdades. E nessa perspectiva, a dimensão técnica e especializada – que abrange os meios gerenciais para a operacionalização das políticas na área – não pode ser negligenciada. Para tanto, como afirmou Marcondes et al. (2018), a operacionalização da transversalidade deve envolver o desenvolvimento de instrumentos que subsidiem o planejamento, a implementação e o monitoramento de políticas públicas, incluindo o planejamento e a execução orçamentária.

Além dos desafios de se apropriar e transformar os procedimentos burocráticos, a Diretoria também era instigada a ampliar a escala de sua atuação e superar outros limites que estavam relacionados à falta de estrutura do MDA nos estados, para dar o suporte necessário para a execução das ações: “Nós éramos desafiadas a sempre pensar em coisas em maior escala, né? E nós tínhamos sempre um grande limite que era: o MDA não tinha estrutura própria”. (ALICE, Poder Público).

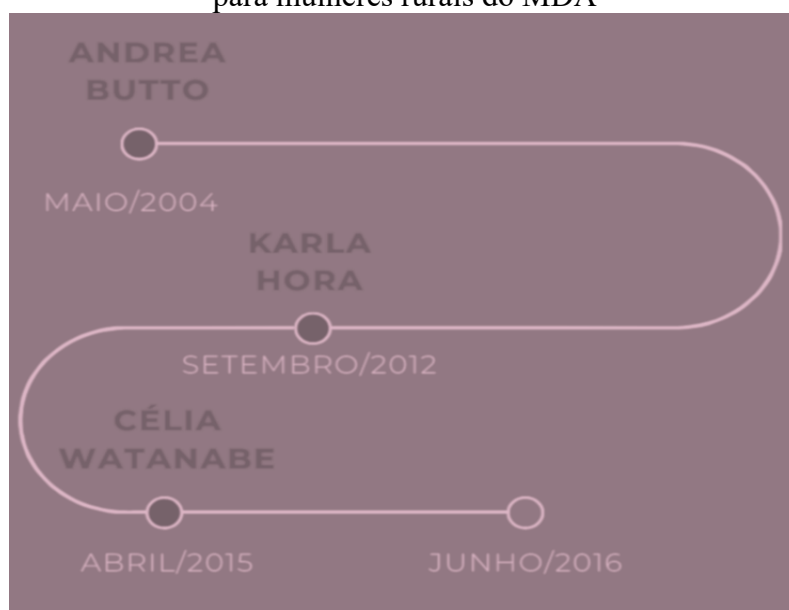
A DPMR executava seu orçamento por meio de convênios, contratos de repasse e Termos de Execução Descentralizadas (TEDs) formalizados com organizações da sociedade civil e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, parceiros na execução dos três programas que ela executava. De acordo com o relatório de gestão, em 2014, havia 245 instrumentos de parceria formalizados e sob a gestão da Diretoria.

Assim, considero que a estrutura administrativa e orçamentária se constituiu em peças de uma mesma engrenagem e, na medida que elas iam sendo alteradas, afetavam o funcionamento e os resultados do processo de construção e transformação das políticas públicas do MDA na perspectiva da igualdade de gênero. Se o quadro técnico e o orçamento foram aquém do necessário para responder às demandas do movimento, a criatividade, o empenho e o comprometimento das mulheres da Diretoria contribuíram para que as ações fossem executadas com os recursos que estavam disponíveis naquele momento.

### 3.4 Quem eram e como atuavam as mulheres da Diretoria

Até 2009, predominava na Diretoria a presença de mulheres, composição que foi alterada com a chegada de servidores. No período de 2003 a 2016, apenas 3 mulheres ocuparam o cargo mais elevado de direção, conforme ilustrado na Figura 3.

**Figura 3.** Tempo de permanência das gestoras no mecanismo institucional de políticas para mulheres rurais do MDA



Fonte: elaborado pela autora.

Da análise da trajetória destas gestoras, sintetizada na figura 4, verifiquei um aspecto em comum: todas eram servidoras públicas, sendo duas professoras vinculadas a Universidades Federais e outra à Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), estrutura vinculada ao MAPA. O segundo aspecto em comum refere-se à relação com organizações do campo e com as mulheres rurais, por meio da atuação profissional em trabalhos de assessorias e consultorias. Apenas uma das diretoras possuía experiência na gestão de mecanismo institucional e vínculo com movimento feminista; duas delas eram filiadas ao PT, uma com forte vínculo com as feministas do partido, a outra sem vínculo. A mesma diretora que construiu sua trajetória no movimento feminista, possuía também experiência na gestão de mecanismo institucional de mulheres, enquanto as outras duas estavam exercendo o cargo pela primeira vez.

**Figura 4.** Síntese comparativa do perfil das gestoras da Diretoria de Mulheres Rurais do MDA



**Fonte:** elaboração da autora a partir das entrevistas com as ex-gestoras.

O perfil, a experiência e as redes as quais as gestoras estão conectadas são características que podem influenciar os resultados das entregas, pois a experiência



anterior e as conexões sociais constituem-se num recurso próprio que podem ser usados nas interações nas burocracias governamentais. Essa interação entre as militâncias por dentro do Estado, indicam que Estado e movimentos podem compartilhar objetivos e propósitos. As redes de relações das ativistas fornecem ao mesmo tempo recursos para a promoção de suas agendas dentro do governo e, por outro lado, tensões e pressões face às dificuldades de cravar temas na agenda decisória que esbarram na resistência de vários setores sociais e forte oposição na burocracia estatal (Cayres, 2015).

A maior parte das mulheres da Diretoria que atuou no período de 2003 a 2016 tinha como vínculo institucional predominante a ocupação de cargos comissionados (DAS), assim afirmaram 8 das 16 profissionais entrevistadas pelo questionário aplicado. Uma parte (5 entre 16) eram servidoras efetivas do MDA e do Incra ou cedidas por outros órgãos. As consultorias também se revelaram como uma relação de trabalho importante, especialmente na fase inicial, quando a presença de servidoras era menor. Leite (2021) revelou que essas profissionais eram contratadas por meio de parceria com organismos internacionais e seus contratos tinham objetivos específicos, em geral, estudos visando o fornecimento de subsídios para análise e qualificação das políticas.

A concentração de profissionais na Diretoria, no período de 2009 a 2013, coincidiu com o período de ampliação das capacidades técnicas do MDA (Medeiros, Jenifer, 2020; Leite, 2021). Contudo, Medeiros, Jenifer, (2023) registrou que houve no MDA uma elevada rotatividade de funcionários, em decorrência de substituições da equipe de trabalho, muitos sem vínculos e contratações temporárias, somado ao quadro reduzido de servidores efetivos do órgão. Esse aspecto da rotatividade, todavia, não pareceu ser tão expressiva na Diretoria. Das 16 entrevistadas, 4 informaram ter trabalhado pelo período de 1 a 2 anos; 5 permaneceram pelo período de 3 a 4 anos; e a maioria ficou pelo tempo superior a 5 anos.

A equipe era, predominantemente, jovem, já que grande parte das profissionais (14 de 16) tinha entre 18 a 35 anos no período que trabalhou na Diretoria. Tinham elevado grau de formação, sendo que a maioria tinha nível superior (14 de 16), grande parte delas com pós-graduação em nível de especialização ou mestrado. Considerando a representação geográfica, verificou-se que predominava a presença de profissionais das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A maioria (13 de 16 entrevistadas) tinha algum grau de conhecimento ou formação no tema das mulheres, gênero ou feminismo antes de chegar à Diretoria. O interesse pelo tema permaneceu latente entre as profissionais mesmo depois de ter saído.

Uma parte significativa (9 de 16 entrevistadas) tinha experiência de trabalho na administração pública. Uma pequena parte (4 de 16 entrevistadas) atuou em organizações sociais, organizações feministas, de mulheres rurais, sindicais, da economia solidária, cultura e assistência social. Nestes espaços desenvolveram atividades de informação e formação, apoio e/ou assessoria a grupos de mulheres e militância junto aos movimentos. Leite (2021) também registrou que a equipe da Diretoria tinha uma atuação e formação política inerentes aos movimentos populares, eram feministas e haviam trabalhado em administrações municipais, estaduais ou no poder legislativo.

Outro dado importante referente ao perfil da equipe era a relação com partido político e movimentos feministas. Metade das entrevistadas tinha vínculo com o PT, único partido mencionado. As entrevistadas relataram que a relação partidária favorecia sua atuação na Diretoria, pois possibilitava conhecer pessoas (de organizações e movimentos sociais) e lideranças do partido que assumiram cargos de gestão no ministério; ter maior conhecimento sobre o programa de governo; assim como contribuía para ampliar suas experiências e conhecimentos sobre as políticas públicas.

Metade das entrevistadas também tinha relação com movimentos de mulheres, neste caso, sete eram ligadas à Marcha Mundial de Mulheres (MMM), uma ao Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e uma ao Movimento Sem Terra (MST). Para as entrevistadas, ter uma relação mais próxima com o movimento trazia vantagens para sua atuação na Diretoria, possibilitando conhecer melhor as demandas das mulheres rurais; compreender a importância das políticas para mulheres; estabelecer melhores relações com as organizações da sociedade civil e com os órgãos públicos nos espaços coletivos de debate.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) revelaram que a presença de militantes no interior dos ministérios permitia experimentações que produziam resultados variados a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleciam suas relações, historicamente constituídas em cada setor. Penna (2015), ao tratar da interação de partido político com os movimentos sociais, registrou que o partido funcionava como uma cola que ligava movimentos sociais a alguns servidores públicos. Assim, essas relações de proximidade e parceria passam a compor um mosaico de interações socioestatais. Medeiros, Jenifer, (2020) registrou que, profissionais que ocuparam cargos na burocracia estatal com trajetória nos movimentos sociais e tinham atuação com agricultura familiar, partido político, desenvolvimento rural e outras agendas afins,

desempenharam um ativismo estatal que refletiu na burocracia do MDA. Esse é o quadro constatado pela pesquisa.

O ativismo institucional feminista desenvolvido na DPMR foi constituído por servidoras militantes do movimento feminista e do partido, mas também, por outras que não tinham esta relação, em conformidade com o que é apresentado na literatura, que afirma que o ativismo institucional pode ser realizado por servidores(as) que fazem parte de redes da sociedade civil (Olsson; Hysing, 2012) ou por servidores(as) públicos não integrados à estas redes de movimentos sociais externos ao Estado (Abers, 2021; Pettinicchio, 2012; Banasz, 2010). Neste caso, sua atuação por dentro da administração pública para mudar políticas e ações governamentais estaria em conformidade com seus valores pessoais.

Esse alinhamento entre valores pessoais e propósitos institucionais do ativismo ficou evidente nas entrevistas: 15 das 16 entrevistadas consideraram que as ações que desenvolviam estavam alinhadas com seus valores pessoais, entre os quais a busca pela transformação social, por meio da promoção da igualdade, da equidade e da justiça social; o combate a discriminação e a violência contra as mulheres; a luta pela autonomia e a liberdade das mulheres; o fortalecimento da democracia, da transparência e da participação social. Os valores aqui mencionados, por sua vez, estavam em consonância com os objetivos e as atribuições da Diretoria que tinham um estreito alinhamento com os objetivos e interesses do movimento de mulheres rurais.

Neste aspecto, da relação com o movimento, a maior parte das entrevistadas (9 entre 15 entrevistadas) considerava que suas atividades estavam predominantemente relacionadas às demandas dos movimentos de mulheres rurais; uma pequena parte (4 de 15 entrevistadas) considerava que sua atuação estava predominantemente relacionada aos objetivos da Diretoria. Portanto, o ativismo institucional feminista desenvolvido pela equipe da Diretoria atuava, predominantemente, em prol de causa coletiva, como proposto por Abers (2021), em relação a causa das mulheres rurais.

Assim, verifiquei que a atuação da equipe ocorreu em um contexto institucional, cujas estruturas favoreceram as interações entre as equipes da Diretoria e das outras unidades do MDA. Neste ponto, quatro aspectos chamaram atenção: o mandato institucional, os recursos materiais disponíveis, a autonomia para atuar em nome da Diretoria e os recursos de qualificação para intervenção.

Em relação ao primeiro aspecto, como já demonstrei, havia um direcionamento político dos gestores do ministério para intervenção numa perspectiva feminista. Por

outro lado, a Diretoria tinha atribuições institucionalizadas, registradas nos normativos internos do Ministério, que davam “autorização” para a ação das servidoras no processo de transformação das políticas. Nesse sentido, a maior parte (13 de 16 entrevistadas) considerava que sua atuação institucional estava predominantemente vinculada às atribuições do cargo/função que ocupavam.

Em relação ao segundo aspecto, dos recursos materiais, verifiquei que a Diretoria disponibilizava, dentro dos limites que tinha, a infraestrutura necessária para a atuação de sua equipe. Todas as entrevistadas informaram que faziam uso de infraestrutura física, equipamentos e rede de internet. Algumas tinham acesso a celular institucional e a maioria informou receber apoio financeiro (diárias e passagens) para realização de atividades em outras cidades. A maioria fazia uso de sistemas informatizados de informações e gerenciamento das políticas do MDA, o que possibilitava ter acesso a informações orçamentárias, administrativas e gerenciais.

No terceiro aspecto, da autonomia, me pareceu evidente que as servidoras tinham um grau de liberdade para agir em nome da Diretoria. A maioria das entrevistadas revelou que tinha autonomia para realizar ações de articulação com organização dos movimentos de mulheres rurais ou com as outras unidades do MDA ou com outros órgãos externos ao Ministério; e para representar a Diretoria em atividades externas ao MDA, em redes e articulações com organizações de mulheres ou em grupos de trabalho, comissões ou comitês. As mulheres da Diretoria atuavam em diferentes campos temáticos compatíveis com os objetivos e atribuições das coordenações às quais estavam vinculadas. Essa atuação ocorria especialmente nos temas relacionados à organização produtiva das mulheres, a assistência técnica, a comercialização, a gestão territorial, a documentação e a agenda internacional.

Essa atuação também era caracterizada por uma diversidade de práticas desenvolvidas no ambiente institucional. As mencionadas com mais frequência pelas entrevistadas foram: i) coordenação ou apoio ao funcionamento de comitês, grupos de trabalho ou comissões, espaços estes que favoreciam o diálogo com as organizações, que possibilitavam a criação de uma cumplicidade convergente entre as pautas dos movimentos, organizações sociais de mulheres e a agenda de governo e favorecia o planejamento de atividades com órgãos parceiros; ii) participação em redes de organizações feministas ou de mulheres, que possibilitavam o contato e diálogo constante com redes e movimentos feministas, a defesa das pautas da Diretoria e das demandas das mulheres; e iii) apoio para que o financiamento de organizações de mulheres se

efetivassem, auxiliando, por exemplo, na inserção de dados das organizações em sistemas governamentais para que as parcerias fossem formalizadas.

Outras práticas mencionadas foram: proposição e defesa para institucionalização das ideias feministas no MDA; proposição e defesa de ajustes nas práticas da administração pública; proposição e defesa de adequação das ações comunicativas do Ministério; o incentivo e participação em atos promovidos pelas organizações de mulheres rurais como forma de pressão ao governo; mobilização de recursos externos ao Ministério para apoiar as organizações de mulheres rurais; mediação de conflitos ou apoio no diálogo entre as organizações de mulheres rurais e o governo; mobilização de outras causas temáticas associadas ao feminismo, como agroecologia; orientação ou apoio jurídico às organizações de mulheres rurais; envolvimento acadêmico com o tema do feminismo.

Por fim, no que diz respeito ao quarto aspecto, o dos recursos de qualificação, verifiquei que a Diretoria disponibilizava, por meio da capacitação, oportunidades de qualificação para o aprimoramento da atuação da equipe. A maior parte (13 de 16 entrevistadas) informou ter recebido capacitação sobre políticas públicas, gestão pública, gênero e feminismo, políticas para mulheres, orçamento público e legislação pública. Na perspectiva das entrevistadas, a ausência de capacitação mais continuada, afetava em alguma medida, o desenvolvimento das atividades. Mas, para suprir as lacunas de conhecimento, as entrevistadas realizavam a autoformação, buscavam informações e auxílio com outros servidores(a) do MDA ou participavam de atividades de capacitação externas, não promovidas pela Diretoria.

Assim, considero que as mulheres da Diretoria que atuaram no MDA utilizaram um conjunto de recursos materiais, simbólicos e relacionais disponibilizados pela própria Diretoria para transformar instituições e construir as políticas demandadas pelo movimento de mulheres rurais. Essa atuação, contudo, situada em um contexto relacional que envolvia diferentes atores e interesses, não ocorreu sem conflitos e resistências. As entrevistadas consideravam que o ambiente institucional era, em alguma medida, favorável à defesa de ideias e propostas feministas, especialmente, por haver por parte da direção, o compromisso político em construir programas de fortalecimento da igualdade de gênero.

Contudo, a atuação das mulheres da Diretoria, promovia um embate de ideias, posições e valores relacionados à condição e aos papéis de mulheres e homens na sociedade e colocava em evidência, a cultura patriarcal que integrava a burocracia estatal.

O ambiente institucional sendo propício ao debate favorecia, de um lado, a incorporação das ideias feminista e, do outro, a expressão de resistências, conforme registrado nas falas de 15 entrevistas. Essa resistência parecia ser mais evidente, entre os servidores das áreas técnicas, mas, também, estava presente nos setores administrativos e jurídicos; entre os(as) gestores(as) das secretarias; e entre assessores(as) ligados ao gabinete do ministro. Não se restringia ao ambiente institucional do MDA, pois eram percebidas também nas relações com os órgãos parceiros, em especial, o INCRA, os bancos públicos, as empresas públicas de assistência técnica e extensão rural (EMARTERs) e outros ministérios.

As resistências eram percebidas pelas entrevistadas, por exemplo, nas tentativas de restringir a participação delas nos debates, quando “esqueciam” de convidá-las para as reuniões; na “demora proposital” que comprometia a continuidade das ações; na não priorização dos processos de interesse da Diretoria; na falta de visão sobre a importância da pauta; e no comportamento dos servidores que, proferiam piadas machistas ou palavras que desqualificavam a atuação delas.

Associado às resistências enfrentadas na relação com os outros atores foram identificados outros obstáculos de dimensão mais pessoal das entrevistadas, como: o conhecimento limitado sobre o funcionamento da administração pública e sobre as relações de gênero e o feminismo; dificuldades de relacionamento com alguns integrantes da equipe e com as chefias imediatas; dificuldades para conciliar as atividades cotidianas do trabalho, as inúmeras reuniões e eventos de governo e com as atividades pessoais.

As resistências enfrentadas na relação com os atores do processo e os obstáculos pessoais poderiam ser traduzidos em redução das conquistas da inclusão do movimento de mulheres, dado que, as forças políticas para alterar as relações sociais e as estruturas do Estado, tendem a se tornar restritas e limitadas a uma determinada área de intervenção. Quando há poucas feministas, pode ocorrer a tendência ao isolamento e ao imobilismo das militantes, sem apoios que as ajudem a combater as barreiras que aparecem no seu cotidiano de trabalho (Pinheiro, 2015). Apesar das dificuldades e barreiras anunciadas pelas entrevistadas, havia entre elas um sentimento de pertencimento; de orgulho de fazer parte da Diretoria; de aprendizado contínuo; e de confiança nas lideranças que conduziram aquele processo de transformação.

Neste contexto, as mulheres da Diretoria imprimiram esforço, habilidade política e capacidade técnica que resultaram na construção de novos arranjos institucionais e novas políticas públicas, num contexto burocrático permeado pelas interações estabelecidas entre as organizações de mulheres rurais e o Estado no contexto do MDA,

dos demais órgãos do governo e da sociedade. Esses arranjos e políticas públicas se expressaram na integração de diferentes planos setoriais e programas estratégicos do governo e exigiram da DPMR um intenso esforço de coordenação política, como apresentarei a seguir.

### 3.5 Coordenação política e gestão democrática

A estratégia da transversalidade de gênero, adotada pelo MDA no início da gestão, demandou esforços da Diretoria para conduzir um processo de interação com as outras unidades do próprio Ministério, mas, também, com outros órgãos no âmbito dos Governo Federal e estaduais, que caracterizaram a forte dimensão intersetorial nos arranjos institucionais dos programas e ações executados pela Diretoria. A estratégia da transversalidade da agenda das mulheres rurais estava relacionada também com o padrão de governança do próprio MDA, como destacou um entrevistado: [...] nós fizemos uma escolha de um padrão de governança dessa agenda que é a ideia de uma estrutura transversal. Era uma gestão transversal (MARCO, Poder Público).

Implementar a transversalidade da política de gênero significava considerar as desigualdades em diferentes dimensões da vida das mulheres rurais. Para Bandeira (2005, p. 5), o uso da transversalidade “garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres”. Essa governabilidade pressupunha a incorporação da categoria gênero em todas as fases do planejamento de políticas públicas, em qualquer área e nível do governo; a incorporação da abordagem de gênero na prática dos gestores de políticas públicas; a disseminação de novos valores culturais e políticos para a sensibilização da população quanto às desigualdades de gênero (Carvalho, 2018).

Nesta perspectiva, Butto (2007) afirmou que desde o início a Diretoria operou por meio da atuação integrada de políticas e de órgãos governamentais com vistas a promover a cidadania e promover a autonomia econômica das mulheres trabalhadoras rurais, através de políticas voltadas para a garantia dos direitos à terra, aos serviços rurais, o acesso ao comércio, o resgate da memória coletiva e o apoio aos estudos feministas. Assim, a transversalidade já aparece nas primeiras medidas voltadas para as mulheres rurais no âmbito do PRONAF, visando a ampliação do acesso delas ao crédito, anunciadas no Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, lançado pelo MDA:

Então, assim, a gente começa, a gente começa já no início, eu acho que foi em junho/julho, que a gente lançou pela primeira vez na história do país, do Estado brasileiro, [...] o primeiro plano safra exclusivo da agricultura familiar. Era uma coisa que não existia até então. O plano safra era o que? Era um conjunto de políticas de crédito, de assistência técnica, de seguro agrícola, bom, de reforma agrária. Um conjunto de medidas que tinham sido articulados junto com os movimentos sociais. Porque essa é uma outra mão do MDA, assim, um compromisso muito grande com a participação popular, com os movimentos (GUSTAVO, Poder Público).

A integração das ações específicas para as mulheres ou da perspectiva de gênero se expressou em diferentes programas coordenados pelo MDA: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa Garantia Safra, Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa Terra Sol e em outros programas estratégicos do Governo Federal, como o Programa Território e o Plano Brasil Sem Miséria.

Neste contexto, a DPMR estabeleceu parcerias com diferentes ministérios, secretarias e instituições bancárias para formular e implementar as suas ações específicas para as mulheres, sob diferentes arranjos institucionais. Sobre isto, Lotta e Favareto (2016) ressaltaram que o governo brasileiro, neste período, estabeleceu um conjunto de arranjos institucionais para construir políticas públicas num contexto complexo e diversificado, caracterizados pela articulação de temáticas intersetoriais; construção de modelos de gestão de políticas com coordenação entre entes federativos e a sociedade civil; e pela busca de enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas.

A busca pela intersetorialidade é um desafio na gestão pública, pois demanda habilidade técnica e política de coordenação (Repetto, 2009). Ou seja, além de capacidade burocrática, era preciso ter capacidade de coordenação política para que as interações com outros órgãos fossem produtivas e se configurem em políticas públicas que atendam às demandas das mulheres rurais. Neste sentido, a DPMR construiu uma capacidade de coordenação, que, nas palavras de um ex-ministro, constituiu-se numa “referência de coordenação transversal e geral do governo” (MARCO, Poder Público).

No fragmento de entrevista abaixo, uma entrevistada ilustra um dos aspectos relacionados aos desafios da coordenação: a negociação permanente com vários órgãos:

Porque o tema do PNDTR era isso, né? Era uma política pública que a princípio não nos caberia, que se a gente não fizesse não seria, mas que envolvia uma negociação permanente com vários órgãos e com equipes locais e com uma falta de estrutura que a gente começa a criar soluções, ou seja, foi tudo no processo, né? (ALICE, Poder Público).



Assim, é possível considerar que o fazer político, se constituiu, na prática da Diretoria, uma estratégia permanente de articulação, negociação e construção coletiva de programas inovadores para as mulheres rurais, a exemplo do PNDTR.

Outro aspecto relacionado aos desafios era a falta de capilaridade do MDA nos territórios, fazendo com que a mobilização de outros atores para atuar na execução da política fosse mais intensa. Aliado a isso era necessário lidar com a incompreensão destes atores sobre a importância daquelas políticas:

Eu acho que isso foi algo bem importante porque a gente sentia muita falta na equipe e que era: você desenha e elabora uma política pública, oferta financiamento, mas você não tem na ponta o MDA e você tem uma incompreensão grande dos gestores locais. Então, se você faz um processo de elaboração não somado a um processo de mobilização local, não roda, né? E essa coisa de mobilização local envolvia os gestores, mas envolvia a sociedade civil também, né? (ALICE, Poder Público).

Para lidar com esses desafios e dar visibilidade e concretude às políticas, a Diretoria implementou estratégia de articulação e formação em âmbito territorial, como ressaltou a entrevistada:

E aí, acho que o tema territorial é algo importante também porque foi essa ideia de fazer parceria pra fazer formação em política pública, para fazer um processo de articulação local de política pública [...] Então essas tantas oficinas que a gente fez nos territórios em nível regional, em nível territorial, em nível estadual, foram fundamentais pra dar visibilidade, pra dar concretude, né? (ALICE, Poder Público).

Nos documentos institucionais verifiquei que a Diretoria tinha relações de parcerias com os Estados da federação, variando conforme o desenho institucional dos programas. No PNDTR, por exemplo, a relação se dava com os órgãos emissores em todos os estados brasileiros. No POPMR, em 2013, foram registradas parcerias com oito Estados (Acre, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Sul) para execução das seguintes ações: a) realização de gestão social, participativa e integrada das políticas públicas; b) qualificação de equipes técnicas em economia feminista e solidária e políticas; apoio à cidadania das mulheres; c) acesso à documentação civil, trabalhista e jurídica; d) apoio à formalização de grupos; e) apoio à gestão e comercialização; f) apoio à participação e gestão territorial; e efetivação do planejamento, gestão, avaliação e divulgação das ações do projeto (DPMR, 2014).

Por outro lado, na relação com o movimento de mulheres rurais, o processo de construção de respostas às demandas da Marcha das Margaridas exigia uma coordenação para dentro do MDA e para fora com outros órgãos do governo. A Diretoria efetivamente executou esse papel, como ilustraram diferentes entrevistadas:

Obrigava o governo a parar para conversar sobre a pauta das mulheres. Necessariamente o governo precisava se juntar para conversar porque não dava para responder uma coisa no MDA, sem dialogar com a Casa Civil, sem dialogar com a Secretaria de Políticas para as Mulheres. E aí eles foram fazendo a coordenação entre eles de poder dialogar com as pautas, né? Então a pauta das mulheres, geralmente, era o MDA, a Casa Civil, alguém da Secretaria Geral da Presidência da República, com a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Geralmente eram esses três, quatro, que ficavam aí nessa coordenação, porque, estudando com certeza você já deve ter passado um pouco mais para entender como era o arranjo dentro do governo, eles tinham coordenação para debater as pautas dos movimentos sociais e quem coordenava, né? Então tinha essa coordenação do MDA composta pelo ministério e, dentro do ministério, as suas duas principais secretarias, porque a pauta das mulheres não era só isso, ela irradiava para dentro do ministério, dentro das secretarias específicas do ministério, onde necessariamente precisava ter um diálogo interno dentro do MDA para poder sair da Esplanada, Casa Civil e Ministério/Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (RITA, Movimento Social).

O importante é porque, assim, não bastava dialogar só com um ministério quando você tem que construir a política de documentação, você precisa de dinheiro, você precisa de estrutura. Então, assim, a Diretoria, ela dialogava sim com todos os outros ministérios que envolvia aquela pauta específica, seja o Ministério de Agricultura, seja o Ministério de Infraestrutura, seja o Ministério da Economia. Então, assim, a Diretoria tinha, levava isso para dentro do MDA. Mas também tinha uma ... Essa abertura de pautar para dentro do governo como um todo, as demandas, enfim, desses setores em específico que é as mulheres do campo, das florestas e das águas. (ROSE, Movimento Social).

Era como um farol [...] todo mundo reconhecia que tinha uma Diretoria num ministério focado para as mulheres rurais, focado para as mulheres rurais, não, focado para o campo, né? Para a agricultura familiar. E que lá existia uma Diretoria e que essa Diretoria conseguia dialogar com outras áreas. (CLÁUDIA, Movimento Social).

Em alguns momentos, essa coordenação era percebida como impulsionadora do processo de formulação junto aos órgãos, para que as respostas governamentais estivessem mais próximas das demandas do movimento:

Bom, eu acho que ela era muito importante porque ela sempre era o carro chefe desse comando, né? E quando a gente ia para a negociação, mesmo sem se sentar com os outros ministérios, mas sempre teve essa coisa de, também, mesmo que na paralela, as meninas da Diretoria estarem ajudando a abrir o caminho, né? Ajudando a construir as respostas, certo? Sempre tem um comando de organizar a agenda dessa negociação, de ver se tinha resposta para dar, né? Tanto no governo do Lula, como no da Dilma, sempre teve essa preocupação de ter um comando da negociação. Então, com certeza, esse comando da negociação não

ia ficar numa mão diferente que não fosse a Diretoria, né? (ANTONIA, Movimento Social).

Na análise da trajetória institucional da DMPR verifiquei que ela construiu articulação institucional com todas as unidades, resultando em ações transversais para as mulheres rurais em quase todos os programas, políticas e ações implementadas pelo MDA. Esta constatação reforça a perspectiva da literatura que afirma que a transversalidade de gênero deveria permear a governança estatal ao invés de se sustentar em apenas um mecanismo de sua estrutura (Staudt, 2003, p. 63, tradução nossa).

Contudo, essa capacidade de articulação e de construção de parcerias estava sujeita às mudanças de gestão nas unidades internas do ministério, como revelado por duas entrevistadas:

Eu acho que variou, né? Acho que o início foi bem difícil com o INCRA. Não só porque tinha ... Eu acho que uma certa resistência inicial na primeiríssima direção, né? Do INCRA, que foi o ... Como também acho que a gente tinha uma coisa bem difícil com os tais servidores da casa, né? Uma incompreensão grande. Isso é uma primeira coisa. Eu acho que depois já com a mudança na gestão, acho que se alterou não só porque tinha uma maior sensibilidade na equipe, mas também porque a nova direção do INCRA era muito mais amigável na pauta. Então assim, são as relações concretas, né? Não bastava apenas um comando da direção do ministério, né? (ALICE, Poder Público).

Na SAF. Aí as dificuldades, vamos dizer assim, não é uma dificuldade de enfrentamento, mas que a dificuldade que a gente teve lá, também nos levou a necessidade de entender e conhecer a política pública. O crédito, sempre a parte mais difícil, mais dura. A CONAB, né? Que tinha a pauta dentro da SAF, né? Embora tivesse um companheiro nosso lá na CONAB, ganhamos muito, mas também muito mais difícil. Um lugar que a narrativa era sempre muito positiva, mas muito, até assim, demais, e a gente tinha dificuldade, era o INCRA. É impressionante, né? Porque no MDA, a gente tinha autoridade, mas tinha que vencer os obstáculos, né? No INCRA não. Na SDT não teve nenhum problema, óbvio, tinha a Andréa lá, muito pelo contrário, melhor parceria que nós tivemos, Território da Cidadania e todo aquele campo da política, né? Dos territórios. Lamento muito que a gente não conseguiu, né? Como teve a mudança em 2015, dar o prosseguimento, que era monitorar os núcleos, os comitês, que eu acho que era um momento que a gente ia ganhar, né? De fato, o retorno daquilo que foi construído com muito trabalho árduo. (KATIA, Poder Público).

As dificuldades, no caso específico do INCRA, decorriam de uma tensão - especialmente nos anos iniciais - relacionada a subordinação da uma instituição mais consolidada à um ministério recém criado, como foi apontado por uma entrevistada, que era

Inclusive porque no início, isso, claro, que é uma constante ... É uma tensão, não diria uma constante, mas sempre houve a tensão entre ... Um

acontecimento histórico que era o MDA, o INCRA, né? As ações e poderes entre esses dois órgãos, essa ideia do INCRA subordinado ao MDA, né? É uma coisa que vinha do Fernando Henrique e que era uma transformação dessa relação, mas sobre outras bases, mas não sem resistências. O setor do INCRA sempre alimentou essa ideia de que o INCRA devia ser parte da Presidência da República e não de um órgão, né? Muito menos um órgão diminuto que nem era o MDA, né? Era um órgão de minuto dirigindo um órgão gigante, né? Então, isso eu acho que é importante, é algo importante pra gente entender as dificuldades que a gente vivenciou, ou seja, não tinha a ver com a composição de equipe, tinha a ver com o processo histórico e institucional, né? Bem importante isso (ALICE, Poder Público).

Essa tensão parece ter se mantido nos tempos mais recentes. As dificuldades de articulação da Diretoria e o Incra parecia ser camuflada pela "boa vontade" de trabalhar com as mulheres, como demonstrado no fragmento de entrevista com uma ex-gestora:

No INCRA não, “vem aqui”, tudo bem-vindo, “queremos mulheres na reforma agrária”, “vai dar tudo certo!”, “vamos fazer o Terra Forte”, “o Terra no sei o que e aquilo”. Nunca tinha obstáculo. Nunca tinha obstáculo. Mas quando você ia ver, na dificuldade da norma, na dificuldade do dado, a dificuldade do não sei o quê (KATIA, Poder Público).

A partir da manifestação da entrevistada é possível constatar que a criação de novas políticas e programas para as mulheres não dependia apenas da vontade política do ministro, ou da força do movimento de mulheres rurais. Estavam condicionadas às normas, conteúdo constitucionais, regramentos que obrigavam a implementação de mudanças mais ou menos substantivas, dentro de um contexto jurídico aceitável (Guzmán, 2001). A força do ativismo institucional feminista para transformar as condições normativas que faziam parte da burocracia estatal, foi o que realmente fez diferença na construção das novas institucionalidades. Como destacou uma entrevistada:

Mas também fruto de uma equipe aguerrida que tava não apenas, digamos assim, conformada com a ideia de incidir nas políticas públicas das diferentes secretarias, mas muito a partir do diálogo e do fortalecimento, sempre procurando fortalecer essas atrizes que tavam apresentando as demandas, fazendo algo que eu acho bem importante que era abrindo portas mesmo, né? “Era desbravar mesmo”, né? “era bom”, “ok”, “vamos lá!”, “assistência técnica”, “não é só botar um montante de dinheiro pras mulheres e ter uma redação genérica de orientação pras equipes”. Eu acho que a gente foi num aprofundamento de como devia ser feito, né? Então, não só de metodologia, de inclusão de recreação infantil, do objeto propriamente dito da assistência técnica, no tema do crédito, ou seja, não era se restringir há uma pactuação no plano safra, mas era o pós plano safra no território fazendo o processo de formação com as mulheres assim como foi com a reforma agrária discutindo com os servidores do INCRA nos encontros regionais, não apenas sobre os

instrumentos de acesso a terra, mas também de fomento com o tema do apoio mulher, ou seja, cada uma dessas coisas que foram sendo apresentadas inicialmente de forma bem genérica, elas foram ganhando corpo e uma densidade bem particular em cada uma dessas áreas de atuação e que isso foi fruto de um processo de legitimação externa, né? (ALICE, Poder Público).

Um ativismo que ganhou legitimidade junto aos movimentos e internamente junto ao governo:

Que vinha dos movimentos, mas fruto de um processo de legitimação interna porque não apenas a gente demonstrava uma capacidade de diálogo com a sociedade civil, mas uma capacidade como gestoras, né? Não só pela apropriação das agendas. Mas eu acho que também pela capacidade de demonstrar capacidade de executar a política pública. Então, pensar em arranjos, que aí é algo que eu acho bem importante. Não era interno ao MDA apenas, né? Era com outros ministérios. E aí isso era não apenas para elaborar e executar uma política pública, eu acho que o melhor exemplo disso é o PNDTR, em menor medida o programa de organização produtiva que era menos executor por parte dos outros ministérios, acho que no caso do PNDTR era mais (ALICE, Poder Público).

E essa legitimidade construída a partir da autoridade prática construída pelo ativismo das mulheres da Diretoria ampliava seu poder de influenciar os demais ministérios:

E acho que tem outra coisa que é nesse ambiente do diálogo também dessa agenda com os outros ministérios, nesse ambiente da Secretaria Geral, a gente, eu acho que tinha uma capacidade de incidir sobre outros ministérios, sobre agenda e sobre resposta de outros ministérios que não apenas o MDA. Então a gente, em muitos momentos, foi quase que um mediador, assim, o MDA assumiu também o lugar de mediação como se fosse até de Secretária Geral, né? Em alguns casos (ALICE, Poder Público).

Uma legitimidade que, ao mesmo tempo, contribuía para afirmar e fortalecer o próprio movimento impulsionando a constituição de novas organizações de mulheres: “Então, enfim, eu acho que se construiu uma legitimidade que vinha muito da força desses movimentos, do crescimento, aí isso foi dando muita legitimidade também para os movimentos”. (ALICE, Poder Público).

Uma legitimidade que foi fortalecida pelo reconhecimento internacional:

Acho que a Diretoria, à época, foi muito pioneira dentro do MDA a se apresentar nessa agenda que inicialmente era a Assessoria Internacional e a SAF e mais ninguém no MDA. E mesmo assim a SAF com o perfil que eu acho que não era o perfil alto da SAF em termos de prioridade de agenda porque, claro, também

era outra realidade institucional e tudo. E a Diretoria apostou muito nessa agenda internacional. E eu acho que essa legitimidade também que se ganhou a partir de uma atuação internacional, eu acho que isso também ajudou a fortalecer o movimento, fortalecer o trabalho no MDA e repercutiu na América Latina, né? (ALICE, Poder Público).

Essa legitimidade também foi constituída na relação com a academia para a produção de conhecimento em torno das políticas públicas para as mulheres rurais. Os documentos institucionais revelam que a Diretoria em parceria com o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) do MDA fomentou a realização de estudos e pesquisas; a criação de redes de pesquisa e encontros acadêmicos; a constituição de grupo de pesquisadoras para avaliação das políticas públicas; a realização de eventos junto a Associação Brasileira de Antropologia (Aba) e da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs); além de iniciativas visando resgatar a memória das mulheres camponesas, com o Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero. Essas iniciativas contribuíram para revelar as condições de acesso das mulheres às políticas públicas, os impactos das políticas específicas para as mulheres, em especial do Pronaf Mulher, da Ater Setorial Mulheres e das medidas na relacionadas à reforma agrária.

Por outro lado, a materialização da transversalidade de gênero no MDA também se deu a partir de um conjunto de instâncias, instrumentos e mecanismos de gestão e participação social que articulados visavam traduzir o objetivo de transversalidade em um processo (Moser, 2005). A DPMR desde o início atuou de modo sistêmico e institucionalizado com diferentes organizações de mulheres, em convergência com as diferentes estratégias de interação adotadas pelas organizações e movimentos sociais, nos pressupostos de Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Posso considerar que a capacidade de articulação e interação intragovernamental constituída pela DPMR estava ancorada na forte capacidade de diálogo e articulação com o movimento de mulheres rurais no ambiente externo ao governo.

A partir das entrevistas pude destacar três aspectos dessa capacidade democrática construída pela DPMR na relação com o movimento de mulheres rurais para pôr em curso o processo de construção das políticas públicas: 1) a relação direta estabelecida com as lideranças e suas organizações; 2) a interação no âmbito dos comitês gestores dos programas; 3) a interação no âmbito dos conselhos nacionais. Vou discorrer sobre cada um destes aspectos a seguir.

Em relação ao primeiro aspecto, ficou evidente nas entrevistas que a relação das gestoras da DPMR com as lideranças das organizações não ocorria apenas no período da Marcha das Margaridas, pois, “Essa relação que a Andréa tinha, que era uma relação intensa, permanente, com as lideranças de mulheres dos movimentos sociais” (GUSTAVO, Poder Público). Também havia uma percepção de “abertura para a escuta” que colocava as dirigentes da Diretoria como parceiras do movimento, nas palavras de uma entrevistada:

A Célia, com certeza, a gente dialogava. Tinha um diálogo muito bom. Uma parceira nossa. Uma grande companheira de luta que estava lá no governo, mas que nos atendia e tinha esse diálogo muito legal com a gente [...] Para a gente era, as portas, vamos dizer assim, que era as portas abertas, né? Pra gente fazer a conversa, pra poder pautar, pra levar as questões das mulheres do campo, da floresta e das águas, pra esses espaços. (MARIA, Movimento Social).

Uma escuta que propiciava o debate sobre diversos temas, a exposição das divergências e das proposições para a construção da política, numa perspectiva de construir conjuntamente e não construir para o outro:

Acho que todos os temas foram muito abertos, muito receptivos. Não houve fechamento “não, esse assunto a gente não dialoga com a MMC”. Não, esse assunto não existiu. Pode ser que a gente tinha divergência e que a gente não foi contemplado em alguma coisa específica, né? Mas dizer que não houve diálogo, houve. Sempre tiveram com as portas abertas, qualquer hora, né? Pra dialogar e debater e discutir inclusive as divergências e tudo mais, né? Eu penso que isso faz parte do Estado democrático de direito e que todas tiveram uma sensibilidade muito grande. Embora que a gente vê que o que norteava às vezes algo/alguém que estava à frente de uma atividade? Da Diretoria, determinava grande parte também das linhas orientadoras de política, isso a gente não pode negar. Mas eu, sinceramente, nesse momento, nessa conjuntura, eu gosto muito de afirmar, independente dessas coisas que eu diria que hoje se tornam muito pequenas, né? Da importância da criação desse espaço de diálogo com a gente, de construção de política. Para mim isso é importante e é um diferencial ao longo da história desse país (ROSE, Movimento Social).

Então essa era uma coisa que eu acho que era muito legal da construção da Diretoria de Política para as Mulheres, que é o diálogo, né Não era alguém assim, super sabida, que ia lá e construía política para os outros, mas ia construindo junto (MIRLA, Movimento Social).

Uma interação que se baseava na troca de informações e no respeito à autonomia das organizações:

Nós buscávamos muito a Diretoria para buscar informações, né? E era um canal de diálogo muito importante, mas nós tínhamos sempre autonomia sobre a nossa pauta (CLÁUDIA, Movimento Social).

Patrícia, com os outros eu não sei, com a CONTAG eu posso lhe dizer que era uma relação boa, de diálogo. Era dialogada. Nunca foi uma coisa imposta (RITA, Movimento Social).

Um espaço de acolhimento dentro de uma estrutura estatal que era amigável com as mulheres rurais, que oportunizava o acesso às diferentes categorias de mulheres rurais, sejam aquelas vinculadas a uma estrutura organizativa nacional mais consolidada como a CONTAG, FETRAF e o MST, sejam aquelas vinculadas a organizações autônomas mais específicas, como quebradeiras de coco babaçu, as marisqueiras, e pescadoras, extrativistas, as quilombolas, que até então não tinham uma organização nacional mais consolidada:

Até antes do governo Lula, até 2002. Quem chegava no Estado? Então, você chega ali e você procura quem? Você não bate na porta e fala “ô ministro, eu quero ser ouvido”, né? Então assim, você não sabe que roupa usar. Você não sabe pra que porta vai e tal. A Diretoria não tem isso. A Diretoria meio que acolhia. Então é “por aqui”. E elas se emaranhavam nesse labirinto que era o Estado. Eu acredito sim, foi super importante. E assim, ousar dizer, ousar dizer, posso tá enganada [...] acho que elas eram mais acolhidas ali com a Diretoria do que nas políticas pras mulheres, do que na SPM. Eu acho que a Diretoria, ela oportunizou que os diferentes segmentos de mulheres rurais acessassem o Estado, né? Então assim, as mulheres marisqueiras, nossa, elas encontravam amparo ali. As mulheres quilombolas encontravam amparo ali. Não existia distinção no tratamento, seja as mulheres do setor de gênero do MPA, do MST, da CONTAG, a Secretária de Mulheres, movimentos que vinham, vamos dizer assim, que vinham de movimentos mais estruturados organicamente, né? (KATIA, Movimento Social).

Patrícia, eu acho que o MDA, de uma forma geral, sempre dialogou com todos os movimentos do campo. A Diretoria de mulheres, o programa e depois a Diretoria, também dialogou com os movimentos, porque naquele momento teve uma efervescência muito grande dos movimentos e os movimentos entregando pautas. Tinha a pauta do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste, pauta das mulheres do MMC, pauta das mulheres do MST, pauta das mulheres .... E foi. Eu, particularmente, na minha avaliação, foi muito importante a incidência da Diretoria, e assim, muito se andou até onde eu alcancei (RITA, Movimento Social).

A centralidade em Brasília e a falta de enraizamento da DPMR nos estados dificultava o acesso das organizações de menor porte, porque, na perspectiva de algumas entrevistadas, elas não tinham os mesmos recursos estruturais e condições técnicas para acessar e buscar, em alguma medida, influenciar o processo:

Você tem movimento de mulheres indígenas que é daqui que não tem nível nacional, não tem. Eu não sei qual o nível de organização que elas teriam para chegar, inclusive pra uma reunião com a gente. Se elas demandassem, provavelmente a gente aceitaria, mas assim, como que elas chegariam lá? Esse que eu acho que é uma fragilidade que eu não sei se a gente conseguiu lidar com ela. Porque veja, você tinha MDA em todos os estados, nas capitais, né?



Você tinha as delegacias do MDA em todos os estados. A delegacia nem sempre era uma ponte para esse lugar das mulheres. Em alguns estados vinha várias outras demandas para além do PNDTR por essas mulheres. Em outros não (MIRLA, Movimento Social).

A gente é muito novo em comparação aos outros movimentos. Nós somos novinhas. Não tínhamos tanto, nada, já tão construído, tão pronto, inclusive essa força política para dizer “que é isso”, né? Então e “vamos por aqui”. Talvez a própria necessidade de o movimento criar algo mais construído para propor, também, né? Mas eu sinto muito que era isso. Essa influência, a influência política mesmo de movimento, de movimentos do campo que estavam mais à frente, que tinha mais esse peso (RUTE, Movimento Social).

Contudo, a dinâmica da Marcha das Margaridas possibilitava às diferentes organizações de mulheres acessar e dialogar com a Diretoria, pois,

esse esforço em torno da Marcha das Margaridas, já foi uma tentativa mesmo de fortalecer a voz independente da capacidade de intervenção de cada movimento. Mas é diferente, por exemplo, duma capacidade de intervenção que tem de estrutura de organização, por exemplo, da CONTAG, é totalmente diferente das meninas da Via Campesina, né? E que é totalmente diferente, por exemplo, de você pensar uma representação das mulheres do MIQCB, por exemplo, né? Que é regional. Ou do MMTR Nordeste e assim por diante. Então, você, diríamos, que cada uma, com a sua especificidade, é que conseguiu aí dar a sua contribuição pra ser, fazer a riqueza que a gente conseguiu fazer. [...] Independente da capacidade de incidência de cada uma, essa unidade em pautar as questões das mulheres, independente no tamanho da representação e da capacidade de intervenção, é meio que aquela história, né? Pauta de uma, pauta de todas. E a Marcha das Margaridas com esse lugar de unidade. (ANTÔNIA, Movimento Social).

A importância de assegurar essa representatividade das organizações de mulheres estava presente também na composição dos Comitês, responsáveis pela coordenação, monitoramento e avaliação da execução dos Programas de Documentação e de Organização Produtiva das Mulheres. O Comitê Gestor do PNDTR, em 2014, teve a participação de oito diferentes segmentos representativos das mulheres rurais. O Comitê do POPMR, no mesmo período, tinha a participação de nove organizações representativas de mulheres, mais seis representações de redes e articulações de organizações produtivas e econômicas das mulheres, além de organizações de assessoria técnica e apoio (Quadro 5).

**Quadro 5** – Organizações, redes e articulações de mulheres que participavam dos Comitês Gestores dos PNDTR e POPMR, em 2014

Organização/Rede	PNDTR	POPMR
Secretaria de Mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	X	X
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf)	X	X

Setor de Gênero do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)	X	X
Movimento de Mulheres Camponesas (MMC)	X	X
Secretaria da Mulher Extrativista do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)	X	X
Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)	X	X
Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE)	X	X
Setor de Gênero do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	X	X
Articulação Nacional de Pescadoras (ANP)		X
Grupo de Trabalho de Mulheres da Articulação Nacional da Agroecologia (GT Mulheres ANA)		X
Rede de Mulheres Empreendedoras Rurais da Amazônia (RMERA), Rede de Economia Feminista (REF)		X
Rede de Produtoras da Bahia		X
Rede de Produtoras do Nordeste		X
Rede Xique-Xique de Comercialização Solidária (Rede Xique-Xique),		X
União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)		X

Fonte: DPMR, 2014

A DPMR era responsável pelo funcionamento dos Comitês, inclusive pelo fomento à participação das representantes. Em geral, os Comitês Nacionais se reuniam de forma presencial, duas a três vezes ao ano. As interações constituídas pela Diretoria e as organizações de mulheres rurais se estendiam para os espaços mais amplos de participação social, como os Conselhos Nacionais e os comitês que eram criados ao seu entorno. Os documentos institucionais demonstraram que, em 2014, a Diretoria participava de comitês e comissões de trabalhos no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) (Quadro 6).

**Quadro 6** – Espaços de participação social em que a DPMR estava representada

Conselhos Nacionais/Ministérios	Instâncias de participação
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Câmara Técnica Internacional; Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM); e Fórum Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres do Campo, das Florestas e das Águas
Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)	Grupo de Trabalho Mulheres
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Comitês de Mulheres, de Ater, de Desenvolvimento Territorial, de Cooperativismo, de Reforma Agrária, de Assessoria Internacional e os Grupos de Trabalho

	Operacional de Crédito e Agroecologia e Credenciamento
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)	Comitês de Mulheres, de Fomento, de Conhecimento, de Sementes e de Sociobiodiversidade
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Subcomitê de Igualdade de Gênero do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD)
Ministério da Justiça (MJ)	Comitê Gestor do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (SINRIC)
Secretaria de Direitos Humanos (SDH)	Comitê Gestor Nacional de Registro Civil de Nascimento

Fonte: DPMR, 2014

Nestes espaços, as representantes da DPMR e das organizações de mulheres tinham a oportunidade de ampliar e aprofundar o debate sobre as desigualdades no rural, os limites para o acesso das mulheres às políticas, assim como, as propostas de políticas que estavam sendo construídas no âmbito do MDA. Era uma oportunidade de integrar estas iniciativas e construir outras medidas que favorecessem o acesso das mulheres aos diferentes programas e ações conduzidos por outros ministérios que também participavam destes espaços. Eram espaços de interlocução e discussão, como registraram duas entrevistadas:

Porque quando você pegava o GT de Gênero do CONDRAF, em geral também estavam não só os movimentos, mas também as representações dos demais ministérios de políticas afins, né? Então, o MDS como a gente citou mesmo, [...], o Ministério do Meio Ambiente e outros. Então, sempre as companheiras que mesmo estando no governo, estava nesses outros espaços, sempre estavam ali presentes também no GT como representantes do governo no próprio CONDRAF. Eu diria que o nosso ponto de unidade, de interlocução, era já em torno, principalmente, das políticas pensadas dentro do CONDRAF, né? Pelo menos pra nós, pras mulheres rurais (ANTÔNIA, Movimento Social).

Tinha esses espaços de governo .... Que eu posso dizer que era os conselhos, né? As comissões que eram os grupos de trabalho. E a gente tava ali em tudo, a gente tava se colocando à disposição, sim, pra participar. E nós conseguimos, na verdade, durante esse período, avançar em muita coisa, né? De política ... A gente também tava junto nas discussões de documentação, das políticas pra implementação dos pequenos empreendimentos extrativistas, produtivo, de política de formação, de capacitação (RUTE, Movimento Social).

### 3.6 Considerações Finais

Neste capítulo busquei responder dois blocos de questões. O primeiro, relacionados a criação e as capacidades constituídas pela Diretoria: Quais fatores contribuíram para a criação da DPMR? Como e em que posição ela foi incorporada na estrutura do MDA? Quais atribuições ela assumiu? Quais recursos ela utilizou? Como ela

interagiu no âmbito do MDA, do Governo Federal e com as organizações de mulheres rurais? O segundo bloco de questões estava relacionado ao ativismo institucional realizado pelas mulheres da Diretoria: Qual o perfil das dirigentes e das servidoras que integraram a equipe? Quais recursos utilizaram? Quais as práticas desenvolveram? Como era o ambiente institucional para defender ideias feministas?

Pude verificar que a DPMR, em sua trajetória, se configurou como uma atriz fundamental na condução de um processo político de construção de políticas para mulheres rurais a partir de uma intensa e contínua relação com o movimento de mulheres rurais. À pressão dos movimentos de mulheres rurais para a constituição da Diretoria, como espaço de escuta e articulação, pode-se acrescentar o comprometimento político dos gestores do MDA com a agenda do feminismo, como fatores explicativos da criação da Diretoria. Esse comprometimento se expressou na indicação de lideranças feministas para ocupação do cargo e na implementação de uma estratégia de transversalidade da perspectiva de gênero e das demandas das mulheres rurais nas políticas, programas e ações desenvolvidas pelo MDA.

Nesse processo, a DPMR manteve-se vinculada ao topo da estrutura hierárquica do Ministério, permanecendo a maior parte do tempo vinculada à Secretaria Executiva do Ministério. O “status” de secretaria possibilitou sua participação nos espaços de gestão e posicionamento nas decisões estratégicas. A Diretoria passou por um processo de evolução institucional, assegurando a sua integração formal na estrutura administrativa, mas, sobretudo conquistando atribuições que evoluíram da mera responsabilidade de proposição de recomendações para incorporação da perspectiva de gênero, como verificado em 2000, para a execução direta de políticas e ações para as mulheres e a coordenação de um amplo processo de articulação e integração envolvendo todas as secretarias do MDA e outros órgãos da esplanada.

A ampliação das atribuições foi acompanhada pela conformação de capacidades burocráticas, de coordenação e de articulação política, condizentes com estas atribuições, apesar de insuficientes para atender todas as demandas do movimento. A Diretoria constituiu um quadro técnico de profissionais, formado por servidoras e consultoras; obteve e realizou a gestão direta de orçamento específico para as mulheres, vinculados aos instrumentos de planejamento do governo (PPA e LOA); formalizou parcerias com uma diversidade de órgãos governamentais e não governamentais, a partir de diferentes arranjos institucionais de políticas públicas; assegurou presença em diferentes espaços internos do MDA (comitês, grupos de trabalhos e comissões) e nos espaços de maior

participação social (conselhos e conferências) que possibilitou a conformação de alianças necessárias para impulsionar o alcance de seus objetivos institucionais e os objetivos do movimento de mulheres rurais.

As mulheres da Diretoria foram lideradas, na maior parte do tempo, por uma feminista e pioneira desse processo de transformação institucional empreendido no MDA, que “abriu portas” para que outras mulheres pudessem avançar. As mulheres da Diretoria eram predominantemente jovens, de diferentes regiões do país, com elevada escolaridade, conhecedoras da pauta feminista, mas com pouca experiência na produção de políticas de gênero ou para as mulheres, comprometidas com a pauta de mudanças sociais, econômicas e políticas em favor da igualdade, da inclusão, da sustentabilidade e da democracia e que tinham seus valores alinhados aos objetivos da Diretoria e do movimento de mulheres rurais.

Essas mulheres utilizaram recursos materiais e simbólicos, encontrados na própria razão de ser da Diretoria, para atuar em diferentes campos relacionados ao acesso à terra, a documentação, a assistência técnica, ao crédito, à comercialização, à organização produtiva das mulheres e fazer concretizar os compromissos de governo assumidos perante às organizações de mulheres e, sobretudo, incorporar a perspectiva feminista de igualdade de direitos e de autonomia econômica das mulheres nas diferentes ações do ministério. Constituíram relações de parceria que, ao mesmo tempo, contribuíam para a autoformação e a apropriação dos procedimentos e normas constitutivos da burocracia estatal, qualificando sua capacidade de intervenção. Sua atuação também despertou manifestações de machismo, preconceitos e resistências de toda ordem, típicas do modo de ser e agir pautados pelo pensamento patriarcal predominante na burocracia estatal, que podem ser vistas como reações, antes mesmo das transformações na ordem institucional que se acelerariam a partir de 2016.

## CAPÍTULO 4 – O QUERER E O FAZER DAS MULHERES

O período de 2003 a 2016 pode ser considerado o de maior e mais profunda interação entre o movimento de mulheres rurais e o governo federal brasileiro, mediado, incontornavelmente, pela DPMR. Os efeitos desse processo estão na institucionalização da perspectiva de gênero no governo federal, traduzidas em políticas específicas para mulheres e na ampliação da participação delas no processo político. Esses efeitos se manifestaram de forma mais expressiva nas políticas e ações do MDA, mas, se expandiram para além dele. Essa expansão, ao que parece, foi impulsionada de um lado, pela adoção da estratégia de transversalidade de gênero pelo governo e, de outro, pelo caráter intersetorial fortemente presente nas pautas de reivindicações do movimento, no contexto da Marcha das Margaridas.

Neste capítulo, me dediquei a abordar os efeitos dessas interações a partir de quatro perspectivas. A primeira, dos direitos conquistados, traduzidos nas políticas, programas e ações executadas diretamente pela DPMR e incorporadas por meio da transversalidade de gênero nas políticas e programas executados por outras unidades do MDA e outros órgãos do governo federal; e na participação das organizações de mulheres rurais no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação destas políticas. Aqui, me orientei pelas seguintes questões: Quais as políticas, programas e ações para as mulheres foram criadas? Quais seus objetivos e forma de execução? Quais programas e políticas desenvolvidas por outras unidades do MDA receberam mecanismos para impulsionar o acesso das mulheres? Como foram institucionalizados? Como as organizações de mulheres rurais participaram da gestão e execução destas iniciativas?

A segunda, da correspondência na defesa dos interesses da Diretoria e do movimento no debate público, revelada pela comparação entre as demandas do movimento registradas nas pautas da Marcha das Margaridas, a agenda do governo para as mulheres rurais e as ações e iniciativas registradas nos planos nacionais de políticas públicas. As perguntas orientadoras nesta etapa foram: as políticas, programas e ações para as mulheres que foram instituídas pelo MDA respondiam às demandas apresentadas nas pautas do movimento? As metas e iniciativas para as mulheres rurais identificadas nos planos nacionais tinham relação com as demandas do movimento e com as iniciativas do MDA? A presença de organizações de mulheres e da DPMR nos conselhos indicava uma maior expressão das mulheres rurais nos planos elaborados?

A terceira, da participação das organizações de mulheres rurais no debate político realizados pelos conselhos e conferências nacionais, declarada pela constituição de mecanismos que asseguraram a presença das mulheres rurais nestes espaços; pela promoção de debate sobre às questões das mulheres e as desigualdades de gênero nos processos de conferências; e pela representação das mulheres rurais nos resultados produzidos nestes debates. As perguntas orientadoras foram: Quais organizações participavam destes espaços? Havia medidas institucionais para assegurar a representação das mulheres rurais? Havia estruturas específicas para debater as questões de gênero e das mulheres? Foram realizados eventos específicos para debater as propostas das mulheres? A presença de organizações de mulheres e da DPMR nos conselhos organizadores das conferências indicava uma maior expressão das mulheres rurais nas propostas aprovadas?

A quarta perspectiva, da constância e resiliência dos direitos conquistados, manifestadas nas transformações empreendidas nas políticas, programas e ações para as mulheres rurais frente às mudanças institucionais que transcorreram pós impeachment da presidenta Dilma Rousseff; nas lições e dos desafios registradas que decorreram desse processo inovador de construção de políticas para mulheres rurais; na mudança de postura do movimento frente ao governo Bolsonaro; e nas reflexões relacionadas aos desafios para a retomada do processo de construção de políticas para as mulheres rurais, em um futuro governo popular e democrático, e dos laços de cooperação entre os movimentos feministas e o governo federal brasileiro. Nesta etapa as perguntas orientadoras foram: quais mudanças ocorreram na DPMR? As políticas para as mulheres sofreram descontinuidades? Quais alterações ocorreram nestas políticas públicas? Os espaços de diálogo e interação foram mantidos? As relações de cooperação e parceria entre o movimento de mulheres e o governo federal, agora por meio do MAPA, permaneceram? Quais os legados do processo anterior e os desafios para as políticas para as mulheres rurais?

#### **4.1 Os direitos conquistados**

A institucionalização da perspectiva de gênero no Estado brasileiro implicou na construção de novos marcos orientadores do desenho e da implementação de políticas públicas visando a efetivação da cidadania, participação social, inclusão produtiva e

promoção da autonomia das mulheres rurais (Butto; Hora, 2008;). Esses avanços foram demonstrados por diversos estudos (Bezerra, 2013; Moura, 2014; Specht, 2019; Rosa, 2019; Buosi, 2019) e não é meu foco, nesta pesquisa, analisar a implementação destas políticas e os impactos que elas promoveram na vida das mulheres.

A partir dos documentos institucionais da Diretoria (DPMR 2006; 2014), onde estão descritas as ações implementadas no período de 2003 a 2016, foi possível agrupar essas iniciativas em dois blocos: o primeiro, integrado pelas ações finalísticas executadas pela própria DPMR, sob sua coordenação direta e com recursos gerenciados por ela, sendo o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), a Ação Setorial de Assistência Técnica para as Mulheres Rurais, o Programa de Organização Produtiva e Econômica das Mulheres Rurais (POPMPR) e a Ação de apoio a participação das mulheres na gestão territorial.

O segundo bloco constituído por ações transversais que resultaram da incorporação de medidas ou dispositivos visando ampliar o acesso das mulheres rurais aos programas, políticas e ações executados pelas secretarias do MDA (SAF, SDT e SRA), do INCRA e outros órgãos do governo federal, como o MDS e a CONAB. Aqui, também foi possível diferenciar estas ações entre aquelas que foram formalizadas, por meio de normativos ou regramentos específicos, e, portanto, com maior perspectiva de continuidade ao longo do tempo, como as implementadas no PRONAF, no PRONATER, no PNRA, PNCR e no PAA e aquelas que pareciam ter um caráter mais pontual, como as ações de promoção comercial e de infraestrutura produtiva, não registradas em normativos ou que estavam em fase inicial de articulação.

#### **4.1.1 Programas e ações finalísticas executadas pela DPMR**

##### *Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural*

Lançado em 2004, o PNDTR tinha por objetivo assegurar às mulheres da agricultura familiar, acampadas, assentadas da reforma agrária, atingidas por barragens, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas, o acesso aos documentos civis, previdenciários e trabalhistas, de forma gratuita e nas proximidades de moradia, visando efetivar sua condição de cidadã, fortalecer sua autonomia e possibilitar o acesso às políticas públicas. O programa articulava organismos governamentais e não governamentais para realização de ações de conscientização sobre a utilidade da



documentação civil e trabalhista e sobre o acesso às políticas públicas da agricultura familiar e reforma agrária, com enfoque especial àquelas destinadas às mulheres rurais (DPMR, 2011; 2014).

A formalização do PNDTR ocorreu três anos após a sua criação, por meio da Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA N° 1, publicada em 22 de fevereiro de 2007. A DPMR e o INCRA eram os órgãos governamentais responsáveis pela execução do programa, mas a coordenação era conduzida pelo Comitê Gestor Nacional e pelos Comitês Gestores Estaduais, composto por representantes de órgãos dos governos federal, estaduais e municipais e de organizações de mulheres rurais. Os comitês tinham atribuições de planejar os mutirões itinerantes e as ações de formação, além de avaliar a execução de todo o programa.

A partir de 2008, o PNDTR passou a contar com orçamento próprio, registrado no PPA e LOAs, que viabilizava a aquisição e manutenção de veículos e equipamentos utilizados nos mutirões e nas ações formativas. A execução destas ações se dava a partir de parcerias, formalizadas por meio de termos de cooperação, firmados entre o MDA, INCRA e os diferentes parceiros governamentais em nível nacional e estadual. Estes organismos apoiavam a execução e acompanhavam as atividades do programa, designando servidores/as para a emissão de documentos e efetivar as ações de suporte para realização dos eventos.

Nos mutirões eram emitidos documentos pessoais, como Carteira de Identidade (CI), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), Registro de Nascimento (RN), Carteira da Pescadora (C. Pesc.), Registro junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, o Registro Geral da Pesca, (RGP) o Bloco de Notas da Produtora, Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), Registro no Cadastro Certificação Imóvel Rural (CCIR) Registro no CadÚnico e eram fornecidos atendimentos para serviços de concessão de aposentadorias, agendamento de perícias, auxílio-doença, auxílio-acidente, licença-maternidade da previdência social (INSS).

De acordo com os documentos analisados, no período de 2004 e 2014, foram realizados mais de 6,5 mil mutirões, emitidos mais de 2,7 milhões de documentos civis, beneficiando mais de 1,3 milhão de mulheres rurais (DPMR, 2014).

Em 2003, o MDA recebeu a atribuição de implementar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para agricultura familiar. A partir de então foi possível articular as primeiras iniciativas para viabilizar o apoio a projetos voltados para as mulheres rurais. O desafio do MDA, naquele momento, era promover a reconstrução do Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, com base em novas diretrizes, de qualificação e interação dos serviços realizados pelas prestadoras de Ater, materializadas no Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), criado em 2004. O programa incorporou a perspectiva de gênero nas suas diretrizes, nas atividades de capacitação dos e das extensionistas e no direcionamento de recursos específicos para organizações de mulheres ou mistas que atuavam com grupos de mulheres rurais (DPMR, 2006).

No período de 2003 e 2004, a DPMR em parceria com a SAF realizou as primeiras chamadas públicas de apoio a projetos de Ater, incorporando no processo avaliativo, conteúdos, critérios e orientações metodológicas que levasse em consideração os interesses, demandas e necessidades das mulheres rurais (DPMR, 2006). Nesse período as demandas das mulheres rurais ainda recebiam tratamento igual às demais demandas recebidas por todo o público da agricultura familiar. A partir de 2006, quando a DPMR passou a ter uma ação específica para gerenciamento de recursos, foi lançada, de maneira inovadora, a chamada pública para seleção de voltados para a assistência técnica e extensão rural para mulheres rurais.

Em 2010, a Lei 12.188, 11 de janeiro de 2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), construída a partir de uma ampla consulta junto à sociedade civil, incorporou o princípio a equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia e estabeleceu a implementação de ações setoriais de atendimento a essas relações. A partir daí a DPMR passou a editar chamadas públicas setoriais de Ater para as mulheres com o objetivo de fortalecer a autonomia econômica delas. Uma inovação nestes editais foi a incorporação da recreação infantil nos serviços apoiados, assegurando às mulheres melhores condições de participação nas atividades coletivas. Entre 2004 e 2014, mais de 60 mil mulheres rurais foram beneficiadas com projetos de ATER apoiados pela DPMR. (DPMR, 2014).

*Programa de Organização Produtiva e Econômica das Mulheres Rurais*

O Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR) foi instituído pela Portaria Interministerial Nº 2, de 24 de setembro de 2008, com o objetivo de fortalecer organizações produtivas de mulheres por meio de políticas públicas de apoio à produção e comercialização, amparadas pela valorização e promoção da igualdade de gênero, raça e etnia, baseadas na economia feminista e solidária com produções sustentáveis e de segurança alimentar. As ações desenvolvidas no âmbito do Programa envolveram a identificação e a caracterização de grupos produtivos de mulheres; a formação, capacitação e a promoção de espaços de comercialização específicos para maior visibilidade da presença das mulheres na econômica; a articulação local para viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas; a articulação institucional com programas e projetos de apoio à comercialização, como o PAA e PNAE; a oferta de financiamento para gestão, agregação de valor e comercialização; apoio para realização de Feiras Estaduais da Economia Feminista e Solidária; e apoio a realização de estudos (DPMR, 2014).

O Programa tinha uma coordenação executiva constituída pela DPMR, Ministério das Mulheres e pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS. A coordenação das ações, assim como o monitoramento e avaliação da execução do programa era realizada pelo Comitê Gestor Nacional, composto por representantes de sete órgãos governamentais e 15 organizações de mulheres rurais. A execução das ações se dava por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamentos públicos. A partir de 2014, estas ações passaram a ser realizadas em parceria com parcerias com Institutos de Ensino Superior (IES), por meio de Termos de Execução Descentralizadas (TEDs) e com os Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs) constituídos nos governos estaduais. De 2011 a 2014 foram apoiados 40 projetos, beneficiando 13.500 mulheres rurais (DPMR, 2014).

As Feiras Estaduais da Economia Feminista e Solidária, realizadas pelo programa visavam dar visibilidade à produção das mulheres, promover espaços de trocas de experiências e informações atuando ainda como espaço fundamental para aprofundar os debates e questões acerca da organização socioprodutiva das mulheres, das condições de trabalho, do acesso às políticas públicas, dentre outros. De 2008 a 2012 foram realizadas seis feiras estaduais, que reuniram aproximadamente 589 empreendimentos, 1.048 mulheres produtoras de 168 municípios (DPMR, 2014).

### *Apoio participação das mulheres na gestão social nos territórios*

Em 2004, o MDA adotou a estratégia de articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos para desenvolver processos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais. Essa estratégia resultou na institucionalização do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), coordenado pela SDT/MDA, e cujos instrumentos de apoio, diretrizes e orientações para a constituição dos territórios rurais passaram a integrar a perspectiva da igualdade entre mulheres e homens.

No âmbito do PRONAT, os territórios rurais constituídos e apoiados pelo programa tinham uma estrutura organizacional de gestão social constituído por um colegiado e por comitês ou câmaras técnicas territoriais que apoiavam a instância principal na definição dos seus planos de desenvolvimento territorial e na definição de projetos e ações estratégicos que receberiam apoio do MDA. Em 2005, a DPMR colocou em curso seu Projeto de Fortalecimento do Protagonismo das Mulheres no Desenvolvimento Territorial, que articulava as ações do PNDTR nos territórios rurais.

A partir de 2006, a Diretoria buscou ampliar a efetivação dessa estratégia por meio da adoção de metodologias que propiciassem o fortalecimento da participação das mulheres nas instâncias colegiadas, a promoção do acesso à documentação civil, acesso aos programas de capacitação, assistência técnica e a outras políticas de apoio à produção, comercialização e fortalecimento da infraestrutura territorial. Além do apoio a processos formativos tanto dos/as agentes de desenvolvimento, quanto das equipes técnicas que atuam nos territórios rurais buscando integrar espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas (Butto, 2011).

Com a institucionalização do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, esta estratégia de integração das políticas e ações para as mulheres se intensificou, uma vez que a dimensão da integração de políticas nos territórios – agora numa perspectiva mais ampla, já que o programa incorporava ações de mais de 20 ministérios – orientava a priorização destes espaços para implementação das políticas. Em 2009, a Diretoria passou a executar a Ação orçamentária de apoio a participação das mulheres na gestão social dos territórios e passou a fomentar a constituição de Comitês Territoriais de Mulheres, criados como espaços de auto-organização das mulheres, contribuindo para que elas pudessem compreender as dinâmicas de funcionamento do seu território e influenciarem, com suas análises e propostas, as diferentes instâncias de gestão e de políticas públicas.

Os Comitês possibilitaram maior participação política e acesso das mulheres às políticas públicas de documentação, crédito, assistência rural e fortalecimento de suas iniciativas econômicas. No conjunto de 120 Territórios da Cidadania foram formados 80 Comitês de Mulheres (Butto, 2011). Em 2014 a estratégia de Articulação e Mobilização Territorial implementada pela DPMR em parceria com a SDT e o Ministério das Mulheres contribuiu para o fortalecimento da participação das mulheres nos espaços de gestão social, bem como, para estimular a auto-organização delas. Esta estratégia foi executada por meio de parcerias com ONGs e com IES selecionados por meio de edital de apoio a projetos realizados em parceria com o CNPq.

#### **4.1.2 Programas e ações com perspectiva de gênero não executadas pela DPMR**

##### *Pronaf Mulher*

Uma das primeiras medidas institucionalizadas pelo MDA, a partir da atuação da DPMR foi o Pronaf Mulher no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esse programa, criado em 1996, passou a disponibilizar recursos públicos com juros diferenciados e condições de pagamento mais favoráveis para a agricultura familiar. Tornou-se um instrumento fomentador do desenvolvimento rural. As mulheres sempre tiveram baixo acesso a esse Programa, girando em torno de 7% das beneficiárias do crédito, em 1999. Na safra 2002/2003, a presença delas como titulares do crédito até diminuiu. (Butto, 2011).

A partir de 2003, a DPMR em diálogo com as organizações de mulheres rurais passou a implementar estratégias para tornar o crédito um instrumento de promoção da igualdade entre mulheres e homens. Tal estratégia consistiu na atuação em quatro frentes: alteração dos procedimentos de execução do PRONAF que impediam seu maior acesso das mulheres, especialmente na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); a implementação de uma política de crédito especial para as mulheres; a realização de ações de sensibilização e diálogo entre as organizações de mulheres e os bancos e cooperativas que operavam o crédito; e a realização de um amplo trabalho de capacitação das mulheres sobre a política de crédito rural.

Foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) Gênero e Crédito, que diagnosticou as limitações encontradas pelas mulheres àquela época para ter acesso ampliado e qualificado ao PRONAF. A DAP, documento emitido pelos sindicatos, empresas

estaduais de assistência técnica e extensão rural e outros órgãos credenciados pelo Ministério, era uma das principais barreiras, pois muitas mulheres não tinham este documento. A intervenção da Diretoria junto à SAF visou assegurar a obrigatoriedade de constar o nome da mulher e do homem, em condição de casamento ou união estável, neste documento. Isso foi assegurado por meio da Portaria Nº 52, de 09 de outubro de 2007.

O Pronaf Mulher anunciado no Plano Safra 2003/2004, era linha de investimento, com um volume de recursos adicional de até 35% do valor financiado, que deveria ser utilizado, obrigatoriamente, em atividades produtivas desenvolvidas pelas mulheres. Mas esta modalidade ainda estava atrelada ao crédito obtido pela unidade familiar, em geral, tomado pelo marido ou companheiro e estava restrito aos limites de endividamento e a falta de compartilhamento das decisões na família. No Plano Safra seguinte o Pronaf Mulher tornou-se uma linha de crédito específica para as mulheres, podendo ser acessada independente da existência de crédito direcionado ao marido ou companheiro.

#### *Crédito Apoio Mulher*

Para as mulheres da reforma agrária, beneficiárias de projetos de assentamento, foi criado, em 2008, o Crédito Apoio Mulher. Uma modalidade de crédito produtivo vinculado aos créditos de investimentos disponibilizados pelo INCRA, visando promover o desenvolvimento dos assentamentos rurais que viabilizava recursos para infraestrutura viária, hídrica e políticas de desenvolvimento. Em 2014, foram implementadas medidas que asseguraram a transferência dos recursos diretamente às mulheres, por meio de um cartão específico, do qual ela era a titular. O crédito instalação passou por alterações com a edição da Medida Provisória no 636/13 (convertida em Lei 13.001/14) e regulamentado pelo Decreto 8.256/2014, que adotou uma nova sistemática de garantia de recursos ao público da reforma agrária, resultando na modernização do Crédito de Instalação. O Crédito Apoio Mulher passou a se constituir como Fomento Mulher voltado à implantação de projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote, no valor de até R\$ 3 mil, em operação única, por família assentada.

#### *Programa Garantia Safra*

O Programa Garantia Safra, cuja implementação era coordenada pela SAF, tinha por objetivo garantir renda mínima para agricultores familiares de baixa renda, sujeitos à perda sistemática de produção por motivo de seca ou excesso de chuvas. Para a safra 2013/2014 foram disponibilizadas 1,2 milhão de cotas e houve adesão de 1.176.990 agricultores, em 1.263 Municípios. Entre os meses de julho e novembro de 2014, já foram beneficiadas 698.642 famílias em 669 municípios. Para a safra 2014-2015 foram disponibilizadas 1,35 milhão de cotas. O Comitê Gestor do Garantia Safra aprovou resolução Nº 1, de 2 de janeiro de 2013 que determinou a titularidade do Garantia Safra em nome da mulher.

### *Programa Nacional de Ater*

No Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), para além da Ação Setorial para Mulheres que já mencionei, foram implementadas medidas para assegurar maior acesso aos serviços de Ater em projetos que beneficiavam público misto. Um marco importante foi a definição, em 2013, no âmbito do PNDRSS, que as chamadas públicas de apoio aos projetos de ATER observasse a obrigatoriedade da paridade na composição do público. Além disso, as chamadas deveriam assegurar 30% dos recursos para ações específicas com mulheres e oferta obrigatória de “espaço crianças” para as atividades coletivas. Em 2014, o INCRA incluiu metas de atendimentos para mulheres na reforma agrária. (DPMR, 2014). Com o lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), as chamadas de apoio aos projetos de ATER agroecológica passaram a incorporar estas medidas.

### *Programa Fomento Rural*

No contexto do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), em 2011, as mulheres rurais em condição de extrema pobreza passaram a ter acompanhamento continuado e individualizado de ATER, e a receber o Fomento Produtivo Rural, um recurso a fundo perdido que as famílias recebiam para desenvolver suas atividades na Unidade de Produção Familiar. As mulheres eram as titulares do fomento, que era pago por meio do Cartão do Programa Bolsa Família.

O Programa foi instituído pela Lei no 12.512/2011, dentro do arcabouço maior do programa Brasil sem Miséria com objetivo de propiciar a inclusão produtiva de famílias rurais de baixa renda, estimulando a geração de trabalho e renda, a participação em ações de capacitação, a organização coletiva e promovendo a segurança alimentar e nutricional. Enquadram-se como público do programa agricultores familiares, comunidades tradicionais e outras famílias residentes na zona rural em condição de pobreza ou pobreza extrema (IPEA, 2022). O Programa era coordenado pelo SESAN/MDS.

Ao ingressar no programa, a beneficiária recebia um financiamento não reembolsável a fim de implementar um projeto produtivo concebido com os/as agentes de Ater. Os projetos eram elaborados em diálogo com as mulheres beneficiárias e de acordo com suas condições e potencialidades. Poderiam ser apoiados projetos agrícolas, como hortas e criação de pequenos animais, ou não agrícolas, como artesanato. Os projetos poderiam englobar mais de uma atividade e ser individuais ou coletivos. De acordo com o IPEA (2022), entre 2012 e 2020, o programa atendeu cerca de 284 mil famílias, fortalecendo o desenvolvimento de atividades como a criação de galinhas e o cultivo de horticultura, atividades tradicionalmente desenvolvidas pelas mulheres.

### *Programa de Aquisição de Alimentos*

No campo das compras institucionais de produtos da agricultura familiar, em 2008, a DPMR articulou a inserção de cotas para as mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA foi criado em 2003, como uma das Estratégias Fome Zero, visando ampliar a aquisição de alimentos diretamente de agricultores familiares e suas organizações, com dispensa de licitação, para serem doados para instituições sociais (hospitais, entidades assistenciais, escolas) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, ou serem destinados à formação de estoques públicos. Os recursos do Programa eram originários do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do MDA.

O PAA operava em diferentes modalidades, sendo três operacionalizadas pelo MDS: a Compra Direta Local com Doação Simultânea – Estadual e Municipal (PAA CDL Estadual e PAA CDL Municipal) e o PAA – Leite; e três pela CONAB: a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR Doação (conhecida como Doação



Simultânea), a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar – CPR Estoque (Formação de Estoque) e a Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF (Compra Direta).

Siliprandi e Cintrão (2011) analisaram os dados de execução até 2008 e verificaram que, em nível nacional, havia um baixo percentual de mulheres acessando o programa. As modalidades com maior percentual de participação das mulheres eram as de Compra Direta com Doação Simultânea: a Doação Simultânea, operacionalizada pela CONAB, com 28% de mulheres, o PAA CDL Municipal, com 27% de mulheres e o PAA CDL Estadual, com 29% de mulheres. E a modalidade com menor percentual de mulheres foi a Compra Direta, com 13% de Mulheres.

Visando ampliar a participação das mulheres no PAA, e em interface com o POPMR, foi publicada a Resolução N° 44, de 16 de agosto de 2011, instituída pelo Comitê Gestor do PAA, estabelecendo as seguintes medidas: passaria a ser obrigatório a destinação de, no mínimo, 5% da dotação orçamentária anual do PAA, no MDA e no MDS, para as organizações compostas por 100% de mulheres ou organizações mistas com participação mínima de 70% de mulheres na composição societária; a participação de no mínimo 30% de mulheres fornecedoras nas operações realizadas na modalidade de Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, e 40% de mulheres fornecedoras na Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e compra Direta Local com Doação Simultânea.

A Resolução N° 44 foi efetiva no seu propósito de ampliar a participação das mulheres no programa, dado que os dados apresentados pela Conab indicam que a participação delas foi crescente nos anos seguintes a publicação da Resolução, alcançando 57 % em 2016.

### *Promoção comercial*

No que se refere às ações de promoção comercial, o MDA passou a realizar, a partir de 2004, edições anuais da Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (FENAFRA) como estratégia para ampliar as possibilidades de comercialização da produção da agricultura familiar e das comunidades rurais, além de possibilitar a ampliação da visibilidade social desses setores e de sua capacidade produtiva. A DPMR implementou medidas para ampliar a presença das organizações produtivas de mulheres rurais nestes espaços, já que na primeira edição da Feira, apenas quatro grupos tiveram

participação. A partir de medidas como a definição de cotas de participação, da mobilização direta de grupos produtivos, a ampliação foi verificada nos anos seguintes.

Medidas para ampliar as capacidades produtivas das mulheres também foram incorporadas no Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura (PROINF), coordenado pela SDT/MDA. A primeira iniciativa de articulação estabelecida pela DPMR e SDT foi em 2006, com a publicação da primeira chamada pública para seleção de projetos de apoio à infraestrutura produtiva de organizações de mulheres. Em 2013, uma nova incursão visando o estabelecimento de metas específicas de mulheres nos projetos do PROINF foi implementada. No contexto da reforma agrária, medidas foram apensadas no Programa Terra Sol, executado pelo INCRA. Em 2014, foi realizada a 1ª chamada específica para seleção de projetos de apoio aos grupos produtivos de mulheres assentadas para qualificação de processos de beneficiamento, processamento e comercialização.

### *Programa de Reforma Agrária*

No que diz respeito ao acesso e direito à terra, diversas medidas em parceria com o INCRA foram implementadas, no âmbito do II Plano Nacional de Reforma Agrária, apresentado pelo governo em 2003. A principal medida implementada para assegurar o direito das mulheres à terra foi a titulação conjunta obrigatória. Mesmo com previsão na Constituição Federal de 1988, a titularidade conjunta vinha ocorrendo precariamente porque não havia o instrumento legal efetivasse, de forma obrigatória, esse direito. Essa situação foi superada com a publicação da Portaria N° 981, de 02 de outubro de 2003, que estabeleceu a titulação conjunta obrigatória da terra nos lotes de assentamentos constituídos por um casal em condição de casamento e de união estável.

Em 2007, o INCRA publicou a Instrução Normativa N° 38, de 13 de março, que alterou os procedimentos e instrumentos de inscrição de candidatos/as na implantação de projetos de reforma agrária, no cadastro das famílias nas áreas de regularização fundiária e de titulação e no certificado de cadastro de imóvel rural, incluindo a mulher e o homem, independente de estado civil, em caráter obrigatório. Com essa inovação as famílias passaram a declarar ou comprovar, obrigatoriamente, a condição civil através da apresentação da certidão de casamento, declaração de união estável ou instrumento declaratório de outro estado civil. A sistemática de classificação das famílias beneficiárias da reforma agrária passou a adotar os critérios complementares, dando preferência às

famílias chefiadas por mulheres. Por fim, foi criada a certidão da mulher beneficiária da reforma agrária para facilitar a requisição de seus direitos junto aos órgãos governamentais.

No âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) executado pela SRA/MDA foi publicada a Portaria Nº 15, de 16 de agosto de 2011, que estabeleceu a obrigatoriedade da titulação conjunta das terras adquiridas através do Programa. Segundo a PNCF, as mulheres representavam apenas 23% dos contratos formalizados em 2014.

### *Programa de Fortalecimento da Rede de Colegiados*

No contexto da participação social, foi criado no Programa de Fortalecimento da Rede de Colegiados Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), ações visando sensibilizar e comprometer esses colegiados sobre a necessidade de aprimoramento e adequação das resoluções e assegurar a participação das organizações de mulheres rurais nestes espaços. A DPMR fomentou a realização de ações específicas para qualificar a composição, os níveis de representatividade e o tipo de participação social, a partir da compreensão da capacidade de ação e influência nos processos de formulação, gestão, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

O trabalho de integração das mulheres na participação e controle social das políticas públicas teve início com a determinação de ampliar a participação no Condraf, que incluiu um maior número de organizações de mulheres na sua composição. Também foi criado o Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia para aprofundar debates e ações de controle social das políticas da área. As medidas implementadas resultaram na recomendação da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) aos órgãos colegiados estaduais e territoriais para promover a participação paritária entre homens e mulheres em sua composição.

No âmbito dos colegiados territoriais que integravam o Programa Territórios da Cidadania, a Diretoria formalizou parcerias ONGs feministas – Sempre Viva Organização Feminista (SOF) e o Centro Feminista 8 de Março (CF8) –, em 2008, para apoiar na auto-organização e a formação política de mulheres rurais e promover o acesso às políticas públicas. Em 86 territórios foram realizadas ações de diagnóstico da implementação das

políticas públicas; e a constituição de 80 Comitês Territoriais de Mulheres; a execução das políticas públicas (DPMRQ/MDA, 2014).

### *Agenda internacional*

A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), no âmbito do MERCOSUL, foi criada em 2004, como órgão assessor do Grupo Mercado Comum (GMC). Integrava representantes de órgãos federais que atuavam no desenvolvimento rural dos países membros e associados ao bloco e representações da sociedade civil, com vistas a promover uma agenda de diálogo e de integração em prol do fortalecimento da agricultura familiar. As políticas para as mulheres rurais constituíram-se num dos temas prioritários no debate da REAF, conduzido pelo Grupo de Trabalho de Gênero, no qual participavam representantes dos governos e movimentos sociais (Molina, 2019).

O GT seguiu uma agenda específica, conduzidas por pontos focais de gênero de cada um dos países, que eram representantes governamentais responsáveis pela articulação do tema em âmbito nacional e regional, sendo, a DPMR o ponto focal no Brasil, e pelas representantes de movimentos sociais. No período de 2004 a 2017, a agenda abordou 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 (Molina, 2019).

Em 2006, o MDA implementou estratégias para consolidar uma agenda internacional em torno das políticas públicas para a reforma agrária e o desenvolvimento rural, ao sediar a II Conferência Internacional sobre Reforma Agrária da FAO, na cidade de Porto Alegre (RS). A DPMR promoveu o Seminário Internacional: “Políticas para as Mulheres na Reforma Agrária e no Desenvolvimento Rural”, cujas reflexões sobre os avanços e os obstáculos enfrentados pelas mulheres para alcançar a sua autonomia econômica, contribuiu para a construção da agenda de gênero na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), no âmbito do MERCOSUL.

A Diretoria empreendeu juntamente com órgãos governamentais dos países que integravam a REAF a realização de um diagnóstico sobre a situação das mulheres rurais e as políticas públicas que resultaram no livro “Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul”. Uma recomendação para o GMC foi realizada orientando uma ação

integrada entre os países da região, com especial destaque para os temas do crédito especial para as mulheres, o acesso à terra através dos programas de reforma agrária e o acesso à documentação civil e trabalhista. O GT de Gênero elaborou e executou dois Programas Regionais de Políticas para as Mulheres na Agricultura Familiar, no âmbito da REAF/Mercosul.

A participação da DPMR nas ações de cooperação internacional se ampliou, por meio de maior inserção em diferentes espaços de cooperação internacional que foram se consolidando no âmbito do MDA. Além da REAF, a DPMR atuava na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Os principais temas em debate era o fortalecimento de uma ação de cooperação que promovesse e fortalecesse as Políticas para Mulheres Rurais, com destaque nos temas: acesso à terra, territórios e água; crédito; ater; compras públicas e direitos básicos.

As iniciativas descritas até aqui demonstram que a atuação da DPMR se estendeu para todas as Secretarias do MDA, para o INCRA e diferentes Ministérios e organizações da sociedade civil que integravam arranjo institucional dos programas específicos (PNDTR e POPMR), dando concretude a perspectiva da transversalidade conforme preconizado na literatura estudada. Essa diversidade de iniciativas, ou parte delas, espelhava-se nas demandas apresentadas pelo movimento de mulheres, no contexto da Marcha das Margaridas e da articulação das Mulheres da Via Campesina, sugerindo que a DPMR e os movimentos atuaram em prol dos mesmos objetivos no processo político de formulação das políticas. A expressão dessa correspondência pôde ser verificada nos diferentes planos nacionais de políticas públicas, como demonstrarei a seguir.

#### **4.2 As correspondências entre as demandas das mulheres e as prioridades do governo**

Neste item, comparei as demandas apresentadas nas pautas da Marcha das Margaridas, os programas e ações direcionados às mulheres rurais e as metas e ações para as mulheres rurais registradas nos planos nacionais de políticas públicas. A leitura das pautas, dos documentos institucionais da DPMR e dos planos nacionais de políticas públicas, assim como a análise das entrevistas realizadas nesta pesquisa, indicaram que algumas questões relacionadas às demandas das Margaridas ganharam mais centralidade que outras na agenda pública, notoriamente, os temas do direito à documentação, do

direito à terra, do acesso ao crédito e aos serviços de ATER, do apoio à organização produtiva e a comercialização dos produtos das mulheres rurais.

Duas reflexões se destacaram desta análise: primeiro, as pautas convergentes, ou seja, aquelas que tinham correspondência na agenda do movimento e da Diretoria, foram institucionalizadas em diferentes planos nacionais, em especial, naqueles cujos conselhos nacionais coordenadores do processo de formulação tinha na sua estrutura, um comitê de gênero ou de mulheres instituído, dos quais participavam organizações de mulheres rurais e a DPMR; segundo, que o processo de institucionalização empreendido pela DPMR foi permeado por outras pautas que não estavam na centralidade da agenda do movimento, ainda que, fosse verificada a participação das organizações de mulheres rurais nestas agendas.

Um primeiro aspecto que se destacou da análise dos documentos mencionados diz respeito ao esforço do governo federal em incorporar a diversidade de vozes das mulheres em suas políticas, por meio da construção de planos nacionais, onde se registram, em grande medida, as demandas dos movimentos de mulheres. Além dos planos específicos de políticas para mulheres, foram produzidos no Brasil, inúmeros planos setoriais, nos quais foi possível identificar, em maior ou menor escala, a incorporação das demandas das mulheres, da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais e da abordagem de gênero na estruturação de suas proposições.

De acordo com Guzmán (2001), a incorporação de tais demandas nos planos setoriais de governo, contribui para tornar visível a complexidade e o caráter sistêmico das desigualdades de gênero, assim como, deslocar a associação da desigualdade de gênero da perspectiva da vulnerabilidade para a perspectiva de igualdade e direitos. Foi o que verifiquei ao analisar dez planos setoriais relacionados às políticas para as mulheres, aos povos e comunidades tradicionais, ao desenvolvimento rural, à assistência técnica, à agroecologia e produção orgânica, à segurança alimentar, ao desenvolvimento da economia solidária.

Nestes planos, com exceção do plano de povos e comunidades tradicionais, onde elas não foram mencionadas, identifiquei a presença das mulheres rurais nas dimensões mais estratégicas dos instrumentos, os objetivos e eixos prioritários (Quadro 7). Predominou, nesta dimensão, o reconhecimento da contribuição econômica das mulheres rurais e a promoção da autonomia econômica. Para ilustrar, destaquei do II PNPM, do I PLANASAN e do I PLANAPO, os objetivos descritos abaixo:

Promover a valorização e o reconhecimento da contribuição econômica das mulheres no meio rural e nas comunidades tradicionais (II PNPM)

Promover a autonomia econômica das mulheres rurais, por meio da sua inclusão na gestão econômica e no acesso aos recursos naturais e à renda, da ampliação e qualificação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional; Promover o reconhecimento econômico das mulheres nos assentamentos, estimulando sua participação na gestão e no acesso à assistência técnica, crédito e comercialização (I PLANSAN)

Reconhecer e valorizar o protagonismo das mulheres na produção orgânica e de base agroecológica, fortalecendo sua autonomia econômica (I PLANAPO)

#### Quadro 7. Referência às mulheres rurais nos objetivos dos planos nacionais de políticas públicas

Nº	Planos Nacionais	Total de Objetivos	Objetivos com referência às mulheres rurais
1	I Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	5	5
2	I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015)	43	1
3	II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016/2019)	9	0
4	I Plano Nacional de Política para as Mulheres	56	2
5	II Plano Nacional de Política para as Mulheres	53	12
6	III Plano Nacional de Política para as Mulheres	54	10
7	I Plano Nacional de Economia Solidária	23	2
8	I Plano Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana	10	0
9	I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	6	2
10	II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	7	2

Fonte: elaborado pela autora

O plano de desenvolvimento rural se destacou dos demais por ter incorporado em todos os seus cinco objetivos a perspectiva da autonomia das mulheres. Demonstra que a complexidade e o caráter sistêmico das desigualdades, conforme mencionado por Guzmán, estão associadas às diferentes dimensões do desenvolvimento rural, como a socioeconômico e ambiental, à reforma agrária e democratização do acesso a terra, a coesão territorial, a gestão e participação social e, portanto, devem ser abordados de forma articulada e integrada.

A análise destes planos aponta a incorporação, de forma mais predominante, da identidade “mulher rural” já que a ocorrência dos termos agricultoras familiares, assentadas, mulheres extrativistas, pescadoras, ribeirinhas, quebradeiras de coco,

quilombolas e indígenas nestes documentos é pouco expressiva. Coloca-se em evidência o desafio de construir políticas públicas universais para mulheres, assegurando as especificidades das mulheres rurais, e neste conjunto, as especificidades das diferentes categorias. Como destacou Crenshaw (2002), o reconhecimento de múltiplas identidades implica fragmentações que trazem desafios à constituição de políticas públicas que beneficiem a totalidade desses sujeitos.

Se, de um lado, as demandas do movimento de mulheres mais expressivo do Brasil, a Marcha das Margaridas – cuja base organizativa está centrada na diversidade e pluralidade –, são pautadas pelas especificidades das diferentes categorias de mulheres rurais, de outro, as respostas do governo, não refletem de forma expressiva essas especificidades. As políticas e ações de maneira geral tinham como foco as mulheres rurais, apesar de considerarem, em alguma medida, ações específicas para as mulheres da reforma agrária e mulheres das comunidades quilombolas.

Isso não quer dizer que as mulheres das diferentes categorias não tenham se beneficiado das conquistas obtidas, já que a plataforma política e pautas de reivindicações das Margaridas, como relatou Pimenta (2015), tratavam dos temas da reforma agrária e desterritorialização, da crescente pobreza rural, da defesa dos bens comuns e da soberania e segurança alimentar que remetem aos seus direitos, a sua cidadania e a sua condição de agentes do desenvolvimento rural sustentável, de forma geral.

Foi na direção da construção dos direitos à documentação, à terra, ao crédito, aos serviços de Ater, à organização produtiva e comercialização, que o movimento de mulheres rurais, a partir de apresentação de suas demandas e reivindicações, e a DPMR, a partir da sua atuação para construir respostas governamentais à estas demandas, atuaram para que as medidas anunciadas fossem inseridas em diferentes planos nacionais (Anexo 2), em especial, os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPM), os Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS) e os Planos de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), como vou demonstrar a seguir.

A falta de documentação tornou-se uma questão central para as mulheres rurais, na década de 1990, quando elas buscaram efetivar o seu acesso à Previdência Rural. A falta de documentos ou a documentação incompleta também era um problema para as mulheres que queriam acessar as políticas públicas, entre elas o crédito rural. Esse problema constituiu a base de uma das principais reivindicações da Articulação Nacional de Trabalhadoras Rurais (ANMTR), no final dos anos 1990 e integrou a pauta da primeira



Marcha das Margaridas, que demandava uma articulação entre o Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, as prefeituras locais e os movimentos sociais do campo, com a finalidade de garantir o acesso de mulheres e homens à documentação civil (PAUTA, Marcha das Margaridas, 2000).

Em 2004, foi criado o PNDTR com objetivo de possibilitar o acesso das mulheres à documentação por meio de mutirões realizados nas proximidades das comunidades rurais. As demandas para fortalecimento e ampliação do PNDTR permaneceram na pauta da Marcha das Margaridas de 2007, 2011 e 2015. Foram identificadas diferentes medidas para que o governo fortalecesse e ampliasse o PNDTR já na primeira edição do PNPM, em 2005 e nas duas edições seguintes (PNPM 2008; 2013). Medidas semelhantes foram localizadas nas duas edições do PLANSAN, publicadas em 2011 e 2017 e no PNDRSS, de 2013. A falta de documentação era um limite também para o acesso das mulheres à terra. Contudo, a questão central denunciada pelas mulheres rurais era a falta de medidas para assegurar o direito daquelas que tinham acesso a ela.

A limitação do direito das mulheres à terra foi verificada no censo da reforma agrária de 1996/1997, que indicava que elas representavam 12,6% dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Uma das questões denunciadas pelo movimento era que as mulheres não tinham seu nome no documento de posse ou propriedade. Essa baixa representação motivou às reivindicações por medidas para assegurar esse direito das mulheres, como: a revisão da norma de execução para assegurar que o cadastramento dos assentamentos fosse feito em nome do casal, ou no nome da mulher quando esta fosse solteira (PAUTA, Marcha das Margaridas, 2000); que o cadastramento, a formalização de contratos e as titulações fossem, obrigatoriamente, em nome do homem e da mulher, independente do estado civil do casal (PAUTA, Marcha das Margaridas, 2003).

Em 2003, o INCRA publicou a Portaria N° 981, que tornou obrigatória a titulação conjunta da terra para lotes de assentamentos constituídos por casal em situação de casamento ou de união estável. Em 2007, publicou a Instrução Normativa N° 38, que qualificava o sistema de cadastro e os mecanismos de priorização das mulheres no processo de seleção das famílias a serem assentadas. As medidas para assegurar e ampliar a emissão de títulos com o nome das mulheres, a divulgação dos normativos e o monitoramento da aplicação da nova regra foram incorporadas verificadas nas três edições do PNPM (2005; 2008; 2013), nas duas edições do PLANSAN (2011; 2017) e no PNDRSS (2013). Os direitos à documentação e à terra estavam, também, relacionados ao

direito das mulheres a ter acesso aos recursos públicos para investimento e desenvolvimento de suas atividades produtivas.

O acesso das mulheres ao crédito rural, até o ano 2000, representava apenas 7% do total de beneficiários, no âmbito do PRONAF (Butto, 2011), daí a reivindicação por medidas que ampliassem o acesso das mulheres ao PRONAF. Em 2000, na primeira edição da Marcha, elas solicitaram o acesso à linha de crédito do PRONAF, Grupo B, no valor de R\$ 500,00, com prioridades para as regiões norte e nordeste (PAUTA, Marcha das Margaridas, 2000). Na Marcha de 2003 elas solicitaram a desburocratização e a garantia do acesso das mulheres e jovens ao PRONAF e aos Fundos Constitucionais, para atender atividades agrícolas e não agrícolas, assegurando carência e prazos de pagamento diferenciados para elas (PAUTA, Marcha das Margaridas, 2003).

Em 2003, o governo anunciou a criação do Pronaf Mulher, ainda na forma de sobre teto, que consistia num valor adicional ao montante de recursos destinados a investimento, mas condicionado à capacidade de pagamento da unidade familiar. Em 2005, anunciou a criação da linha de crédito especial, o Pronaf Mulher. Medidas visando ampliar o acesso, promover adequações das condições de acesso, a definição de cotas de participação no volume global do Pronaf e a capacitação de agentes de crédito foram localizadas três edições do PNPM (2005; 2008; e 2013), nas duas do PLANASAN (2011; 2017); no PNDRSS (2013); e no IPNES (2015). A demanda pelo acesso mais igualitário ao crédito permaneceu na pauta das edições seguintes da Marcha das Margaridas (2007, 2011 e 2015).

O acesso e a aplicação adequada do crédito pelas mulheres, por sua vez, estavam relacionadas ao acesso delas aos serviços de assistência técnica. Estes serviços, tradicionalmente, estavam orientados pela perspectiva da modernização da agricultura que incentivava o uso de pacotes tecnológicos visando aumentar a produtividade agropecuária, e pela percepção de que a unidade familiar era conduzida e desenvolvida unicamente pelos membros masculinos da família. Assim, as mulheres eram excluídas dos serviços de orientação técnica, e quando incluídas, eram orientadas à qualificação das atividades que elas já desenvolviam na esfera da economia doméstica. Na primeira edição da Marcha das Margaridas, em 2000, as mulheres reivindicaram não apenas o acesso à ATER mas, também, que estes serviços passassem por um processo de qualificação, passando a considerar seus interesses e necessidades.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), reconheceu a diversidade social, a heterogeneidade ambiental e as

especificidades do meio rural (PNATER, 2004) e possibilitou a criação da Ação Setorial de ATER para as Mulheres, anunciada pelo governo em 2006. Diversas providências relacionadas ao acesso das mulheres a ATER foram inseridas nos PNPMs (2005; 2008; e 2013), no PLANSAN (2011; 2017); no PNDRSS (2013); e no I PLANAPO. Estas iniciativas referiam-se à ampliação da ação setorial específica, a definição de cotas para mulheres nas ações voltadas para o público misto, ao atendimento aos grupos produtivos de mulheres e a qualificação dos e das agentes prestadoras destes serviços.

O tema da organização em grupos produtivos integrava a agenda do movimento ainda em 2003, quando elas demandaram a criação do Programa Nacional de Qualificação Profissional voltado para as mulheres rurais, com foco no gerenciamento, comercialização e crédito agropecuário e não agropecuário e do Programa Nacional de Valorização e Melhoria da Qualidade da Produção das mulheres trabalhadoras rurais. A organização produtiva era uma estratégia adotada pelas mulheres rurais para fortalecer suas capacidades produtivas e criar alternativas para acessar mercados e obter renda. Assim, permaneceu na pauta de 2007, quando as Margaridas propuseram a criação do Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas agrícolas e não-agrícolas, geradoras de renda, para mulheres trabalhadoras rurais.

O primeiro esforço do governo federal para responder a essa demanda foi a elaboração, em 2007, do Projeto de Apoio aos Grupos Produtivos de Mulheres Rurais, com vistas a apoiar financeiramente projetos de organização produtiva das mulheres. Em 2008, o governo anunciou a criação do Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais. A partir de então, foram verificadas medidas visando apoiar a organização produtiva das mulheres no III PNPM (2013), no I PNDRSS (2013), no I PNES (2015) e no II PLNAPO (2017). As ações visavam apoiar projetos empreendedores e de organização produtiva de mulheres nos meios urbano e rural e favorecer mecanismos para comercialização de sua produção; apoiar e fomentar a produção dos grupos produtivos de mulheres; e promover a inclusão produtiva e geração de renda.

A questão da comercialização passou a ter uma centralidade no campo das políticas públicas de apoio à organização produtiva pelo seu caráter estratégico no fortalecimento da agricultura familiar. As mulheres rurais enfrentavam diversos desafios que limitavam sua inserção em atividades coletivas com vistas à comercialização. Além das atribuições relacionadas à esfera doméstica, as atividades produtivas desenvolvidas por elas, em geral, caracterizam-se pelos baixos rendimentos, pequenos volumes de produção, falta de capital de giro, precárias condições logísticas de escoamento dos

produtos (Faria, 2011). Assim, quando implementadas, as estratégias de comercialização estavam circunscritas aos limites das suas comunidades e ao comércio local.

O tema da comercialização integrou a pauta da primeira Marcha das Margaridas, em 2000, na qual elas demandavam acesso aos serviços de comercialização e tecnologias ecologicamente sustentáveis, e em 2003, quando solicitaram a estruturação de feiras estaduais, de comercialização dos produtos fabricados por organizações de mulheres, com apoio para a infraestrutura necessária às organizações. Em 2007, elas demandaram o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de comercialização da agricultura familiar.

No ano seguinte, no contexto do POPMR, foi anunciada a Resolução N° 44, do Comitê Gestor do Programa, com definição de cotas para mulheres no Programa. As deliberações identificadas nos planos, III PNPM (2013), I PLANSAN (2013), I PNDRSS (2013) e I PNEs (2015), referiam-se à implementação de ações visando apoiar a diversificação produtiva, contribuir para a organização de espaços para a comercialização solidária e assegurar o acesso das mulheres ao PAA e o PNAE.

Os resultados descritos acima indicam a influência do movimento na formação da agenda governamental, num processo constituído por momentos de apresentação de demandas pelo movimento, seguidos da apresentação de respostas pelo governo e da institucionalização das medidas anunciadas nos planos nacionais. Chama atenção que o anúncio da maior parte das políticas e ações para as mulheres rurais ocorreu com maior centralidade no período de 2003 a 2008. Medeiros, Jenifer, (2020) registrou que uma tendência de redução das inovações em termos de criação de novas políticas e programas específicos para a agricultura familiar no MDA.

Para ela, esta redução poderia estar relacionada à oscilação da capacidade burocrática e às limitações em termos de coordenação política. Em acréscimo, considero que essa redução nas inovações poderia estar relacionada também à oscilação da capacidade propositiva do movimento. Mas, por outro lado, deve-se considerar a necessidade de a Diretoria concentrar-se na execução dos programas e ações que haviam sido lançados.

Da análise das pautas das Marchas das Margaridas foi possível conferir uma amplitude de temas, questões e proposições, das quais, uma parte das demandas direcionadas ao MDA, ganhou centralidade na agenda da DPMR. Por outro lado, da análise dos documentos institucionais da Diretoria foi possível considerar que sua agenda foi atravessada por outros temas e questões de relevância para o governo, como a

abordagem territorial e a agenda internacional, que não constavam como reivindicações nas pautas das Margaridas, alargando os horizontes atuação do próprio movimento.

Como já apresentei, a articulação internacional fazia parte das prioridades do MDA. No contexto da REAF, ainda em 2004, a Diretoria atuava como ponto focal do governo no Grupo de Trabalho de Gênero, contribuindo para a construção da agenda de políticas públicas para as mulheres rurais no bloco. Em 2006, com a realização da II Conferência Internacional sobre Reforma Agrária, deu-se início ao processo de consolidação da agenda internacional em torno das políticas públicas para a reforma agrária e o desenvolvimento rural, na qual a Diretoria teve uma forte atuação.

O tema da articulação internacional não foi localizado entre as demandas do movimento de mulheres rurais, em que pese haver nos documentos referência a importância da conexão com redes de mulheres em contexto internacional. Contudo, as atividades desenvolvidas pela Diretoria na REAF e na CELAC envolveram diversas representantes de organizações de mulheres rurais, entre elas, as organizações que participavam da Marcha das Margaridas, repercutindo na própria Marcha e nas articulações internacionais promovidas pela Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), Fórum Rural Mundial (FRM) e a Coalização Internacional da Terra (ILC).

Também já apresentei que, em 2004, o MDA colocou em curso a estratégia de gestão social na condução do processo de desenvolvimento rural, a partir da abordagem territorial, com a instituição do PRONAT. Nesse contexto, a ampliação da participação das mulheres na gestão social dos territórios passou a fazer parte da estratégia de implementação das políticas para as mulheres conduzida pela Diretoria e, ganhou mais centralidade, com a criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, quando as ações passaram a ser priorizadas e direcionadas para estes espaços.

Nas pautas das Marchas das Margaridas, identifiquei demandas ou proposições que estivessem relacionadas a estes programas. Apesar de haver demandas por medidas para assegurar a participação das mulheres nas decisões públicas, como registrado na pauta de 2000, quando elas solicitaram a participação das mulheres na revisão das normas que regulamentam a Segurança nos Locais de Trabalho nas Áreas Rurais (Marcha, 2000) e em 2003, quando solicitaram serem ouvidas nos processos de elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, estas não faziam referência a gestão territorial.

O tema da participação social em conselhos e conferências só apareceu na pauta das Margaridas em 2015. Mas, já em 2008, a DPMM desenvolveu iniciativas junto ao

Programa de Fortalecimento da Rede de Colegiados para ampliar a participação das mulheres nos conselhos. Medidas para apoiar processos de organização e mobilização das mulheres, de inclusão de suas organizações nos colegiados territoriais e de apoio à constituição e manutenção de comitês de mulheres nos territórios foram identificadas no III PNPM (2013) e no I PNDRSS (2013). A ampliação da participação das mulheres rurais nos espaços de gestão social tornou-se uma estratégia importante para a Diretoria. Essa estratégia repercutiu diretamente no CONDRAF e nas conferências realizadas por este conselho. É o que irei expor a seguir.

### **4.3 A presença das mulheres rurais nos espaços de participação social**

As instâncias participativas são uma dimensão importante para compreender a institucionalização de políticas para as mulheres rurais, a partir da estratégia de transversalidade de gênero, pois se constituem relevantes arenas de negociação entre agentes governamentais e da sociedade civil, a fim de estabelecer as prioridades das diferentes áreas governamentais. Nesse sentido, a participação das organizações de mulheres reverte-se de especial importância.

No período de 2003 a 2016, os governos de Lula e Dilma implantaram diversas medidas e políticas visando ampliar a perspectiva democrática dos processos de decisão, elaboração e implementação de políticas públicas. A ampliação da participação social e do diálogo foi a marca destes governos, simbolizada, especialmente pela realização de conferências, fóruns e conselhos que permitiram que diferentes grupos sociais participassem na definição das diretrizes do governo. Neste período, novos conselhos foram criados, outros foram reestruturados, e inúmeras conferências nacionais foram realizadas, a fim de potencializar as possibilidades de participação social (Avritzer; Pereira, 2005; IPEA, 2013; Avelino, 2013).

A partir do processo autônomo de organização algumas organizações de mulheres rurais acumularam em sua trajetória capacidade de incidir sobre a arena política. Contudo, muitas vezes, estas organizações tinham acesso limitado a estes espaços de decisão, seja pelos escassos recursos, seja pelos normativos que orientam o funcionamento e não favoreciam a participação delas. Assim, a transformação destes normativos na perspectiva de assegurar a participação das mulheres era um passo importante para democratizar o

acesso aos espaços de gestão social e para estender estes efeitos às conferências e aos planos produzidos a partir delas.

Ao analisar os normativos que regem os conselhos nacionais que discutem as políticas para agricultura familiar, reforma agrária, desenvolvimento rural e economia solidária e aqueles que discutem direitos específicos das mulheres, povos e comunidades tradicionais e comunidades pesqueiras, verifiquei que havia uma baixa representatividade das organizações de mulheres rurais na composição destes colegiados (Quadro 8). Entre os órgãos governamentais representativos de mulheres, identifiquei a penas do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos em quatro conselhos: CONDRAF, CONSEA, CNPCT e CONAPE.

Entre as organizações da sociedade civil representativas de mulheres detectei a presença da CONTAG no CONDRAF; do MMTR-NE no CONDRAF e na CNAPO, na condição de suplente; do MIQCB no CNPCT, no CONSEA e na CNAPO, na condição de suplente; e da Rede Economia e Feminismo (REF) no CNES. Chamou atenção que a representação de movimentos feministas, como a Marcha Mundial de Mulheres, a UBM e AMB, estava centralizada apenas no CNDM.

**Quadro 8.** Composição dos conselhos e comissões

Nº	Conselho/Comissão	Ano	Total de organizações	Total de organizações representativas de mulheres	%
1	CONDRAF	2016	46	3	7
2	CONSEA	2016	61	1	2
3	CNPCT	2016	48	2	4
4	CNES	2006	56	1	2
5	CONAPE	2016	54	1	2
6	CNAPO	2012	28	0	0
7	CNDM	2014	41	41	100

Fonte: elaborado pela autora.

Observei, ainda, que poucos conselhos editaram medidas institucionais para assegurar a representação das mulheres. Em 2012, a CNAPO, por meio da Portaria Interministerial N° 328, de 29 de outubro, recomendou a paridade de gênero na composição do colegiado. Em 2017, o CONDRAF, por meio do Decreto n° 9.186, de 1° de novembro, assegurou a participação igualitária. No caso do CONSEA a recomendação

da participação de pelo menos 30% de mulheres no colegiado foi registrada nos relatórios das conferências nacionais de SAN. Estes conselhos também criaram espaços específicos de mulheres e de gênero: sendo o Comitê de Gênero no CONSEA, o Comitê Permanente de Políticas para as Mulheres no CONDRAF e a Subcomissão Temática de Mulheres na CNAPO.

Os comitês permanentes eram espaços destinados a aprofundar, debater e garantir a maior participação e controle social das políticas sob a perspectiva de inclusão das mulheres (Butto et al., 2014). Nos documentos institucionais da DPMR constam registros de sua participação nestes colegiados. Pode-se supor, que a cooperação entre a Diretoria e as organizações de mulheres, estabelecidas nestes espaços, contribuiu para fortalecer sua própria capacidade de incidência sobre o colegiado, fazendo com que este, em alguma medida, direcionasse seu poder de influência política a favor dos interesses das mulheres.

De acordo com o IPEA (2013), os conselhos constituíram uma importante capacidade de influenciar as políticas públicas do ministério ou da secretaria, ao qual eles estavam vinculados, indicando um bom nível de articulação e respaldo entre conselho e ministério. Assim, os conselhos que tinham maior incidência das mulheres rurais, por meio dos comitês de gênero ou de mulheres, produziram planos nacionais com maior ocorrência de iniciativas de interesse do movimento das mulheres rurais.

Da mesma forma, a institucionalização dos comitês de gênero nos conselhos sugere uma maior presença das mulheres rurais nas conferências e, conseqüentemente, nos seus resultados. Ao analisar a institucionalização de mecanismos para assegurar a participação mínima das mulheres nas conferências organizadas pelo CNDM, CONDRAF, CONSEA, CNES e CONAPE, a realização de eventos preparatórios de mulheres ou com enfoque de gênero no processo conferencial e a representação das mulheres rurais nas propostas aprovadas pode considerar que:

- a) As mulheres rurais encontraram mais espaços de participação nas conferências de desenvolvimento rural e de ATER – onde os normativos estabeleciam a obrigatoriedade de participação mínima de 30% na primeira edição e de 50% na segunda edição – do que nas conferências de mulheres, de segurança alimentar, de pesca e de economia solidária. Nas três últimas, apesar de existirem mecanismos de recomendação da participação de mulheres, não havia definição de cotas específicas para as mulheres rurais.



- b) As mulheres rurais tiveram maior oportunidade de debater as questões sobre as desigualdades de gênero e qualificar as propostas de políticas públicas nos processos preparatórios das conferências de desenvolvimento rural, de Ater e de segurança alimentar, nos quais foram realizados eventos específicos (encontros, conferência setorial ou seminários de mulheres) antes da etapa nacional das conferências.
- c) As mulheres rurais encontraram nas conferências de mulheres, de desenvolvimento rural, de Ater e de segurança alimentar um ambiente mais favorável para debater e incluir suas propostas entre as prioridades aprovadas nas conferências. Estas propostas, de maneira buscavam a garantia de direitos e redução das desigualdades de gênero, por meio da redução da pobreza, da promoção da autonomia econômica e da redução da violência. Propostas que tinham convergência com as pautas das Margaridas, com a agenda de políticas e ações implementadas pela DPMR e com as formulações registradas nos planos nacionais.

Os registros das entrevistas apontam que a DPMR participou ativamente no CNDM, no Comitê de Gênero do CONSEA, na Subcomissão Temática de Mulheres da CNAPO e coordenou o Comitê de Mulheres do CONDRAF; atuou no processo organizativo das conferências e dos eventos setoriais realizados por estes conselhos; contribuiu com a mobilização e apoiou a participação de representantes de organizações nestes espaços, como pode ser observado nos fragmentos de entrevistas destacados abaixo:

Eu acho que a parte muito positiva era essa interação do movimento de mulheres com a Diretoria, porque ficávamos sempre muito conectadas sobre os temas e participando. Foi um período de estímulo, de muita participação das mulheres nesses debates. Tinha Apoio. Apoio de passagem, apoio de algumas coisas. Vários momentos tiveram. Tinha o período da gente apresentar as nossas propostas, dialogar com elas, né?! Para poder ter um esclarecimento maior do significado de cada elaboração nossa. (CLÁUDIA, Movimento Social).

Ela contribuiu. Contribuiu sim. Porque ela deu essa oportunidade de, pelo menos de fazer o chamamento. Eu penso que o grande esforço e, assim, o papel mesmo que marcou da Diretoria de mulheres, foi emplacar o chamamento das mulheres dos diferentes movimentos sociais. (CILMARA, Movimento Social).

Mas a gente sempre tinha um pouco esse papel mesmo de tentar trazer, que era importante que cada tipo de conselho tivesse as camponesas para fazer pra trazer a partir da sua realidade das mulheres da floresta, né? As pescadoras. (MIRLA, Movimento Social).

A participação nestes espaços proporcionava as organizações de mulheres mais oportunidade para apresentar e debater suas propostas num contexto mais amplo, com outros atores da sociedade civil e do governo, do local ao nacional, como ressaltaram duas entrevistadas:

O CONDRAF que era um espaço muito importante de diálogo. O próprio Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Em alguns espaços que eram de diálogo com a sociedade civil, aí se estabeleceu conferências, os diálogos das conferências. Foi-se criando um conjunto de espaço, de diálogo, de escuta com a sociedade civil para poder ir construindo. (RITA, Movimento Social).

Olhe, no conselho havia uma presença forte nossa, com temas muito amplos. E a gente conseguia elaborar melhor nas conferências, né?! Então, muitas das nossas proposições iam para as conferências que eram debatidas desde o nosso local. (CLÁUDIA, Movimento Social).

As mulheres tinham consciência de que ocupar os espaços dos comitês e conselhos, e participar das conferências, eram as oportunidades para obter conquistas políticas:

E aí a gente sabia que para isso era preciso a gente ocupar esses espaços. Graças que nesse período, né?! Tinha esses espaços de governo .... que eu posso dizer que era os conselhos, né?! As comissões, que era os grupos de trabalho. E a gente estava ali em todo, a gente estava se colocando à disposição, sim, para participar. E nós conseguimos, na verdade, durante esse período, avançar em muita coisa, né?! (RUTE, Movimento Social).

As conquistas apresentadas aqui vão além da criação de políticas, programas e ações específicas para as mulheres rurais. Ao que parece, a cooperação entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR, imprimiu, de um lado, uma sequência de mudanças institucionais, indicando que a transformação estatal numa perspectiva feminista era uma conquista possível; de outro, promoveu um aprofundamento do modo democrático de gestão pública, no qual a presença das mulheres, sejam aquelas vinculadas às organizações e movimentos feministas, sejam aquelas ocupantes de cargo ou função na burocracia estatal, representava não apenas uma ampliação na presença feminina no Estado, mas sobretudo, uma força ativadora da problematização das desigualdades entre mulheres e homens presentes na sociedade e na forma de atuação do Estado.

Os avanços promovidos pelas políticas públicas puderam ser verificados, apesar da trajetória recente dessas iniciativas. Conforme destaca Butto (2011) às políticas de promoção da autonomia e da igualdade das mulheres rurais implementadas pelo governo

federal impactaram favoravelmente as condições de vida das trabalhadoras rurais. Contudo, as institucionalidades e as políticas necessitavam ser consolidadas e ampliadas, pois, o caminho para essa grande transformação social, cultural, política, econômica e institucional ainda era longo e permeado de desafios. O tempo de comprovação da consistência e resiliência destas iniciativas chegou com as mudanças no contexto político nacional, e a repentina troca de governo em 2016.

#### **4.4 Estabilidade dos direitos conquistados**

O quadro de oportunidades políticas (Tarrow, 2009) para a viabilização das demandas das mulheres rurais mudou radicalmente no governo Temer. No contexto da crise política mais geral, motivada pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff, um novo direcionamento foi dado às políticas agrárias, da agricultura familiar e das mulheres. As profundas reformulações institucionais minaram o arcabouço institucional que vinha sendo construído desde o início dos anos 2000. Por meio da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, o MDA foi extinto e suas atribuições transferidas para o MDS, que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. No interior dele foi criada a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD).

Na sequência, por meio do Decreto No 8.780, de 27 de maio de 2016, a SEAD passou a ser vinculada à Casa Civil, junto com as quatro subsecretarias que a constituíam: da Agricultura Familiar, do Desenvolvimento Territorial, do Reordenamento Agrário e da Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Também foram transferidas para a Casa Civil as atribuições de reforma agrária e a delimitação e demarcação das terras das comunidades quilombolas, conduzidas pelo INCRA. Nessa nova estrutura, a DPMR foi dissolvida e suas atribuições conduzidas à Coordenação de Políticas para Mulheres Rurais, Juventude e Povos e Comunidades Tradicionais, no âmbito da Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial.

O deslocamento da agenda das mulheres rurais para um setor não estratégico do governo foi acompanhado da redução da capacidade estatal – espaço físico, recursos financeiros e equipe, que, em 2018, era constituída por uma servidora que atuava exclusivamente nesse tema, uma coordenadora e uma coordenadora-geral, que também conduziam os temas da juventude e dos povos e comunidades tradicionais. Em entrevistas

realizadas em 2018 com os/as representantes da CGAT e com o subsecretário da SDR, verifiquei a paralisação das ações desenvolvidas pela DPMR, no período de maio de 2016 a abril de 2018. (Mourão, 2018, não publicado).

De acordo com Medeiros, Leonilde, (2020) as medidas instituídas pelo governo Temer, que afetaram instrumentos legais importantes relacionados a regularização da posse da terra, e programas como o Apoio à Conservação Ambiental, Fomento de Atividades Produtivas Rurais, Programa de Aquisição de Alimentos, Assistência Técnica, Pronera e Habitação Rural afetaram de sobremaneira os movimentos sociais do campo e sua relação com o Estado. No governo Bolsonaro esse quadro ficou ainda mais difícil, na medida em que nova avalanche de medidas aprofundou ainda mais as transformações em curso. As principais iniciativas governamentais em relação às questões que envolviam os movimentos sociais no campo expressavam uma articulação de poder que negava todo e qualquer espaço para manifestações e, portanto, tolhia as possibilidades de publicização de suas demandas, fechando oportunidades políticas e dificultando a articulação entre organizações distintas.

A extinção do MDA, ainda no governo Temer, foi um duro golpe para a agricultura familiar e para as mulheres rurais. As políticas relacionadas a esses segmentos passaram para a gestão do Ministério da Agricultura, todo ele estruturado para atender os interesses da agricultura comercial de larga escala. Uma referência da então ministra Thereza Cristina, indicava o reconhecimento da existência de uma única agricultura, não sendo necessário tratamento especial para um grupo social que abrigava parcela importante da produção de alimentos, como também, era constituída por uma grande parcela da população mais empobrecida no meio rural brasileiro (Medeiros, Leonilde, 2020).

Neste contexto, as políticas, programas e ações para as mulheres rurais se descolaram da agenda central do governo, caracterizando novos padrões de institucionalidades, agora num ambiente de retrocesso político (Roggeband e Krizsán, 2018), marcado pela ausência de compromisso do governo com a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. A partir das entrevistas pude registrar o processo de decadência das políticas para as mulheres rurais, predominando a descontinuidade ou o desmantelamento pela ausência de recursos ou mudanças no caráter da aplicação, como registrado fragmento de entrevista abaixo:

Houve o esfacelamento. Por mais que não tenha dado como decretado o final de políticas como você citou, dessas que você citou, algumas teve mudanças de caráter na aplicação e outras, elas deixaram de ser importantes para dentro do governo. Então assim, retirada de dinheiro, de recursos pra essa política. Então, assim, pode ser que exista ainda no formato de governo lá, “Ah! Existe ainda crédito para as mulheres”, mas quando você vai ver mesmo, essas coisas não se operam, não se avança, né?! Então, assim, é muito difícil (ROSE, Movimento Social)

Para Schmitt et al (2022), o início do desmonte das políticas para a agricultura familiar no Brasil tem origem início do segundo governo Dilma, com a política macroeconômica de austeridade fiscal, que ampliou a restrição orçamentária, afetando a continuidade das políticas, e que autorizou o governo a cortar, reduzir ou mesmo extinguir políticas. O desmonte, forjado nos discursos inflamados e práticas pró-agronegócio, ganhou corpo no governo Temer, especialmente, com a aprovação da Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que consolidou um quadro restritivo permanente para a continuidade das políticas públicas, de um modo geral, e para a agricultura familiar, em particular. A restrição de recursos orçamentários impactou a execução de muitos programas governamentais, desde então. Como registrou um ex-ministro:

Eu acho que do ponto de vista de mais estratégico, eu acho que obviamente, 2015, né? A estratégia de ajuste, de 2015, né? E a crise econômica produzida por esta, e social, ela retirou muita autoridade do governo, né? Recessão econômica, desemprego, né? Redução dos investimentos sociais. Eu acho que criou um ambiente de perda de legitimidade do governo eleito diante da expectativa da eleição. Isso é um fenômeno conjuntural. (MARCO, Poder Público).

Por outro lado, o redesenho que levou a criação da SEAD impôs mudanças significativas nas capacidades construídas pelo MDA. De acordo com Schmitt et al (2022), funcionários e equipes que há bastante tempo estavam envolvidos com a formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar foram exonerados; transferências de recursos para determinados programas como, por exemplo, o PAA foram canceladas; chamadas públicas para contratação de serviços relacionados à implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) foram revogadas; aquisição de equipamentos e infraestruturas via Programa Territórios da Cidadania (PTC) foram anuladas; o orçamento destinado à regularização de terras quilombolas foi drasticamente reduzido; os contratos do MCMV rural foram dissolvidos.

O desmonte das políticas para agricultura familiar, com a redução de recursos em diferentes programas, afetou diretamente as mulheres que tiveram o acesso restrito ou dificultado. Assim registrou uma entrevistada:

O PRONAF Mulher que é um crédito importante e que a gente deixou de acessar. [...] mesmo no governo da gente, não tinha chegado ainda da altura que a gente queria, mas a gente conseguia ainda, de certa forma, e aí veio só mais dificultando. Então a gente avalia de forma muito negativa, né?! E impactou muito, de forma negativa. E nós mulheres, em relação a assistência técnica que a gente não tem. Em relação a programas como o PAA, o PNAE, né?! Como a questão do crédito. O PAA que as mulheres chegaram em 2019 [...] até 80%. as mulheres com o PAA elas produziam nos seus quintais produtivos, vendia nas feiras, né?! Nas coisas tudo. E isso era muito importante para a gente. Você vê que não têm, o quanto foi reduzido recurso para a agricultura familiar. E sem recurso para a agricultura familiar, automaticamente, isso impacta no conjunto, mas impacta de forma mais drástica, vamos dizer assim, na vida das mulheres. (MARIA, Movimento Social)

O relato apresentado por um servidor do MAPA revela como a perspectiva de desmantelamento foi colocada em prática no PAA, programa que tinha cotas de atendimento às mulheres:

Na medida em que os gestores passam a redefinir o programa, tanto o escopo do programa, quanto esvaziar ele do ponto de vista da ação orçamentária, do financiamento dele, automaticamente tu vais impactar nas políticas transversais que estavam antenadas, no estímulo a priorização da participação das mulheres, né? Na medida em que tu diminui a capacidade de atendimento no programa, diminuindo orçamento ano a ano, reduzindo orçamento. E também revendo questões normativas, tanto do ponto de vista do grupo gestor, do ponto de vista da CONAB, alterando regras ou restringindo ou burocratizando as regras, tu tende a diminuir a participação das mulheres, dos produtos oriundos de famílias geridas por mulheres, né? Que participavam do PAA. Tu tende a diminuir esse espaço. Esse é um ponto que eu acho que tá atrelado. Mexer no programa. E o segundo é esse redesenho que foi feito agora, recentemente, mudando, alterando o programa por meio de uma medida provisória, né? Do alterar regras dele. Então tu dá, de certa forma, dá uma paralisada nele. Dá uma paralisada na execução dele, né? Porque embora tu não tenha extinguindo as modalidades, a principal dela que é atuação simultânea das mulheres, onde muitas mulheres ... a principal modalidade por onde se dava a participação das mulheres. O pouco que se dava, tá mantido lá. Mas esse redesenho implica que o grupo gestor vai ter que reformatar normativas, né? Porque alterou nomes, alterou nomenclatura, então vai ter que formatar muita coisa. Isso paralisa a execução. Daí quem opera, tantos os municípios, os estados, a CONAB, vai ter que sentar e redesenhar isso. (IRINEU, Poder Público)

Os programas específicos também foram afetados pela política do desmonte. No Programa de Organização Produtiva, os instrumentos específicos de seleção e contratação de projetos deixaram de ser publicados, como registrou uma entrevistada:

Você não tem mais um programa de organização produtiva que faça editais pra que os grupos de mulheres se organizem pra comercializar, se organizem pra melhorar sua produção, se organizem pra conhecer a agroecologia. Isso não tem mais. (MIRLA, Movimento Social).

Por outro lado, a fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil e a redução do reconhecimento político dos debates que até então eram promovidos no CONDRAF e outros colegiados afetou a participação das mulheres, restringindo suas oportunidades de diálogo com o governo e outras organizações sociais, assim relatou uma entrevistada:

Como por exemplo, o CONSEA, que era um outro espaço importante, né?! Tô dando esse exemplo que também a gente tinha cadeira, ocupava né?! Tava lá no diálogo, essas coisas tudo. Foi tirado. Os espaços que a gente tinha pra dialogar sobre a questão das políticas para as mulheres, a política de enfrentamento a violência, né?! A política de assistência técnica, a política de saúde. Todos esses espaços que a gente tinha e que era aberto pra gente no governo democrático, com esse desgoverno que a partir de Michel Temer, a gente já não tinha mais esses espaços, a gente já realmente não conseguia mais fazer nenhum diálogo. Não, a gente não conseguiu mais até então. (MARIA, Movimento Social).

Nesse sentido, o Estado brasileiro, no âmbito do Executivo federal, se fechou para o diálogo e qualquer atuação mais colaborativa envolvendo as mulheres rurais.

Se a trajetória de construção das políticas para as mulheres rurais se deu de forma integrada à construção das políticas para reforma agrária, desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, o processo de desmonte delas parece ter ocorrido de forma isolada. As políticas para as mulheres rurais foram desativadas e posteriormente extintas. Diferente das políticas de reforma agrária, do Pronaf, do PAA, que foram reformuladas, mas, permaneceram, em alguma medida, existindo. Como ressaltaram Schmitt et al (2022), ao longo da trajetória de mudança política e institucional das políticas para a reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento rural, emergiram novas configurações, marcos jurídicos e estruturas de governança, possibilitando uma reinterpretação e redesenho da intervenção governamental na agricultura familiar.

Por outro lado, as políticas para as mulheres, no contexto da SPM, também sofreram com processo de desmonte e reposicionamento. Como registrado no IPEA (2021) até o final de 2018, a institucionalidade responsável pelas políticas para as mulheres era a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), que compunham o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Desde 2015, quando a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) – órgão autônomo, de status ministerial –

passou a integrar o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos (MMIRJDH), observou-se uma intensa migração da pasta – que fora vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania – MJC (em 2016), ao MDH (em 2017 e novamente em 2019) e à Secretaria de Governo, da Presidência da República – Segov/PR (também em 2017). No período 2019-2022, o então MDH recebeu a denominação de Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) e a SNPM mudou mais uma vez de vinculação, passando a compor este recém-criado ministério.

Esse novo arranjo institucional, retoma a perspectiva de um familismo fundamentado em uma concepção limitadora do feminino, resumido à função reprodutora e ancorado na divisão sexual convencional do trabalho (Quintela, 2023), prevalecendo a discussão de mulheres para o âmbito da família tradicional, na qual elas são entendidas como as responsáveis pela provisão de cuidados para filhos, idosos, pessoas com deficiências ou outros dependentes. Não por acaso as políticas para as mulheres ficaram alocadas no ministério que associa desde o título mulheres à família. O Estado e as políticas públicas passaram a privilegiar uma concepção tradicional das mulheres enquanto sustentáculo da família tradicional e responsável pelo cuidado (IPEA, 2021).

Além disso, tornou-se prioritário pensar sobre as mães, excluindo um amplo conjunto de mulheres que não se enquadram neste perfil, assim como, aquelas que estavam inseridas em arranjos familiares diferentes dos tradicionais. E passou-se a valorizar um modelo de mulher limitado a determinadas características, as quais reforçam todos os estereótipos do feminino – sensibilidade, vaidade, beleza, dependência, emoção etc. –, deixando de fora da construção do que é ser mulher características como a inteligência, a força, a autonomia e a racionalidade.

Nesse sentido, enquanto as políticas para as mulheres rurais foram extintas, as demais foram redimensionadas ou reestruturadas, indicando, em alguma medida, o peso da força dos movimentos sociais do campo e das mulheres, de uma forma geral. As mulheres rurais “construíram uma institucionalidade bastante forte para uma dinâmica de um governo progressista” (TEREZA, Poder Público) porém “não forte o suficiente para que a sociedade lutasse para a manutenção de políticas progressistas” (TEREZA, Poder Público).

A “disputa” das mulheres rurais por cidadania, direitos e autonomia, se posiciona às margens da “rede complexa de lutas” (Marque e Roberto, 2019, p. 8), na qual as relações envolvendo a emergência, reconhecimento e eventual acolhimento institucional de demandas e sua transformação em problemas públicos e objeto de ação do Estado,



ocorrem em meio a disputas simbólicas e jogos de poder, marcados por um forte dinamismo. Essas configurações políticas cambiantes espelham, também, interações agonísticas entre grupos sociais, fortemente marcadas por assimetrias e desigualdades no acesso às estruturas governamentais, seu corpo burocrático, regras de funcionamento e circuitos de decisão, sendo resultado de um percurso histórico de longa duração Schmitt et al (2022).

Por outro lado, a trajetória brasileira contemporânea é marcada pela coexistência de um Estado social engajado na implantação de políticas sociais voltadas à inclusão social e, simultaneamente, de um Estado patrimonialista, sustentado por um aparato burocrático permeado por relações clientelistas (Avritzer, 2019); e de um Estado patriarcal, que de múltiplas formas incide sobre os mais diversos aspectos da vida social, frequentemente, contribuindo para a manutenção ou o fortalecimento das relações de desigualdade entre homens e mulheres (Delgado, 2007) e cujas estruturas e dinâmicas, passaram, muito recentemente, a serem desafiadas.

A promoção da igualdade por meio da ação estatal, assim como, a consolidação dos direitos das mulheres é um desafio atual tanto para a sociedade, como para o Estado, ambos ainda fortemente sustentados por um sistema patriarcal, capitalista e racista. Por outro lado, a superação da ideia de que a neutralidade do Estado não é uma forma de discriminar as mulheres, são ideias recentes, como afirmou uma entrevistada:

então, eu acho que, considerando a situação política que nós vivemos posteriormente, o tempo de consolidação de direitos no sentido progressista, e no sentido antipatriarcal, é muito longo, é muito longo, Patrícia. É uma coisa assim, e é uma correlação de forças muito, foi muito e continua sendo muito difícil para nós todas, né? Com a ascensão da visão conservadora e de direita na sociedade. Assim, a ideia de igualdade de políticas para as mulheres, e a ideia de que um governo neutro discrimina, ainda é muito recente na cabeça das pessoas. (TEREZA, Poder Público).

Se a dimensão temporal é um fator determinante para consolidação dos direitos das mulheres, o desenho das políticas para as mulheres rurais se caracterizou por uma fragilidade institucional. Na perspectiva das lideranças entrevistadas a decisão de não transformar estas conquistas em políticas de Estado contribuiu para que elas fossem facilmente desmanteladas:

E a nossa avaliação e o nosso querer, era que não fosse política de governo, fosse política de Estado. Quando é política de governo, o governo passa e a política vai embora. Então o comprovado é, que tá aí, né?! Eu acho que não

sobrou quase nada. Se é que sobrou alguma coisa também. (RITA, Movimento Social).

Mas na medida que o governo caiu, tudo acabou. Então você não tem uma política de Estado, né? No fundo você tem uma política de governo em parceria com a sociedade civil. Então eu acho que são coisas que a gente pra frente precisa avançar. (MIRLA, Movimento Social).

E muitas políticas importantes que tínhamos no governo Lula, não se transformaram em políticas de Estado. Eram em programas de governo. Mas, o que eu consigo ver agora, é que, o nível de destruição é tão forte que mesmo que se tivesse transformado em política de Estado, tinham acabado até agora, com essa movimentação. Mexeram até na Constituição, só sabem mexer na Constituição, né?! Então, eu acho que as políticas foram importantes, mas elas eram muito mais programas do que políticas. [...] Foi consolidar essas políticas como políticas de Estado. Eu acho que isso era muito chave. Por mais que ele tivesse, como está destruindo muito coisa, mas é preciso ter um projeto de lei, é possível fazer várias coisas pra poder alterar. Mas se uma canetada só acaba, aí a fragilidade é grande, né?! (CLÁUDIA, Movimento Social).

Como tem um processo de desmantelamento e a gente não tem sequer uma legislação que dá suporte pra essas políticas, isso é uma tarefa ainda por ser feita, mesmo tendo legislação, como a gente sabe no caso brasileiro, isso não é a questão pra impedimento pra nenhum desmonte. (ALICE, Poder Público).

Assim, ao conjunto de elementos centrais do processo de desmantelamento das políticas públicas identificados por Schmitt et al (2022), a restrição orçamentária e a extinção de estruturas de governança que possibilitavam o acompanhamento permanente das políticas pelos diferentes segmentos ligados à agricultura familiar em nível federal, pode-se acrescentar, a fragilidade institucional das políticas e programas voltados para as mulheres rurais, favorecendo que as decisões sobre sua extensão fosse unilateral e centralizada no executivo federal.

Por fim, o desmonte das políticas para as mulheres pode ser compreendido, também, a partir do acirramento das disputas em decorrência dos avanços conquistados pela agricultura familiar e pelas mulheres, e da desconexão da atuação governamental com a construção/fortalecimento de uma consciência política do público beneficiário destas ações, como discorreu um ex-ministro:

De uma governabilidade centrada num padrão de gestão do aparelho do Estado, claro que com os nossos programas, mas muito distanciado de uma ideia de luta política, né? De constante consciência política. De organização popular. Do combate político de ideias, de programas, iniciativas. E essa ideia pra mim ficou muito claro. [...] é um erro, de subestimar o caráter autoritário das elites brasileiras. [...] Então, essa subestimação do caráter autoritário, antidemocrático, antipopular, da elite brasileira, submetida a um elemento de pressão econômica, né? E de ausência de futuro. Bom, eles reagiram e reagiram do jeito que eles sempre reagiram, né? Não tem pacto democrático. Não tem transição democrática. Tem ruptura. E nós não nos preparamos para esse cenário. [...] Então eu acho que essa fragilidade, ela foi construída por conta de

uma desconexão entre uma luta política e uma ideia de governabilidade e, que conflitou, né? (MARCO, Poder Público).

É importante assinalar que a curta trajetória das políticas para as mulheres rurais, contribuiu para emergência de referenciais de políticas públicas, marcos jurídicos e estruturas de governança que marcaram a estruturação governamental em torno da redução das desigualdades e da garantia de direitos das mulheres. Os impactos da construção destas políticas podem ser percebidos por meio da ampliação dos direitos das mulheres à documentação e à terra, do maior acesso delas às políticas de ATER, crédito e comercialização que fortaleceram sua atuação nos sistemas agroalimentares, contribuindo para ampliar sua autonomia econômica. Da mesma forma, os impactos da desconstrução podem ser enxergados pelo aprofundamento das desigualdades fundiárias, o aumento da pobreza e da fome e a escalada da violência no campo, que afetam de sobremaneira as mulheres. Assim, os aprendizados desse processo de conquistas não podem passar despercebidos.

As mudanças institucionais, como as que levaram à extinção da DPMR e ao desmantelamento das políticas para as mulheres rurais, são características de processos de institucionalização de gênero em diferentes países. A estruturação de MIMs sofreu várias modificações ao longo de sua vida institucional e grande parte sofreu ameaças à sua continuidade e ao seu posicionamento na hierarquia governamental. (Paradis, 2013). Esses acontecimentos recorrentes configuram aquilo que Faludi (2001) denominou *backlash* contra os direitos das mulheres, processo que se caracteriza pela visão estereotipada do feminismo e a respeito das feministas; a inversão de causas, ou seja, ao invés de vincular os problemas sociais à ideologia patriarcal, atribuir os problemas vivenciados pelas mulheres ao feminismo; criação de mitos que geram insegurança na busca pela independência das mulheres, há um conjunto de características negativas atribuído as mulheres feministas, gerando um receio de receber tais atributos, e, por fim, diminuir o movimento feminista como sendo algo corriqueiro, recente e passageiro, negando todas as experiências vividas até agora. (Aguiar; Pereira, 2019, p. 19).

O ciclo democrático que permitiu a construção de novos direitos, conquistas que resultaram da atuação política sistemática das mulheres nos movimentos, no âmbito estatal e no ambiente transnacional (Biroli, 2018) se fechou para as mulheres rurais em 2016. Os caminhos trilhados pelo movimento de mulheres rurais e DPMR constituíram aprendizados que podem ser úteis no processo de reconstrução institucional das políticas,

num novo contexto mais democrático no Brasil. Dos desafios apontados pelas entrevistadas, destaco quatro principais:

- 1) O processo de construção de uma consciência de gênero no âmbito do governo – dos diferentes ministérios – afeta de sobremaneira os avanços na agenda das mulheres rurais:

Assim, como a pauta das mulheres, a dívida social com as mulheres é histórica, não era em um ano, dois, três, quatro, cinco ou seis, que a gente ia resolver, porque dependia ... a construção de uma política pública para as mulheres não dependia só do Ministério do Desenvolvimento Agrário, dependia de um conjunto de ministérios. Por exemplo, a campanha de documentação ‘nenhuma trabalhadora rural sem documento’, precisava de muitos ministérios. E o fato de grande parte da Esplanada dos Ministérios, inclusive aqueles ministérios importantes, planejamento, orçamento, aqueles lugares lá, sabe?! Não ter a mesma compreensão que se tinha dentro do MDA e da SPM, dificultava de uma certa forma a construção de algumas coisas. Barreiras a gente encontrou várias. (ROSE, Movimento Social).

- 2) A disputa pela ampliação de direitos está diretamente associada à disputa por recursos, que não são assegurados mesmo quando a agenda entra nas prioridades do governo. Ressalta-se, assim, a dimensão da capacidade estatal desta perspectiva:

Diálogo e a importância ... a necessidade, recurso, liberação de grana, compreensão da importância de as mulheres serem sujeitos de direito. Não foi tão tranquilo assim no governo do presidente Lula e da Presidenta Dilma. Nós fomos também do contra (ou fazendo conta)?, quebrando portas, desincorporando coisas históricas que vem lá de 1900 e a família real tinha chegado aqui. Entende? (RITA, Movimento Social)

o grande desafio pra isso, pra o enfrentamento às desigualdades, é a questão orçamentária, né?! [...] Eu acho que ... eu acho que, assim, a gente fez um exercício muito grande, desse diálogo, tanto pra fora, quanto pra dentro. Ambos são bastante difíceis, né?! São difíceis, mas na verdade não quer nem dizer difíceis, são desafiadores. Então eu acho que um desafio é como você qualifica esse diálogo interno e esse diálogo externo, certo?! Por que a gente sempre quer mais, então se a gente avança um pouquinho aqui, a gente quer melhorar no próximo, né?! (CLEIDE, Poder Público).

- 3) A constituição de relações interfederativas mais estruturadas é condição necessária para ampliar o alcance das políticas:

Porque, veja, se você tem um orçamento relativamente pequeno, pra você estruturar como política de Estado é muito difícil. Então você faria com ... tipo, não tinha como você fazer um concurso para pensar política pública para as mulheres rurais. Não tinha como estruturar desse jeito. Então você vai fazendo em parceria com as organizações. [...] e com esse cuidado, que eu acho que as parcerias são importantes. O programa de documentação, eu acho que ele foi pensado de forma mais estruturada, assim, vários estados conseguiram manter, porque ele era feito junto com os [...] os governos estaduais. Então mesmo sem o aporte federal, alguns estados conseguiram manter. Então ... ele mesmo

sendo um pouco frágil, mas ele tinha mais estrutura, ele estava mais nessa linha de ser estruturado. [MILRA, Movimento Social).

Uma das coisas que eu sempre fiz a crítica e talvez que a gente, né? Teria que em um próximo momento contar com isso pra repensar política pras mulheres, é que a gente ficou refém de muito do que a gente construiu, a gente tinha uma relação muito fina, muito próxima com isso tudo que a gente tá conversando, com o Governo Federal. Só que os três entes da federação, cada um tem uma responsabilidade e nem sempre a mesma força que a gente tinha de incidência, de capacidade de diálogo, se desdobra com o governo do estado. [...] Muita coisa talvez do que a gente pensou pra fazer acontecer na vida das mulheres, precisa que os prefeitos sejam comprometidos. E nem sempre a capacidade de incidência das organizações de mulheres no âmbito local consegue ter a mesma força. [...] Você pensa no melhor possível a nível nacional, mas ele morre na praia quando ele depende do estado e do município para executar. (ANTONIA, Movimento Social)

- 4) A ampliação de equipe no âmbito do Estado e a estruturação de uma rede de organizações da sociedade civil que atuasse na formação e no assessoramento aos grupos e organizações de mulheres rurais, por meio de parcerias com o governo para executar as políticas:

[como] montar uma política pública sem ter uma retaguarda como o Estado. É isso. Eu acho que é uma retaguarda, eu diria, volto a dizer, menos orçamentárias e mais de uma equipe estruturada e com uma rede de parceiras mais estável, mais estruturada, né? (ALICE, Poder Público).

A pesquisa capturou, ainda, a visão das mulheres entrevistadas sobre os aprendizados decorrentes da trajetória de interação do movimento das rurais com o governo federal durante o ciclo democrático, assim como, as perspectivas para o aprimoramento desta interação quando o novo ciclo democrático iniciar. As mulheres reconheceram que, os progressos nas conquistas de direitos para as mulheres, a partir da construção participativa e democrática de políticas públicas, avançam efetivamente, em contextos democráticos e com governos de esquerda.

Prevalece, entre elas, um sentimento de corresponsabilidade no processo de construção de políticas, no qual, a sociedade e governo compartilham papéis e atribuições específicas:

Porque, assim, eu acho que foi um grande diferencial, e Lula sempre dizia isso, 'eu estou aqui, sou um torneiro mecânico, e não entendo do que vocês estão trazendo, então o que vocês trazem pra mim e eu só tenho que confiar que é verdadeiro e que vocês estão trazendo o que é melhor e vamos trabalhar pra dar certo'. Então, é uma corresponsabilidade nesse processo. E eu acho que esse diferencial de construção de política participativa, né? É, de respeito, de fato, a democracia na construção dos debates. Em pensar política pública. Eu acho que é um legado que ninguém jamais mais vai apagar. (ANTÔNIA, Movimento Social).

Por outro lado, a gestão pública foi marcada por uma perspectiva inovadora de fazer política, baseada na aliança entre as mulheres rurais e a atuação feminista da Diretoria. Estas forças políticas atuaram conjuntamente para formalizar acordos e compromissos e transformá-los em políticas públicas, que, de fato, beneficiassem as mulheres, pois: [...] se ficasse nós quietinha, esperando que os companheiros que estavam no governo, fosse olhar pras coisas das mulheres, não ia rolar, né? E nem ia ser legítimo”. (ANTÔNIA, Movimento Social). Desse ponto de vista, pode-se considerar que as políticas públicas específicas para as mulheres rurais foram, legitimamente, conquistadas por elas.

Prevalece, também, uma perspectiva de que era possível fazer, em referência ao processo participativo e democrático de construção de políticas públicas e de que estavam no caminho certo, em relação ao processo de tomadas de decisões. Contudo, ressaltaram como aspecto negativo deste processo, a fragilidade da institucionalidade, seja das estruturas específicas criadas no governo para tratar das questões das mulheres, como a Diretoria, seja das próprias políticas, que rapidamente foram desconstruídas.

Neste processo de reflexão, as mulheres entrevistadas indicaram pontos de atenção que deveriam ser observados pelos movimentos sociais e governo, no cenário de retomada de um novo ciclo de gestão democrática e popular no âmbito do executivo federal brasileiro. Para elas, é fundamental ampliar o processo de inclusão social viabilizando o acesso, especialmente das populações mais vulneráveis, às ações do governo.

Indicam a necessidade de se construir uma plataforma política para as mulheres, que seja mais ampla e mais integrada ao conjunto da “Esplanada”, ampliando o diálogo entre as organizações de mulheres e delas com os diversos setores do Estado. Também, de se ampliar a representação das mulheres comprometidas com as causas das mulheres rurais no parlamento, pois: “precisa [...] ter uma Esplanada com mulheres. As mulheres precisam estar. Precisamos ter mulheres comprometidas com a vida das mulheres pobres, pretas, faveladas, da periferia, dos acampamentos, dos assentamentos, da rua.” (RITA, Movimento Social).

O desenho e implementação das ações de governo para as mulheres, devem ser acompanhadas por estratégias claras para transformar estas iniciativas em políticas de Estado, com arcabouço jurídico e legal mais robusto: “Teríamos que pensar num arcabouço institucional que garantisse tudo isso. [...] uma estratégia que permitisse

estudar o arcabouço mais legal, que permita com que o governo vá e as políticas fiquem pra população e principalmente pras mulheres” (CLAUDIA, Movimento Social). O implica ampliar relações com o parlamento, para assegurar que as medidas estabelecidas pelo executivo sejam constituídas em leis.

Nesta perspectiva, é importante para o movimento de mulheres rurais compreender e atuar sobre a estrutura federalista do país, descentralizar o foco da interação com o governo executivo federal e expandi-lo para as esferas estaduais e municipais: “É que a gente ficou refém de muito do que a gente construiu, a gente tinha uma relação muito fina, muito próxima [...] com o Governo Federal. Só que os três entes da federação, cada um tem uma responsabilidade e nem sempre [...] a gente tinha de incidência.” (ANTONIA, Movimento Social).

As mulheres sugerem um olhar para dentro do próprio movimento e uma reflexão sobre seu papel e sua atuação diante de governos democrático e popular. Para elas, a experiência dos movimentos sociais com os governos petistas, foi marcada por um afrouxamento do papel de resistência e pressão junto ao governo, tendo prevalecido uma relação de parceria mais amistosa, em que o movimento se submete e implementa as decisões do governo.

Elas recomendam fortalecer as ações de organização de base e de consciência política. Ter uma base social organizada e fortalecida, é fundamental para fazer as disputas nas diferentes arenas políticas e, não apenas, naquelas constituídas pelo governo: “A gente precisa avançar na organização da classe trabalhadora e das mulheres. Se a gente não tiver uma base social organizada para fazer as disputas, porque a gente vive em disputa, em disputa fora e dentro, né?” (ROSE, Movimento Social). Isso remete também a refletir sobre os próprios limites democráticos, em que, a conquista do governo não significa, a hegemonia sobre as decisões e rumos do país.

A consciência política parece ser, na perspectiva das entrevistadas, o combustível necessário para fomentar os processos efetivos de transformação social. Investir neste processo de formação dos cidadãos e cidadãs deveria ser uma atribuição, não só dos movimentos sociais, mas também do próprio governo democrático e popular. Assim, se a participação popular contribui para a construção de políticas públicas mais adequadas às necessidades das mulheres rurais, a consciência política sobre a forma como se dá essa construção, e o reconhecimento de sua contribuição neste processo, poderia intensificar e ampliar esse movimento de transformação.

## 4.5 Considerações Finais

Neste capítulo abordei os efeitos das interações entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR. São incontestáveis os avanços relacionados às políticas, programas e ações para as mulheres criados no âmbito do MDA. O PNDTR, o POPMR, a Ação Setorial de Ater para Mulheres e a Ação de apoio à participação das mulheres na gestão social dos territórios foram iniciativas executadas diretamente pela Diretoria. Os dois Programas com forte presença de organizações de mulheres na gestão, no âmbito dos Comitês Gestor, e na execução destas iniciativas. O PNDTR além de assegurar o acesso à cidadania, por meio da documentação civil e trabalhista, contribuiu para o acesso das mulheres às políticas públicas. A ação de ATER setorial para as mulheres, além de promover o acesso delas a orientação técnica, por meio do apoio a projetos exclusivos para mulheres, contribuiu para a qualificação destes serviços, ao incorporar a perspectiva da igualdade de gênero, da divisão sexual do trabalho, do cuidado e da autonomia economia nas diretrizes e metodologias destes serviços.

O POPMR buscava fortalecer organizações produtivas de mulheres possibilitando a implementação de forma integrada de políticas públicas de apoio à produção e comercialização, amparadas pela valorização e promoção da igualdade de gênero, raça e etnia, baseadas na economia feminista e solidária com produções sustentáveis e de segurança alimentar. A Ação de apoio à participação das mulheres na gestão social dos territórios contribuiu para a constituição de Comitês Territoriais de Mulheres, espaços de auto-organização das mulheres, que proporcionou às mulheres maior participação nas dinâmicas de funcionamento do território e na proposição de projetos e priorização de políticas públicas, a partir dos interesses delas.

Medidas de transversalização das ações para as mulheres rurais foram verificadas nas políticas de reforma agrária, com a institucionalização da titulação conjunta obrigatória e a priorização de famílias chefiadas por mulheres na seleção para integrar os projetos de assentamento; na política de crédito, com a criação de linhas específicas de crédito, o Pronaf Mulher e Apoio Mulher; na política de ATER com a definição da obrigatoriedade de que as mulheres correspondesse a pelo menos 50% do público beneficiado, a reserva de 30% dos recursos para ações específicas para mulheres, a inclusão de recreação infantil nos serviços de Ater remunerados pelo governo; no Programa Fomento Rural, sendo elas as titulares dos projetos de inclusão produtiva; no PAA, com a reserva de 5% da dotação orçamentária anual para apoio a projetos de



organizações de mulheres e a obrigatoriedade de que elas representasse pelo menos 40% das beneficiárias do programa nas diferentes modalidades; na política de promoção comercial, com a participação de pelo menos 30% de organizações de mulheres em feiras nacionais da agricultura familiar promovidas pelo ministério; na política internacional, com a incorporação da agenda de políticas para as mulheres rurais nos debates da REAF, da CELAC e CPLP.

Da análise da presença das organizações de mulheres nos espaços de participação social, verifiquei a baixa representatividade de suas organizações nos conselhos nacionais. Entre as organizações governamentais representativas de mulheres, identifiquei apenas do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos em quatro conselhos: CONDRAF, CONSEA, CNPCT e CONAPE. Entre as organizações da sociedade civil representativas de mulheres detectei a presença da CONTAG no CONDRAF; do MMTR-NE no CONDRAF e na CNAPO, na condição de suplente; do MIQCB no CNPCT, no CONSEA e na CNAPO, na condição de suplente; e da Rede Economia e Feminismo (REF) no CNES. Chamou atenção que a representação de movimentos feministas, como a Marcha Mundial de Mulheres, a UBM e AMB, estava centralizada apenas no CNDM.

A maioria dos conselhos não possuíam medidas para estimular e assegurar a representação das mulheres rurais. Apenas três conselhos tinham implementado, à época, essas medidas: a CNAPO, que recomendou a paridade de gênero na composição do colegiado; o CONDRAF, que assegurou a participação igualitária; e o CONSEA que recomendou a participação de pelo menos 30% de mulheres no colegiado. Estes mesmos conselhos criaram espaços específicos de mulheres ou de gênero na sua estrutura: sendo o Comitê de Gênero no CONSEA, o Comitê Permanente de Políticas para as Mulheres no CONDRAF e a Subcomissão Temática de Mulheres na CNAPO. Em todos eles verifiquem a presença de organizações de mulheres e da DPMR.

A representação mais expressiva das mulheres rurais também pode ser percebida nas conferências nacionais de políticas para as mulheres, para o desenvolvimento rural, para segurança alimentar e nutricional e assistência técnica. Verifiquei que elas encontraram mais abertura para participação nas conferências de desenvolvimento rural e de ATER; tiveram maior oportunidade de debater as questões sobre as desigualdades de gênero e qualificar as propostas de políticas públicas nos processos preparatórios das conferências de desenvolvimento rural, de Ater e de segurança alimentar, nos quais foram realizados eventos preparatório específicos; encontraram nas conferências de mulheres,

de desenvolvimento rural, de Ater e de segurança alimentar um ambiente mais favorável para debater e incluir suas propostas entre as prioridades aprovadas nas conferências. Estas propostas, de maneira buscavam a garantia de direitos e redução das desigualdades de gênero, por meio da redução da pobreza, da promoção da autonomia econômica e da redução da violência. Propostas que tinham convergência com as pautas das Margaridas, com a agenda de políticas e ações implementadas pela DPMR e com as formulações registradas nos planos nacionais.

Da análise das pautas das Margaridas, das políticas, programas e ações para as mulheres que foram instituídas pelo MDA e das metas e iniciativas para as mulheres rurais identificadas nos planos nacionais, verifiquei uma convergência nos temas e ações relacionadas ao acesso das mulheres à documentação, à terra, ao crédito, à assistência técnicas, aos programas e espaços de comercialização, à organização produtiva e à participação social. Essa correspondência sugere que a Diretoria e o movimento defenderam, nos espaços dos conselhos e conferências, as mesmas propostas. Ainda, observei que nos planos elaborados pelos conselhos que tinham a presença da Diretoria e de organizações de mulheres rurais nos Comitês ou Comissões específicas de mulheres (CONDRAF, CONSEA e CNAPO) havia uma expressão das mulheres rurais, sugerindo que a aliança efetiva para assegurar a presença do movimento no processo de formulação, mas também, nas políticas elaboradas.

Por fim, no que diz respeito a constância e a resiliência das políticas para as mulheres rurais e das transformações institucionais empreendidas no MDA, ficou evidente o caráter transitório e contextual dessas iniciativas. Diante da mudança de governo, um novo direcionamento foi dado às políticas agrárias, da agricultura familiar e das mulheres expresso nas profundas reformulações institucionais que resultaram no rebaixamento do MDA à condição de secretária especial que, em 2016 estava vinculada à Casa Civil, e em 2019, ao MAPA, e a extinção da Diretoria de Mulheres. A partir de então, foi instituído um processo de desmantelamento que alterou o arcabouço institucional de políticas para a agricultura familiar, a reforma agrária, do desenvolvimento rural e das mulheres rurais.

Diferente do que predominou nas políticas para agricultura familiar e reforma agrária, que sofreram transformações no seu arcabouço, alteração no arranjo institucional e redução do seu orçamento, as políticas e ações para as mulheres foram paralisadas e posteriormente extintas, com exceção do Pronaf Mulher que seguiu realizando contratos de financiamento. Os espaços de participação social, como os Comitês Gestores do

PNDTR e POPMR deixaram de funcionar e, por consequência, a interlocução e a cooperação entre as organizações de mulheres rurais e o governo federal foi interrompida. Não foram verificadas a criação de novas ações para as mulheres no âmbito do MAPA, no período de 2019 a 2022, demonstrando o caráter de exclusão das mulheres das políticas públicas, assim como, o não reconhecimento dos avanços conquistados pelas mulheres rurais.

Do processo de institucionalização de políticas para mulheres rurais nos governos democráticos, que permitiu a construção de novos direitos, conquistas que resultaram da atuação política sistemática das mulheres nos movimentos e no âmbito estatal, restaram lições que poderão ser observadas nos processos futuros. Além de avançar na institucionalização de políticas de Estado, assegurando um arcabouço jurídico e legal mais consistente as políticas para as mulheres rurais, faz-se necessário fomentar a construção de uma consciência de gênero mais ampla, para além dos limites do mecanismo institucional que coordena a agenda e do poder central do governo; reconhecer que a disputa pela ampliação de direitos está diretamente associada a disputa por recursos, portanto, é necessário construir o comprometimento dos órgãos que coordenam a política econômica; a efetivação dos direitos das mulheres rurais, por meio das políticas públicas, não pode ser uma atribuição exclusiva do governo federal, daí que, a constituição de relações interfederativas mais estruturadas é condição necessária para ampliar o alcance e o potencial transformativo destas políticas.

## CONCLUSÃO

A presente tese apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa que reconstrói o processo de institucionalização de políticas para as mulheres rurais, no âmbito do MDA e das políticas para a reforma agrária, o desenvolvimento rural e o fortalecimento da agricultura familiar. Ele decorre das interações entre o movimento de mulheres rurais e a Diretoria de Políticas para as Mulheres, no período de 2003 a 2016. Esta tarefa foi alicerçada na conjugação dos principais marcos teóricos para a análise das interações entre a sociedade e o Estado, na abordagem do feminismo estatal. Esta abordagem adota de forma integrada ferramentas analíticas e conceituais fornecidas pelas teorias dos movimentos sociais, da representação política e de políticas públicas e que tem sido adotada de forma recorrente nas tentativas recentes de percepção do fenômeno objeto da pesquisa.

Sob a perspectiva do feminismo estatal, tentou-se vislumbrar os efeitos das interações entre o movimento e a Diretoria em relação ao acesso das mulheres rurais ao processo político e às políticas públicas e, se essas políticas, enquanto respostas estatais às demandas do movimento, corresponderam aos seus interesses. Neste sentido, esta pesquisa alinhou-se à perspectiva relacional imbuída na abordagem do feminismo estatal que se traduz na interinfluência estratégica entre movimentos de mulheres e o Estado, por meio de um mecanismo institucional de políticas para mulheres, para a produção de resultados políticos, nomeadamente, as políticas de igualdade. Nessa perspectiva, os avanços são resultantes das alianças estabelecidas para a defesa de objetivos comuns, e estas alianças e os resultados produzidos estão condicionadas aos recursos do movimento de mulheres, aos recursos e características do mecanismo institucional de mulheres, ao apoio das organizações de esquerda e ao ambiente político.

A abordagem do feminismo estatal permitiu ativar lentes analíticas e jogar luz sobre as várias dimensões do fenômeno estudado. Sob a perspectiva dos repertórios de interação busquei compreender o potencial de pressão do movimento de mulheres rurais frente as dinâmicas política e processual do Estado para incidir na produção de políticas; sob a lente das capacidade estatais busquei identificar os recursos utilizados pela DPMR para legitimar-se diante do Estado e do movimento para atuar em nome de seus interesses; sob a perspectiva do ativismo institucional pude compreender como atuaram as mulheres da Diretoria para defender os objetivos da Diretoria e do movimento visando a transformação das políticas públicas na perspectiva feminista; sob a perspectiva da

governança democrática, pode observar como a DPMR atuou na coordenação da intersectorialidade das políticas para as mulheres no governo e como as mulheres rurais e da DPMR participaram nos debates dos conselhos e conferências nacionais para incidir sobre a formulação de políticas públicas; e sob a perspectiva da instabilidade das políticas públicas pode verificar como as transformações institucionais empreendidas no MDA, responderam aos retrocessos democráticos vivenciados no Brasil após 2016.

Os resultados da pesquisa indicam que:

1) As mulheres rurais projetaram-se no cenário político nacional, como categoria social e ator político fundamental para a transformação do modo de fazer políticas para as mulheres rurais. A partir do ano 2000, a força política da Marcha das Margaridas, movimento que articula as agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, camponesas, mulheres de comunidades tradicionais, como quilombolas, pescadoras, ribeirinhas, indígenas e mulheres extrativistas, impôs nova dinâmica de apresentação das demandas, articulando a pauta de reivindicações com propostas de desenvolvimento rural; de negociação com o governo, a partir do diálogo que ao mesmo tempo esclarecia as solicitações e propostas e qualificava as propostas do governo, em busca por respostas mais favoráveis às expectativas do movimento; e de interlocução transformadora com o Estado, forçando a constituição de uma unidade específica, a DPMR, no âmbito do MDA, que ao mesmo tempo era espaço de escuta, interlocução, formulação e representação dos interesses do movimento no âmbito do governo.

2) A DPMR se constituiu num ator proeminente no processo político e na produção das políticas públicas para as mulheres rurais. Fruto da pressão do movimento de mulheres rurais, que demandava um espaço específico para dialogar sobre suas demandas, e do comprometimento político dos gestores do MDA com a agenda do feminismo. Esse comprometimento se expressou na indicação de lideranças feministas para ocupação do cargo e na implementação de uma estratégia de transversalidade da perspectiva de gênero e das demandas das mulheres rurais nas políticas, programas e ações desenvolvidas pelo MDA; na manutenção do vínculo da Diretoria com estruturas que estavam no topo da estrutura hierárquica, possibilitando a presença e posicionamento nas decisões estratégicas do Ministério; na consolidação do seu papel executor e coordenador do processo de articulação e integração da perspectiva de gênero e das políticas para mulheres em todas as áreas do MDA e outros órgãos da esplanada; na conformação de um ativismo institucional que de forma intensiva ativou processos de transformação das políticas públicas numa perspectiva feminista.

3) As interações entre o movimento e a DPMR produziram a efetivação de direitos das mulheres rurais relacionados ao acesso à documentação, à terra, à assistência técnica, aos recursos públicos para estruturação de suas atividades produtiva e econômicas e à participação social. O PNDTR, o POPMR, a Ação Setorial de Ater para Mulheres e a Ação de apoio à participação das mulheres na gestão social dos territórios, iniciativas coordenadas pela DPMR e direcionadas exclusivamente para as mulheres, foram exemplos, discutidos nesta tese, de ações desenvolvidas e implementadas com a participação direta das organizações de mulheres rurais. Por outro lado, um amplo conjunto de medidas de transversalização foi verificado nas políticas de reforma agrária, com a institucionalização da titulação conjunta obrigatória e a priorização de famílias chefiadas por mulheres na seleção para integrar os projetos de assentamento; na política de crédito, com a criação de linhas específicas de crédito, o Pronaf Mulher e Apoio Mulher; na política de ATER com a definição da obrigatoriedade de que as mulheres correspondesse a pelo menos 50% do público beneficiado, na reserva de 30% dos recursos para ações específicas para mulheres, na inclusão de recreação infantil nos serviços de Ater remunerados pelo governo; no Programa Fomento Rural, em que elas eram as titulares dos projetos de inclusão produtiva; no PAA, com a reserva de 5% da dotação orçamentária anual para apoio a projetos de organizações de mulheres e a obrigatoriedade de que elas representassem pelo menos 40% das beneficiárias do programa; na política de promoção comercial, com a participação de pelo menos 30% de organizações de mulheres em feiras nacionais da agricultura familiar promovidas pelo ministério; na política internacional, com a incorporação da agenda de políticas para as mulheres rurais nos debates da REAF, da CELAC e CPLP.

4) Os efeitos da aliança entre o movimento e a Diretoria se expressaram nos avanços relacionados à representação das mulheres rurais nos conselhos nacionais, especialmente o CONDRAF, o CONSEA e a CNAPO, onde foram identificados mecanismos que estabeleciam a paridade de gênero ou recomendam a participação mínima de 30% de mulheres; e a constituição de comitês de mulheres ou de gênero na em suas estrutura, que favoreceram o debate sobre as desigualdades nas políticas públicas e na participação política. Estes avanços também podem ser percebidos nas conferências nacionais de políticas para as mulheres, para o desenvolvimento rural, para segurança alimentar e nutricional e assistência técnicas. Contudo, elas encontraram mais abertura para participação nas conferências de desenvolvimento rural e de ATER; tiveram maior oportunidade de debater suas propostas nos processos preparatórios das conferências de

desenvolvimento rural, de Ater e de segurança alimentar; encontraram nas conferências de mulheres, de desenvolvimento rural, de Ater e de segurança alimentar um ambiente mais favorável para incluir suas demandas entre as prioridades aprovadas nas conferências.

5) As políticas, programas e ações para as mulheres rurais não resistiram às mudanças empreendidas pelo governo após-2016. Neste momento, um novo direcionamento foi dado às políticas agrárias, da agricultura familiar e das mulheres, expresso nas profundas reformulações institucionais que resultaram no rebaixamento do MDA à condição de secretária especial que, em 2016, estava vinculada à Casa Civil e, em 2019, ao MAPA. Foi expressiva nesse momento a extinção da Diretoria de Mulheres. Trata-se de algo distinto das resistências enfrentadas internamente antes de 2016. Diferentemente do processo de desmantelamento que predominou nas políticas para agricultura familiar e reforma agrária, onde prevaleceram transformações no arcabouço legal, alteração no arranjo institucional e redução do seu orçamento, as políticas e ações para as mulheres foram paralisadas e posteriormente extintas, com exceção do Pronaf Mulher que seguiu realizando contratos de financiamento. Os espaços de participação social, como os Comitês Gestores do PNDTR e POPMR, deixaram de funcionar. Não foram verificadas a criação de novas ações para as mulheres no âmbito do MAPA, no período de 2019 a 2022, demonstrando o caráter de exclusão das mulheres das políticas públicas, assim como o não reconhecimento dos avanços conquistados pelas mulheres rurais. Suas vozes e suas agendas foram simultaneamente excluídas do Estado.

Considerados esses cinco eixos das constatações resultantes da pesquisa, retomo as questões centrais e as hipóteses estabelecidas neste estudo. As três questões que orientaram esta pesquisa foram: 1) O Governo Federal brasileiro se tornou mais inclusivo para as mulheres rurais e suas agendas com a instituição da DPMR no MDA? 2) Em que medida as mudanças institucionais empreendidas pelo MDA assumiram uma perspectiva feminista e desafiadora do patriarcado? 3) Em que medida as institucionalidades voltadas para as mulheres rurais se mantiveram efetivas ao longo do tempo e diante das mudanças conjunturais recentes vivenciadas no Brasil? As três hipóteses estabelecidas foram: 1) As alianças entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR contribuíram para que o governo se tornasse mais inclusivo para as mulheres e suas questões. 2) As alianças entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR foram exitosas ao institucionalizar respostas estatais às demandas do movimento. 3) As institucionalidades voltadas para as mulheres

rurais criadas pelo MDA foram, predominantemente, iniciativas contextuais e transitórias.

Em relação à primeira questão, se o governo federal brasileiro se tornou mais inclusivo para as mulheres rurais e suas questões, com a instituição da DPMR no MDA, os resultados indicam uma resposta positiva e, ao mesmo tempo, confirmam minha primeira hipótese de que as alianças entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR contribuíram para que o governo se tornasse mais inclusivo para as mulheres e suas questões. Na abordagem do feminismo estatal, as conexões entre os movimentos de mulheres e os mecanismos institucionais de mulheres são chaves para que o movimento possa ascender às arenas políticas e incorporar seus objetivos no processo de formulação de políticas.

O movimento de mulheres rurais e a Diretoria construíram alianças em torno de questões comuns que contribuam para um fortalecimento mútuo e recíproco. A Diretoria defendeu expressamente os interesses do movimento no ambiente estatal, seja em relação à participação do movimento no processo político, seja na transformação da ação estatal. Construiu legitimidade e autoridade para atuar em prol do movimento dentro do MDA, mas também fora dele, na relação com outros órgãos da esfera federal e estadual. Tornou-se um espaço de representação das diferentes categorias de mulheres rurais, pois constituiu-se num *locus* legítimo de escuta e de defesa dos diferentes interesses delas. O êxito dessas alianças pode ser aferido pela presença das mulheres nos comitês, nos conselhos e nas conferências de políticas públicas. A inclusão foi verificada nas políticas públicas, seja os programas específicos, como o PNDTR, o POPMR, a Ação de Ater e a Ação de apoio à gestão territorial, seja pelas medidas que transpassaram políticas e programas mais gerais, desenvolvidos pelo MDA.

Na sua especificidade, as mulheres extrativistas, pescadoras, ribeirinhas e as indígenas parecem não ter tido suas demandas inseridas nas políticas públicas da mesma forma que as agricultoras familiares, as camponesas e as assentadas da reforma agrária. Da mesma forma, a participação dessas diferentes categorias no processo político parece ter sido limitada, à luz da baixa representação nos espaços de gestão social das políticas de políticas para as mulheres rurais analisados aqui. Contudo, são necessários estudos mais aprofundados para analisar a integração das demandas específicas dessas mulheres nas políticas públicas e presença delas no processo político.

Em relação à segunda questão, se em alguma medida as mudanças institucionais empreendidas pelo MDA assumiram uma perspectiva feminista e desafiadora do



patriarcado, os resultados encontrados apontam também para uma resposta afirmativa. No âmbito do feminismo estatal, as alianças bem-sucedidas seriam aquelas em que os objetivos especificamente feministas são alcançados por meio de respostas estatais concretas. Ou seja, quando a perspectiva da igualdade de direitos e da autonomia das mulheres estivesse efetivamente presente nas inovações produzidas pelas alianças estabelecidas entre os movimentos de mulheres e o mecanismo institucional de mulheres. Neste sentido, a segunda hipótese, de que as alianças entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR seriam exitosas ao institucionalizar respostas estatais às demandas do movimento numa perspectiva feminista, também se mostrou verdadeira.

Os desafios de superar as desigualdades de gênero e promover a autonomia das mulheres no meio rural estavam explicitamente assinalados nos objetivos da Diretoria e nos seus eixos de atuação em busca: da garantia do acesso à documentação civil, trabalhista e jurídica; da garantia do direito de acesso à terra e aos recursos naturais; da promoção da inclusão e do desenvolvimento da produção das mulheres, valorizando o trabalho produtivo delas e estimulando a socialização dos trabalhos domésticos e de cuidados; e do fortalecimento da participação social e do controle social.

A atuação da Diretoria promoveu inovações, adaptações e mudanças normativas numa perspectiva de promoção da igualdade, exemplo das Portarias No 981, que tornou obrigatória a titulação conjunta da terra para lotes de assentamentos constituídos por casal em situação de casamento ou de união estável; da Instrução Normativa Nº 38, que qualificava o sistema de cadastro e os mecanismos de priorização das mulheres no processo de seleção das famílias a serem assentadas; da Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA Nº 1, publicada em 22 de fevereiro de 2007, que formalizou o PNDTR; da Portaria Interministerial Nº 2, de 24 de setembro de 2008, que criou o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais; da Lei 12.188, 11 de janeiro de 2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e incorporou o princípio a equidade nas relações de gênero. Iniciativas cujas origens estão nas demandas do movimento de mulheres rurais registradas nas Pautas das Marchas das Margaridas, especificamente analisada nesta pesquisa, mas também em pautas de outros movimentos.

O êxito da aliança entre o movimento de mulheres rurais e a DPMR se expressou na própria manutenção deste espaço ao longo de quase treze anos e na evolução de suas capacidades estatais. Ao longo da sua trajetória, a Diretoria constituiu um conjunto de atributos institucionais (mandato e atribuições); recursos operacionais (equipe, orçamento

e infraestrutura); e sobretudo um ativismo institucional feminista que foi determinante para a institucionalização da perspectiva feminista nas respostas estatais às demandas do movimento.

A atuação das mulheres da Diretoria contribuiu fortemente para a operacionalização e implementação destas iniciativas, assegurando a transversalidade das políticas para as mulheres na estrutura programática do Ministério, algumas com maior consistência, a exemplo do Pronaf Mulher, e Ater para Mulheres, outras de forma mais pontual. Contudo, essa atuação estava situada num contexto de resistências e limitações, onde as mulheres constituíram relações de parcerias que ao mesmo tempo que, qualificavam sua capacidade de intervenção; também ativavam manifestações de machismo, preconceitos e resistências de toda ordem, típicas do modo de ser e agir pautados pelo pensamento patriarcal predominante na burocracia estatal.

Favorecida pela perspectiva da governança democrática adotada pelo Ministério e pela tradição de negociação já desempenhada por algumas secretarias, como a SAF, a DPMR coordenou um amplo processo de integração de programas, órgãos governamentais da esfera federal e estadual, instituições financeiras e organizações da sociedade civil. A articulação de atores e a intersetorialidade se expressaram, especialmente, nos arranjos institucionais dos PNDTR e POPMR. Porém, a institucionalização da perspectiva de gênero ou de ações para as mulheres pelas outras unidades, não foi acompanhada de maior responsabilização, com dotação orçamentária e coordenação.

Em relação à terceira questão, em que medida as institucionalidades voltadas para as mulheres rurais se mantiveram efetivas ao longo do tempo, os resultados demonstraram que as iniciativas voltadas às mulheres rurais não se sustentaram diante das mudanças conjunturais recentes experimentadas no Brasil. Neste caso, o golpe efetivado em 2016, atuou como fator determinante para a interrupção do processo vivenciado até então. Neste sentido, confirma-se a hipótese de que as institucionalidades voltadas para as mulheres rurais criadas pelo MDA foram, predominantemente, iniciativas contextuais e transitórias. Reproduzindo a tendência indicada nos estudos sobre os mecanismos institucionais de mulheres, de que estas estruturas e o processo de institucionalização que elas conduzem estão sob constante risco, por não estarem garantidos por meio de medidas formais ou legais e dependerem de fatores conjunturais e político-partidários, sobretudo, aqueles que afetam a própria democracia.

As iniciativas desenvolvidas pelo MDA configuraram-se como ações de governo, com baixo grau de institucionalização formal e legal, passíveis de descontinuidade e suspensão imediatas, decorrentes de qualquer grau de mudança do governo. Por outro lado, a pressão social não foi suficiente para conter as transformações reversas empreendidas pelo governo Bolsonaro, caracterizado por um elevado padrão de conservadorismo e anti-feminismo. Neste sentido, como demonstrado nos estudos sobre feminismo estatal, o padrão de incorporação das demandas das mulheres está associado ao governo de esquerda e ao apoio de partidos políticos progressistas, comprometidos com a pauta feminista. A mudança de governo pós-golpe, em 2016, implicou, ao mesmo tempo, no desmonte de políticas e afastamento das organizações de mulheres rurais do processo de construção de políticas públicas.

Um novo padrão de interação entre o movimento de mulheres rurais e o Estado brasileiro se constituiu após 2016. O movimento, que até então dialogava e cooperava no processo de construção das políticas públicas, passou a denunciar os efeitos do retrocesso sobre a vida das mulheres. Esse novo padrão de relacionamento foi marcado pela oposição e ausência de diálogo. Em 2019, quando ocorreu a VI edição da Marcha das Margaridas, o movimento optou por não negociar com o Governo Federal suas demandas. O diálogo e a negociação, deram lugar a resistência e denúncia.

Na percepção do movimento, o governo Bolsonaro desprezou a trajetória de construção estabelecida pelo movimento de mulheres rurais e governo federal no ciclo anterior. Ao deixar de implementar estas políticas conquistadas, o governo desprezou não apenas os direitos das mulheres, mas todo o processo de construção do qual elas foram protagonistas. Por outro lado, os movimentos não se viam representados pelo governo e o propósito da interação numa perspectiva dialógica e construtiva estava esvaziado. O Governo Federal passou a ser reconhecido como um “inimigo” das mulheres.

O período de 2019 a 2022 representou um momento de fortalecimento do movimento de mulheres rurais, de reafirmação de sua atuação no campo da resistência e da oposição às desigualdades e as práticas antidemocráticas. No “Manifesto pela vida das mulheres, Bolsonaro nunca mais!”, publicado em 8 de março de 2022, em conjunto com diferentes organizações de mulheres, as rurais denunciaram o aprofundamento da crise econômica no Brasil e no mundo, e seus efeitos sobre a vida das mulheres, em especial as da classe trabalhadora. Reafirmaram o feminismo como o caminho para a auto-organização das mulheres e para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Neste momento que finalizo esta tese uma nova perspectiva se acena para as mulheres rurais no Brasil. A retomada de um novo ciclo democrático, com a eleição de Lula à Presidência da República, constituiu-se numa nova oportunidade de diálogo e cooperação entre as mulheres do campo, das águas, das florestas e da esplanada pela reconstrução das políticas promotoras de igualdade no meio rural.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebeca Neaera. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.) **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Editora UnB, 2021. p. 17-51.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325 a 357. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/?format=pdf&lang=pt>.

ADRIÃO, Karla Galvão. **Encontros do Feminismo: uma análise do campo feminista brasileiro a partir das esferas do movimento, do governo e da academia**. 300f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

AGUIAR, Vilenia Venancio Porto. **SOMOS TODAS MARGARIDAS: Um estudo sobre o processo de constituição das mulheres do campo e da floresta como sujeito político**. 521f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

AGUIAR, Bruna Soares de; PEREIRA, Matheus Ribeiro. O antifeminismo como backlash nos discursos do governo Bolsonaro. **Agenda Política**, São Carlos, v.7. n.3, p.8-35, 2019.

ALBUQUERQUE, Elisa Maria Lucena de. **Possibilidades e limites da despatriarcalização do Estado a partir da Constituição Plurinacional do Equador**. 99f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

ALCÂNTARA, Ana Alice. **Brazil: "state feminism" at work**. 2012. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/5050/brazil-state-feminism-at-work/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

ALMEIDA, Ronaldo de. Estudo de Caso: foco temático e diversidade metodológica. In: ABDAL, Alexandre et al. (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: CEBRAP, 2016. p.60-72.

ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, Alexandre et al (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: CEBRAP, 2016. p. 08-23.

ALVAREZ, S. MATOS, M. Apresentação. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro**. Porto Alegre: Zouk, 2018.

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 43, p. 13-56, jan./jun. 2014.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.1, n. 24, p. 193-215, jun. 2005.

AVRITZER, Leonardo. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2010. p.565-588.

BANDEIRA, Lourdes Maria. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas** Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), jan. 2005. Disponível em [https://www.cepal.org/mujer/reuniones/quito/Lourdes\\_Bandeira.pdf](https://www.cepal.org/mujer/reuniones/quito/Lourdes_Bandeira.pdf) Acesso em 03/12/2020.

BELANÇON, Milena Cristina. **Ondas e ressacas do feminismo de Estado no Brasil: ativistas institucionais em contexto de mudança**. 75f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020.

BENEDITO, Fabiana de Oliveira. **A comunicação popular e feminista da Marcha Mundial das Mulheres (MMM) como uma experiência do Comum**. 200f. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

BEZERRA, Maria da Conceição Dantas Moura. **Desenvolvimento e autonomia das mulheres: uma avaliação do POPMR na região oeste potiguar – 2008/2012**. 192f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

BIROLI, Flávia. Responsabilidades, cuidado e democracia. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.18, p.81-117, set./dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Teorias Feministas da Política, Empiria e Normatividade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 102, p. 173-210, 2017.

\_\_\_\_\_. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

\_\_\_\_\_. Mulheres na política, as conferências e o ciclo democrático. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. (Orgs.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: Expressões feministas nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres**. Porto Alegre: Zouk, 2018.

\_\_\_\_\_. Gênero e política: igualdade de gênero e diversidade sexual na crise da democracia. Entrevista com Roberto Abib. **Revista Eletrônica de Comunicação**,

**Informação & Inovação em Saúde (RECIIS)**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 736-749, jul./set. 2021.

\_\_\_\_\_. A reação contra o gênero e a democracia. **Revista Nueva Sociedad**. 2019. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/reacao-contra-o-genero-e-democracia/>. Acesso em: 23 mar. 2022

BISSIO, Beatriz; COSTA, Patrícia. **Mulheres de todo o mundo se preparam para a IV Conferência Mundial dedicada a elas, a ser realizada em setembro, na capital da China**. Disponível em: [http://repositorio.im.ufrj.br:8080/jspui/bitstream/1235813/515/1/CTM\\_EdicaoBrasileira\\_Ano\\_Numero184\\_005\\_RumoaBeijing.pdf](http://repositorio.im.ufrj.br:8080/jspui/bitstream/1235813/515/1/CTM_EdicaoBrasileira_Ano_Numero184_005_RumoaBeijing.pdf). Acesso em: 30 jun. 2022.

BOHN, Simone R. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da secretaria de políticas para as mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n. 2, p. 81-106, jul./dez. 2010.

BOLTER, Jairo; HAAS, Jaqueline. Organização e atuação da Fetraf-Brasil e da Fetraf-Sul. In: TEDESCO, J.C.; SEMINOTTI, J.J.; ROCHA, H.J. (Orgs.). **Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil: questões contemporâneas**. Chapecó: Editora UFFS, 2018.

BUOSI, Caroline Molina. **Influencias da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul na construção de política para as mulheres rurais no Uruguai e Paraguai**. 146f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural PPG – Mader, Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

BUTTO, Andréa Butto et al (Orgs.). **Mulheres rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

BRASIL, Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Orientações Estratégicas para Institucionalização da Temática de Gênero nos Órgãos Governamentais**. Brasília: SPM, 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Mulheres do Campo e da Floresta: Diretrizes e ações nacionais**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as mulheres. **Capacitação para os mecanismos de gênero no Governo Federal**. Brasília: Presidência da República, 2014.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Quadro Comparativo PPA 2016-2019 x PPPA 2020-2023**. Disponível: <https://bit.ly/35ajj2W>. Acesso em: 11 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. **Guia para criação e implementação de organismos de políticas para mulheres (OPMs)**. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3bhTMpt>. Acesso em: 15 set. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.101, p. 57-78, mar. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO, Elisabeth Maria; RODRIGUES, Vanessa Schottz. Mulheres construindo a Agroecologia no Brasil. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**, Rio de Janeiro, v.6, n.4, p.12-16, 2009.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo Institucional no coração da Secretária-geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. 211f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CHAVES, Patricia. *Estado, descolonización y patriarcado*. In: CHAVES, Patricia; et al. (Orgs.). **Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública: Cuadernos para el debate y la descolonización**. 2011. Disponível em: <https://www.bivica.org/files/gestion-publica-descolonizar.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

CNMTR. Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais. **Combate à violência contra as mulheres trabalhadoras rurais: abram os olhos para seus direitos**. Brasília: Contag, 2008.

CNBB. Setor Pastoral Social. **O que é pastoral social?** Cartilhas de pastoral social. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dht/cartilha\\_pastoral\\_social.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dht/cartilha_pastoral_social.pdf). Acesso em: 25 jul. 2022.

CONTAG. **Caderno de textos para estudos e debates: Marcha das Margaridas 2015**. Brasília: Contag/Fetags/STTRs/CUT, 2015.

CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultados das Ações da Conab em 2016**. Compêndio de Estudos. V.9, 2017. Disponível em: [file:///Users/patriciamourao/Downloads/Compendio\\_de\\_Estudos\\_da\\_Conab\\_V.9\\_-\\_Resultados\\_do\\_PAA\\_-\\_2016\\_1.pdf](file:///Users/patriciamourao/Downloads/Compendio_de_Estudos_da_Conab_V.9_-_Resultados_do_PAA_-_2016_1.pdf).

DEERE, Carmem Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v.12, n.1, p.175-204, jan./abr. 2004.

DELGADO. Maria do Carmo Godinho. **Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na prefeitura de São Paulo**. 255f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

DINIZ, Simone; OLIVEIRA, Lucy. Programas de governo e promessas de campanha. **Revista Sociologia Política**, Paraná, v.28, n.7, p. 1-20, 2020.

FACIO, Alda. **La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad**. México: *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2014.



FARIA, Nalu. Sobre a marcha mundial das mulheres: entrevista com Nalu Faria. Entrevista concedida à Carmen Susana Tornquist e Soraya Resende Fleischer. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 291-312, 2012.

FIGUEIREDO, Dalson et al. Metodologias de pesquisa em Ciência Política: uma breve introdução. BIB, São Paulo, 2021 (publicada em agosto de 2020). In. BOLOGNESI, Bruno; SILVA, Glauco Peres da. **Ciências Sociais Hoje: Ciência Política**. São Paulo: Zeppelini Publishers, 2020. p. 241-273.

GALINDO, Maria. **La revolución feminista se llama despatriarcalización**. 2015 Disponível em: <https://suds.cat/wp-content/uploads/2016/01/Descolonizacion-y-despatriarcalizacion.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021

GALLARDO, Perla Gómez. *Presentación*. In. FACIO, Alda. **La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad**. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014.

GIGENA, Andrea Ivanna. *Los dilemas de la despatriarcalización en el Estado Plurinacional de Bolivia*. **Revista Venezolana de Estudios de La Mujer**, Venezuela, v.19, n.42, p. 111-138, jan./jun. 2014.

GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. *Feminist activism and the politics of reform: When and why do states respond to demands for gender-equality policies?* **UNRISD Working Paper**, Geneva, n.13, p.1-56, 2016.

GONÇALVES, Renata. (Re)politizando o conceito de gênero: a participação política das mulheres no MST. **Mediações**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 198-216, 2009.

GONÇALVES, Adelaide. “A gente cultiva a terra e ela cultiva a gente”: uma história do MST. In. FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O Brasil republicano**. O tempo da nova República: da transição democrática à crise política de 2016. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

GONZALES, Débora. **Quando feminismos e Estado se encontram (?)**: Brasil e Chile no ciclo progressista. 191f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

GUIMARÃES, Filipe Recch França. **Capacidade estatal para gestão e implementação da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: a elaboração de um índice gerencial sintético. 119f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte 2011.

GUSTÁ, Ana L. R. *Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación*. In. VI Jornadas de Sociología, Buenos Aires, 2004. **Anais**. Buenos Aires, 2004.

\_\_\_\_\_. *Las escaleras de escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del estado*. **Revista Aportes para el estado y la administración gubernamental**, Buenos Aires, v. 14, n. 25, p. 53-70, 2008.

GUSTÁ, Ana Laura Rodríguez; MADERA, Nancy; CAMINOTTI, Mariana. *Governance Models of Gender Policy Machineries under Left and Right Governments in Latin America*. ***Social Politics: International Studies in Gender, State & Society***, v.24, n.4, p.452-480, 2017.

GUSTÁ, Ana Laura Rodrigues. *Institucionalidad de género y políticas públicas para la igualdad: temáticas y abordajes de las investigaciones del ámbito local*. ***Hologramatica***, v.4, n.31, p.41-62, 2019.

\_\_\_\_\_. Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. In: GUSTÁ, Ana Laura Rodrigues et al. (Orgs.). ***Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina***. Buenos Aires: CLACSO, 2019.

GUZMÁN, Virginia. *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. Unidad Mujer y Desarrollo*. CEPAL, Chile, v.32, p.1-35, 2001.

\_\_\_\_\_. ***Gobernabilidad Democrática e Género: una articulación posible***. Chile: CEPAL, 2003.

GUZMÁN, Virginia; VIRREIRA, Barcos Sonia Montaña. Políticas Públicas e Institucionalidad de Género en América Latina (1985-2010). CEPAL, Chile, n. 118, p.1-40, 2012.

GUZMÁN, Virginia. Prólogo. In: GUSTÁ, Ana Laura Rodrigues et al. (Orgs.). ***Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina***. Buenos Aires: CLACSO, 2019.

HEBLING, Matheus Lucas. Estudo de Caso em Ciência Política. ***Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR***, Santa Catarina, v.2, n.2, p.70-83, 2014.

HERRERA, Karoline Marin. Repensando o valor social do trabalho das mulheres rurais. In. Seminário Internacional Fazendo Gênero, Florianópolis, 2017. ***Anais***, Florianópolis, 2017.

HORA, Karla Emmanuela Ribeiro. UBUNTU: eu sou porque nós somos – desafios para a luta das mulheres rurais por políticas públicas pós-golpe 2016. ***Revista OKARA: Geografia em debate***, João Pessoa, v.12, n.2, p. 434-466, 2018.

HORA, Karla; NOBRE, Miriam; BUTTO, Andrea. ***As mulheres no censo agropecuário 2017***. 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355154/69822227/HORA%2C+NOBRE+E+BUTTO+CENSO+2017.pdf/f391dda1-c8f8-6e51-117f-f221042e5a0e#:~:text=O%20Censo%20Agropecu%C3%A1rio%202017%20trouxe,tod as%20as%20formas%20de%20dire%C3%A7%C3%A3o7>. Acesso em: 19 abr. 2022.

IPEA. ***Políticas sociais: acompanhamento e análise***. v. 1 (jun. 2000). Brasília: Ipea, 2001.

JARTY, Julie; BATTHYÁNY, Karina. Recent Evolutions of Gender, State Feminism and Care Models in Latin America and Europe. In: LÓPEZ-ROLDÁN, Pedro; FACHELLI,

Sandra. (Orgs.). **Towards a Comparative Analysis of Social Inequalities between Europe and Latin America**. Gewerbestrasse: Springer Cham, 2021.

JESUS, Renata Leite Manoel de. **PRONAF Mulher: avanços e limites na superação das desigualdades de gênero**. 32f. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KANTOLA, Johanna; SQUIRES, Judith. *From state feminism to market feminism?* **International Political Science Review**. v. 33, n. 4, p. 382-400, abr. 2012.

KOUPAK, Danuta et al. Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v.9, n.1, p.45-67, 2021.

KRIZSÁN, Andrea; ROGGE BAND, Conny. *Reconfiguring State–Movement Relations in the Context of De-democratization*. **Social Politics**, v.28, n.3, p.604-628, 2021.

LAVRATTI, Iara Milreu; FERREIRA, Luciana dos Santos. **A participação das mulheres em assentamentos: dominação patriarcal e ações coletivas**. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2015/xiisemanadamulher11189/a-participacao-das-mulheres\\_iara-milreu-lavratti.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2015/xiisemanadamulher11189/a-participacao-das-mulheres_iara-milreu-lavratti.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

LIMA JUNIOR, A. T. et al. **Igualdade de gênero**. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3yxhSbc>. Acesso em: 25 jun. 2022

LOPREITE, Débora; GUSTÁ, Ana Laura Rodríguez. *Introducción: Estado, instituciones y políticas públicas con enfoque feminista en el análisis de viejas y nuevas desigualdades de género en América Latina*. **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 15, n. 2, p. 245-255, nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): modelo aspiracional o realidad institucional?* **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 15, n. 2, p. 287-311, nov. 2021.

LOREY, Isabell. *Precarisation and care-citizenship*. **Griffith Law Review**, v.27, n.4, p.426-438, 2019.

LORENZONI, Carmen; SEIBERT, Iridiane Gracieli; COLLET, Zenaide. *Movimiento de Mujeres Campesinas de Brasil: senderos de muchas historias*. In: MEZADRI, Adriana Maria et al. (Orgs.) **Feminismo Campesino Popular: Reflexiones a partir de experiencias en el Movimiento de Mujeres Campesinas de Brasil** (MMC). Passo Fundo: ANMC, 2021.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. In. XVIII Congresso do CLAD, Montevideo, 2013. **Anais**. Montevideo, 2013.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília v. 66, n.2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil**: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. Brasília: IPEA, 2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018.

MARTINS, Barby de Bittencourt. Mundo do trabalho, gênero e políticas públicas: o papel do feminismo estatal nessa relação. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 22, n. 2, p. 1121-1138, 2018.

MARQUES, Danusa. Ativismo e participação: a situação de participação política das delegadas da 4a Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018.

MATOS, Marlise; LINS, Isabella Lourenço Lins. As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres: histórico, regras, temáticas, desafios e proposições. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018.

MATOS, Marlise; CYPRIANO, Breno; PINHEIRO, Marina Brito. A avaliação das políticas para as mulheres pelas delegadas e os processos inacabados de despatriarcalização do Estado brasileiro: até onde chegamos? In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018.

MADEIRA, Nancy. *La construcción de la inequidad de género como problema público y su entrada en las agendas institucionales*. **Revista Plaza Pública**, v.12, n. 22, p. 164-176, dez. 2019.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P.; FARAH, M. F. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista da Serviço Público**, Brasília, v. 69, p. 35-61, 2018.

MATOS, Marlise; BIROLI, Flávia. Democracia, estado e patriarcado: disputas em torno dos direitos e das políticas de gênero. In: **A Constituição de 88, 30 anos depois**. Paraná: Editora UFPR, 2018.

MCBRIDE, Dorothy E., et al. *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Philadelphia: Temple University Press, 2010.

MEDEIROS, Jenifer Cristine. **Trajatória do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): as capacidades do estado em questão**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

MEDEIROS, Jenifer Cristine; GRISA, Catia. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, v. 14, n. 34, p. 06-35, dez. 2019.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Movimentos sociais no governo Bolsonaro**. Revista da ANPEGE. V. 16. No 29, p. 490 – 521. 2020.

MENEGAT, Alzira Salete; SILVA, Sandra Procópio. Mulheres camponesas em movimentos: análises da atuação feminina na via campesina, na caminhada para a soberania alimentar. **Revista Movimentação**, Dourados, v.6, n.10, p.130-142, jan./jun. 2019.

MMM, Marcha Mundial das Mulheres. **Feminismo em marcha para mudar o mundo: trajetórias, alternativas e práticas das mulheres em movimento**. São Paulo: SOF, 2015.

\_\_\_\_\_. **Feminismo em movimento**: caderno de apresentação da Marcha Mundial das Mulheres. São Paulo: SOF, 2019.

MODICA, Luciana Modica. **La paridad como principio democrático: evolución de la representación política de las mujeres en las democracias latinoamericanas**. 2020. Disponível em: [https://www.ceenl.mx/educacion/publicaciones/cep/docs/CEP\\_XXI.pdf#page=65](https://www.ceenl.mx/educacion/publicaciones/cep/docs/CEP_XXI.pdf#page=65). Acesso em: 17 jan. 2022.

MOKRANIS, Dunia. *Reflexiones sobre la representación y participación política de las mujeres en el marco de un proceso de descolonización de la sociedad y el Estado*. In: CHAVES, Patricia et al. (Orgs.). **Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública**: Cuadernos para el debate y la descolonización. 2011. Disponível em: <https://www.bivica.org/files/gestion-publica-descolonizar.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

MOLYNEUX, Maxine; et al. **New feminist activism, waves and generations**. 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Discussion-paper-New-feminist-activism-waves-and-generations-en.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022

MONTEIRO, Rosa Filomena Brás Lopes. **Feminismo de estado em Portugal: machismos, estratégias, políticas e metamorfoses**. 521f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

MONTEIRO, Rosa; FERREIRA, Virginia. Women's movements and the State in Portugal: A State feminism approach. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 459-486, mai./ ago. 2016.

MOREIRA, Sarah Luiza de Souza; FERREIRA, Ana Paula; SILIPRANDI, Emma. Memória das mulheres na agroecologia do Brasil. In: SANCHEZ, Gloria Patricia Zuluaga; CATAGORA-VARGAS, Georgina; SILIPRANDI, Emma. (Orgs.). **Agroecología em femenino: reflexiones a partir de nuestras experiencias**. SOCLA, 2018.

MOREIRA, Sarah Luiza de Souza. **A contribuição da Marcha das Margaridas na construção das políticas públicas de agroecologia no Brasil**. 193f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MOURA, Maria Isolda Dantas de. **Organismo de Política para Mulheres: A construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas no Ministério do Desenvolvimento Agrário**. 43f. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MOSTAFA, J. et al. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3f5rIJq>. Acesso em: 25 jun. 2022

OLIVEIRA, Daniela Rosa de Oliveira. A interação entre o Movimento feminista e o Estado, uma proposta de análise. In. III Seminário de Ciências Sociais-PGCS, 2018, Vitória. **Anais**. Vitória: UFES, 2018. p.1-20.

OLIVEIRA, Leidiane Souza de. Patriarcado, conservadorismo contemporâneo e os desafios para as mulheres no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v.22, n.2, jan. 2019.

OLIVEIRA, Pedro. **Comunidades Eclesiais de Base**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comunidades-ecclesiais-de-base-cebs>. Acesso em: 25 jul. 2022

PARADIS, Clarisse. **Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina**. 181f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

PEREIRA, Célia Barbosa da Silva. **A relação entre movimento feminista e partidos políticos de esquerda no Brasil, no contexto de acirramento da crise capitalista, 2008-2017**. 555f. Tese (Doutorado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

PIMENTA, Sara Deolinda Cardoso. Participação, poder e democracia: mulheres trabalhadoras no sindicalismo rural. In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros. (Orgs.). **Políticas Públicas e formas societárias de participação**. Belo Horizonte: FACHIF/UFMG, 2013. p. 155-180.

\_\_\_\_\_. **Feminismos em movimento: diálogos na ação coletiva de mulheres rurais** - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://psicod.org/feminismos-em-movimento-dilogos-na-aco-coletiva-de-mulheres-ru.html>.

PINHEIRO, Marina Brito. **Sobre a Relação Entre os Movimentos Feministas e o Estado no Brasil (2003-2014)**. 244f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

PINHEIRO, L. **Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres:** possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, 2011.

PINHEIRO, L. et al. **Igualdade de gênero.** Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3oB0u0t>. Acesso em: 25 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **O trabalho nosso de cada dia:** determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil. 314f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p.49-59, jun. 2021.

QUINTELA, Débora Françolin. **Um ministério da família:** da transversalidade de gênero à familiarização das políticas públicas federais. Tese de Doutorado. Brasília, IPOL/UnB, 2023. Não publicada.

QUIROZ, Tania. **De nuestros pasos y caminos en la despatriarcalización de la sociedad y el Estado.** Disponível em: <https://www.rosalux.org.ec/de-nuestros-pasos-y-caminos-en-la-despatriarcalizacion-de-la-sociedad-y-el-estado/>. Acesso em: 01 jul. 2021.

RAI, Shirin M. **Institutional mechanisms for the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state?** 2003. Disponível em: [https://pdfs.semanticscholar.org/c54a/f9f1a7b0e9ae459244e20ec208a76eb7a0e8.pdf?\\_ga=2.42871589.1426952900.1650490395-119248647.1650490395](https://pdfs.semanticscholar.org/c54a/f9f1a7b0e9ae459244e20ec208a76eb7a0e8.pdf?_ga=2.42871589.1426952900.1650490395-119248647.1650490395). Acesso em: 20 abr. 2022

RODRIGUES, Giseli. **História do clube de mães e as origens do atendimento à criança pequena em Naviraí/MS (1974 - 1990).** 172f. Dissertação (Mestrado em Educação) –Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

ROGGEBAND, Conny; KRIZSÁN, Andrea. *Reversing gender policy progress: patterns of backsliding in Central and Eastern European new democracies.* **European Journal of Gender and Politics**, v.1, n.3, p.367-385, 2018.

\_\_\_\_\_. *The Selective Closure of Civic Space.* **Global Policy**, Durham University, v.12, n. 55, p. 23-33, jul. 2021.

ROSA, Gabriela Borges do Couto. **Ideias, atrizes e política:** uma análise do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais. 138f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RUIZ, Juliana Pacetta. **Histórias de ativismo?** Enquadramentos de gênero no Ministério Público de São Paulo. 246 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

RUIZ, Yolanda Jubeto; SARRIEGI, Mertxe Larrañaga; VALLE, Luísa de Pinho. *Propuestas feministas por la despatriarcalización y descolonización de los territorios y a favor de la red de la vida*. 2019. Disponível em: <https://territoriolab.org/wp-content/uploads/2019/12/Mod-3-CAS.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.

SANCHEZ, Beatriz. **Feminismo estatal**: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional Brasileiro. 219f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SANTO, Thais Marques de. **As publicações do setor de gênero do MST e as vivências de mulheres Sem Terra**: reflexões sobre desrespeito, reconhecimento e autonomia. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SANTOS, Aline Maiara Demétrio; WEDIG, Josiane Carine; CORONA, Hieda Maria Pagliosa. “Da Igreja à luta”: trajetórias políticas de mulheres agricultoras do Sudoeste do Paraná. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.29, n.2, p.1-13, mai./ago. 2021.

SCHWENDLER, Sônia Fátima. As mulheres da via campesina: processos educativos e organizativos no Brasil e Chile. In. 37 Reunião Nacional da ANPEd, 2015, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis, 2015.

SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela Cintrão. **As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 18 (2): 12-32, 2011. Disponível em: <file:///Users/patriciamourao/Downloads/ldomingues,+as-mulheres-agricultoras-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-.pdf>

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres e Agroecologia**: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar. 291f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SOUZA, Letícia Godinho de; LIMA, Filizzola Costa. **As desigualdades de gênero no serviço público**. 2021. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1548>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SOS, Corpo Instituto Feminista para a Democracia. **Nós na AMB**: auto-organização de um movimento feminista. Recife: SOS, 2017.

SPECHT, Analine. **Institucionalização da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**: uma perspectiva de gênero. 46f. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.



\_\_\_\_\_. **Autonomia crítica das mulheres rurais: a casa pode cair, elas querem voar.** 106f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural PPG – Mader, Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

STAUDT, Kathleen. Gender mainstreaming: conceptual links to institutional machineries. In. RAI, Shirin M. (Ed.). **Mainstreaming gender, democratizing the state?** The United Nation. New York: Manchester University Press, 2003.

TANSCHIEIT, Talita; POGREBINSCHI, Thamy. **Andando para Trás: O que aconteceu com a Participação Social no Brasil?** 2017. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/pt/andando-para-tr-s-o-que-aconteceu-com-particip/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

TOKARSKI, C. P. et al. **Igualdade de gênero.** Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3bJbTGk>. Acesso em: 25 jun. 2022

UNIFEM. **O relatório Progresso das Mulheres do Mundo 2008/2009: Quem Responde às Mulheres? Gênero e Responsabilização.** Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/ProgressOfTheWorldsWomen-2008-ExecutiveSummary-pt.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

VERMELHO. **A corrente emancipacionista e a trajetória da UBM.** 2006. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2006/08/01/a-corrente-emancipacionista-e-a-trajetoria-da-ubm/>. Acesso em: 30 jun. 2022

XAVIER, Elaine de Melo; YANNOULAS, Silvia Cristina. Os tetos e as paredes de vidro da administração pública federal brasileira (1995–2017). **Revista da ABET**, Paraíba, v. 18, n. 2, p. 276-299, jun./dez. 2019.

ZARZAR, Andrea Lorena Butto. **Movimentos sociais de mulheres rurais no Brasil: a construção do sujeito feminista.** 277f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

ZIMMERMANN, Silvia A.; GARCIAS, Marcos de Oliveira; BASSO, Dirceu. **Participação das mulheres em espaços cooperativos** - análise de questionário aplicado no I Encontro de Mulheres Rurais do Mercosul Ampliado (Unicafes-REAF-UNILA). Relatório, 2019.

## ANEXOS

### Anexo 1 - Roteiro de entrevistas

**I - Constituição da Diretoria:** Em que contexto foi criada? A criação foi uma demanda dos movimentos de mulheres rurais? Quais os desafios para a implementação? Qual suporte foi dado?

**II - Indicação da dirigente/gestora da Diretoria:** Como e onde era decidido o nome da dirigente? Quem participava da decisão? Qual o perfil considerado? Quais critérios foram adotados?

**III - Desenvolvimento institucional da Diretoria:** Quais fatores foram favoráveis a mudança institucional (mudança na hierarquia; capacidade técnica operacional; capacidade negociação/articulação; atribuições)? Quais limites/barreiras impediram o avanço no desenvolvimento institucional?

**IV - Representação dos Movimentos de Mulheres Rurais na Diretoria:** Era considerado uma instância de representação dos movimentos de mulheres rurais? De quais movimentos? Defendia os mesmos interesses que os movimentos de mulheres rurais e feministas? Como a instituição alterou a relação dos movimentos com o governo? Quais espaços de participação foram criados na estrutura ministerial para discutir as questões das mulheres rurais?

**V - Legitimidade da Diretoria:** Qual a força da atuação da Diretoria no âmbito do ministério e de outros órgãos? Tinha capacidade propositiva? Capacidade de negociação? Capacidade de articulação? Capacidade de influenciar decisões? capacidade de coordenação? Defendia as mesmas ideias/propostas dos movimentos de mulheres rurais?

**VI - Participação da Diretoria na governança das políticas do ministério:** Em que medida participava da gestão das políticas desenvolvidas pelo ministério? Qual a autonomia para estabelecer relações com outros órgãos governamentais na esfera federal, estadual e municipal?

**VII - Participação da Diretoria na governança da política nacional de mulheres:** Qual a participação no processo de conferências e elaboração de planos nacionais de políticas para mulheres? Qual a participação no CNDM?

**VIII - Diálogo e interação entre a Diretoria e a SPM:** Em que medida as dirigentes dos MIMs e da SPM reconheciam o problema das desigualdades de gênero no meio rural? Em que medida as dirigentes dos MIMs e da SPM discutiam e implementavam

**VIX - Mudanças e transformações impulsionadas pela Diretoria:** Quais as principais mudanças ou inovações institucionais realizadas pelo ministério foram impulsionadas?

**X - Mudanças de trajetória com o novo governo:** Como atua no período atual? Em qual estrutura está localizado? Qual o grau de institucionalização do MIM?

## Formulário de Pesquisa - Atuação das mulheres da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais do MDA (google forms)

Esta pesquisa está sendo desenvolvida por Patrícia Mourão e faz parte da pesquisa de doutorado sobre o feminismo estatal no MDA. As informações colhidas neste questionário serão utilizadas exclusivamente neste estudo e seus dados serão mantidos sob sigilo.

1. E-mail \*

2. Qual(ais) ano(s) você atuou na Diretoria? Se atuou em mais de um ano, marque todas as caixinhas correspondentes ao período que trabalhou.

Marque todas que se aplicam.

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

Outro:

3. Por quanto tempo você atuou na Diretoria?

Marcar apenas uma opção.

Menos de um ano de 1 a 2 anos  de 3 a 4 anos

de 5 a 6 anos  de 7 a 8 anos  de 9 a 10 anos  de 11 a 12 anos  Outro:

4. Qual(ais) o(s) vínculo(s) institucional(ais) que você teve com Diretoria? (Esta pergunta admite mais de uma escolha)

Marque todas que se aplicam.

Servidora efetiva do MDA lotada na Diretoria

Servidora efetiva de outro órgão federal ou estadual cedida para a Diretoria

Consultora

Ocupante de cargo DAS

Consultoria e DAS de forma alternada

Outro:

5. Qual sua região de origem?

Marcar apenas uma opção.

Norte  Nordeste  Centro Oeste  Sudeste  Sul

6. Quando você iniciou seu trabalho na Diretoria qual era sua faixa etária?

Marcar apenas uma opção.

18 a 23 anos  24 a 29 anos  30 a 35 anos  36 a 41 anos  42 a 47 anos  48 a 53 anos  Outro:

7. Qual era a sua formação acadêmica quando atuou na Diretoria?

Marcar apenas uma opção.

- Ensino médio
- Superior
- Pós-graduação - Especialização
- Pós-graduação - Mestrado
- Pós-graduação - Doutorado
- Outro:

8. Na sua trajetória acadêmica e antes de chegar à Diretoria você tinha alguma aproximação com o tema das mulheres, gênero ou feminismo?

Marcar apenas uma opção.

- Sim  Não  Outro:

9. Depois de trabalhar na Diretoria você passou estudar o tema das mulheres, gênero ou feminismo?

Marcar apenas uma opção.

- Sim  Não

10. Considerando a sua trajetória profissional, em quais setores você trabalhou antes de chegar à Diretoria? (Esta pergunta admite mais de uma escolha)

Marque todas que se aplicam.

- Administração pública  Organizações feministas  Organizações de mulheres rurais  Organizações sociais do campo  Organizações ambientais  Organizações da economia solidária  Outro:

11. Se você atuou com as mulheres rurais em sua trajetória profissional poderia descrever brevemente suas atividades?

12. Em qual(is) área(s) da Diretoria você atuou mais diretamente? (Esta pergunta admite mais de uma escolha)

Marque todas que se aplicam.

- Organização produtiva
- Assistência técnica
- Crédito produtivo
- Comercialização
- Infraestrutura produtiva
- Documentação
- Articulação e mobilização territorial
- Socialização dos cuidados
- Acesso à terra
- Comunicação
- Relações internacionais
- Administração/gestão
- Pesquisa
- Outro:

13. Durante o tempo que atuou na Diretoria você participou de alguma capacitação para aperfeiçoar o desenvolvimento de suas atividades?

Marcar apenas uma opção.

Sim  Não

14. Caso tenha participado, indique o(s) tema(s) da capacitação. (Esta pergunta admite mais de uma escolha)

Marque todas que se aplicam.

Gênero e feminismo  Políticas para as mulheres  Políticas públicas

Gestão pública  Orçamento público  Legislação pública

Gestão de projetos  Outro:

15. Não ter recebido capacitação em determinado tema afetou o desenvolvimento de suas atividades?

Marcar apenas uma opção.

Sim  Não  Em parte

16. Como você superou as dificuldades em decorrência da falta de capacitação?

17. No período que atuava na Diretoria você tinha algum vínculo com partido político?

Marcar apenas uma opção.

Sim  Não  Outro:

18. Se tinha, qual partido?

19. Você considera que seu vínculo com o partido favoreceu sua atuação na Diretoria?

Marcar apenas uma opção.

Sim  Não  Em parte

20. Você poderia descrever algum fato ou situação para ilustrar sua resposta?

21. Quando atuava na Diretoria você tinha algum vínculo com organização ou movimento feminista?

Marcar apenas uma opção.

Sim  Não  Outro:

22. Se tinha, qual organização ou movimento?

23. Você considera que seu vínculo com a organização ou movimento favoreceu sua atuação na Diretoria?

Marcar apenas uma opção.

Sim  Não  Em parte

24. Você poderia descrever algum fato ou situação para ilustrar sua resposta?

25. Considerando as atividades que você realizava na Diretoria como você as classificaria?

Marcar apenas uma opção.

Predominantemente eram ações espontâneas que não estavam previstas nas suas atribuições do cargo/função

Predominantemente eram ações relacionadas às atribuições do cargo/função

Outro:

26. Que tipo de recursos a Diretoria fornecia para a realização de suas atividades. (Esta pergunta admite mais de uma escolha)

Marque todas que se aplicam.

- Equipamentos de informática (computador, notebook, impressoras)
- Espaço físico (posto de trabalho, salas de reuniões, telefone)
- Acesso a internet
- Celular institucional
- Apoio para deslocamento
- Diárias
- Acesso à informações orçamentárias, administrativas e gerenciais
- Acesso aos sistemas de informações e de gerenciamento das políticas do MDA
- Autonomia para articulação com organizações de mulheres rurais
- Autonomia para articulação com outras unidades do MDA
- Autonomia para articulação com outros órgãos do governo
- Autonomia para apresentar propostas no âmbito da Diretoria
- Autonomia para apresentar propostas em reuniões do governo
- Autonomia para representar a Diretoria em eventos externos ao MDA
- Autonomia para representar a Diretoria em redes e articulações com organizações de mulheres
- Autonomia para representar a Diretoria em grupos de trabalho, comissões e comitês
- Apoio para participar de atividades de capacitação externas ao Ministério Apoio para resolver questões pessoais
- Outro:

27. O que você fazia para superar a ausência ou limitação de recursos?

28. Considerando as atividades que você realizava na Diretoria como você as classificaria:

Marcar apenas uma opção.

- Estavam predominantemente relacionadas à demandas do movimento de mulheres rurais
- Estavam predominantemente relacionadas aos interesses da Diretoria
- Estavam predominantemente relacionadas à demandas e objetivos pessoais Outro:

29. Você considera que as atividades que realizava na Diretoria estavam alinhadas com seus valores pessoais?

Marcar apenas uma opção.

- Sim  Não  Em parte

30. Que aspectos desse alinhamento você poderia destacar?

31. Você considera que o MDA tinha um ambiente favorável ao ativismo feminista?

Marcar apenas uma opção.

- Sim  Não  Em parte

32. Você poderia descrever algum fato ou situação para ilustrar sua resposta?

33. Você encontrou resistência para discutir ideias feministas e inserir essas ideias nas políticas do MDA?

Marcar apenas uma opção.  
( ) Sim ( ) Não ( ) Em parte

34. Você poderia descrever algum fato ou situação para ilustrar sua resposta?

35. De maneira geral quem apresentava mais resistência às ideias feministas no MDA?

Marque todas que se aplicam.

- ( ) Servidores e servidoras da área técnica
- ( ) Servidores e servidoras da área administrativa
- ( ) Servidores e servidoras da área jurídica
- ( ) Servidores e servidoras da área de comunicação
- ( ) Gestores e gestoras das secretarias e subsecretarias
- ( ) Gestores e gestoras do gabinete do ministro
- ( ) Assessores e assessoras do ministro

Outro:

36. Você considera que havia resistência às ideias feministas em órgãos parceiros do MDA?

Marcar apenas uma opção.

( ) Sim ( ) Não ( ) Em parte

37. Em qual(ais) destes órgãos havia maior dificuldade em avançar nas ideias feministas defendidas pela Diretoria?

Marcar apenas uma opção.

( ) Inbra ( ) Conab ( ) Bancos públicos ( ) Emater ( ) Embrapa ( ) Universidades ( ) Ministérios ( ) Outro:

38. Você poderia descrever algum fato ou situação para ilustrar sua resposta?

39. Escolha entre as opções abaixo as práticas que faziam parte do seu cotidiano de trabalho na Diretoria.

Marque todas que se aplicam.

- ( ) Articulação ou participação em redes de organizações feministas ou de mulheres
- ( ) Proposição e defesa de adequação das ações comunicativas do Ministério
- ( ) Compartilhamento de informações internas com organizações de mulheres rurais
- ( ) Apoio para que o que o financiamento de organizações de mulheres se efetivassem
- ( ) Incentivo e participação em atos promovidos pelas organizações de mulheres rurais como forma de pressão ao governo
- ( ) Mediação de conflitos ou apoio no diálogo entre as organizações de mulheres rurais e o governo
- ( ) Mobilização de recursos externos ao ministério para apoiar as organizações de mulheres rurais
- ( ) Mobilização de outras causas temáticas associadas a feminista
- ( ) Orientação ou apoio jurídico às organizações de mulheres rurais
- ( ) Coordenação ou apoio ao funcionamento de comitês, grupos de trabalhos ou comissões
- ( ) Proposição e defesa de ajustes nas práticas da administração pública
- ( ) Envolvimento acadêmico com o tema do feminismo
- ( ) Proposição e defesa da institucionalização de ideias feministas no MDA
- ( ) Outro:

40. Considerando as práticas escolhidas você poderia descrever algum fato ou situação para ilustrar sua resposta?

41. Considerando as opções abaixo quais as barreiras estiveram mais presentes no cotidiano do seu trabalho na Diretoria?

Marque todas que se aplicam.

- Limitação de conhecimento sobre a administração pública (procedimentos e regras)
- Limitação de conhecimento sobre feminismo e gênero
- Limitação dos recursos para a realização de suas atividades
- Divergências ideológicas ou políticas com seus superiores
- Falta de prioridade das outras áreas do Ministério às suas demandas Outro:

42. Considerando as barreiras escolhidas você poderia descrever algum fato ou situação para ilustrar sua resposta?

43. Você gostaria descrever algum fato ou situação que tenha sido emblemático pra você na sua atuação na Diretoria?

44. Obrigada por sua participação!

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Formulários

<https://docs.google.com/forms/d/1kafrnJMainFVpEk17YA5ZoKBkuhwzpVQwFTY3o8KfHY/edit> 15/16

03/01/2024, 16:54 Atuação das mulheres da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais do MDA

<https://docs.google.com/forms/d/1kafrnJMainFVpEk17YA5ZoKBkuhwzpVQwFTY3o8KfHY/edit> 16/16



**Anexo 2 – Correspondência entre as demandas das Marchas das Margaridas e as metas e ações prioritárias dos Planos Nacionais de Políticas Públicas**

**Titulação Conjunta**

<b>Tema:</b>	<b>TITULAÇÃO CONJUNTA</b>
<b>Demandas da Marcha</b>	<b>Propostas de metas nos Planos</b>
<p>Revisão de normativos Revisão da nova Norma de Execução para assegurar que o cadastramento dos assentamentos seja feito em nome do casal, ou no nome da mulher quando esta for solteira (2000).</p> <p>Cadastro e titulação Realizar o cadastramento, os contratos e as titulações (definitivas ou de concessão de uso), obrigatoriamente, em nome do homem e da mulher, independente do estado civil do casal (2003).</p>	<p>Emissão de títulos Conceder 400 mil títulos conjuntos de terra, no caso de lotes pertencentes a casais, a todas as famílias beneficiadas pela reforma agrária até 2007 (I PNPM).</p> <p>Promover a regularização fundiária, o direito à titulação e/ou escrituração em nome das mulheres (III PNPM).</p> <p>Divulgação dos Normativos Divulgar normativos que garantam os direitos das mulheres à terra no Programa de Reforma Agrária (III PNPM).</p> <p>Monitoramento Monitorar e avaliar a Portaria nº 981 e a Instrução Normativa nº 38 que efetivam os direitos das mulheres à terra (III PNPM).</p>

Fonte: Marcha das Margaridas; PNPM.

**Documentação**

<b>Tema:</b>	<b>DOCUMENTAÇÃO</b>
<b>Demandas da Marcha</b>	<b>Propostas de metas nos Planos</b>
<p>Articulação entre órgãos para oferta de serviços Articulação entre o Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, em parceria com as prefeituras locais e MSTR, com a finalidade de garantir o acesso de mulheres e homens à documentação civil (2000).</p> <p>Ampliação do Programa de Documentação Ampliar o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, assegurando Unidades Móveis em todos os estados, e recursos financeiros para universalizar o acesso das trabalhadoras assentadas, agricultoras familiares e assalariadas (2007).</p> <p>Garantia às mulheres assentadas do acesso às políticas e programas, como assistência técnica, educação, saúde, crédito documentação, dentre outras políticas essenciais à autonomia das mulheres rurais. (2011)</p> <p>Efetivar o direito de acesso das trabalhadoras assentadas às políticas e programas, como assistência técnica, saúde, educação, crédito, documentação, dentre outras ações essenciais à autonomia das mulheres rurais; (2005)</p>	<p>Documentação das mulheres Documentar 250 mil mulheres rurais até 2007 (I PNPM).</p> <p>Emitir documentação civil para 80 mil mulheres nas áreas em torno dos empreendimentos dos setores eletro, energético e mineral, em todo território nacional (II PNPM).</p> <p>Ampliar a emissão da documentação civil e jurídica para as trabalhadoras rurais e urbanas (III PNPM).</p> <p>Emitir gratuitamente 1.000.000 de documentos civis, trabalhistas, jurídicos e fiscais em territórios rurais (II PLANSAN).</p> <p>Ampliar e qualificar a capilaridade da oferta de documentação civil e jurídica para 350 mil mulheres rurais e suas organizações econômicas e realizando 2 mil mutirões [Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).</p> <p>Mutirões de documentação Realizar 1.500 mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, no período de 2008 a 2011 (II PNPM).</p> <p>Execução de mutirões itinerantes para emissão gratuita de documentação civil básica, realização de atendimento previdenciário e serviços de apoio à formalização, bem como execução de ações educativas, visando assegurar às trabalhadoras rurais o pleno exercício dos seus direitos sociais, econômicos e sua cidadania (III PNPM).</p> <p>Realizar 4.000 mutirões de documentação, atendendo a 700 mil mulheres rurais para a emissão gratuita de documentação civil básica, realização de atendimentos previdenciários, serviços de apoio à formalização, bem como a execução de ações educativas, visando assegurar às trabalhadoras rurais o pleno exercício dos seus direitos sociais, econômicos e sua cidadania (I PLANSAN).</p> <p>Realizar 4 mil mutirões de documentação, atendendo a 700 mil mulheres rurais [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).</p>

Fonte: Marcha das Margaridas; PNPM; PNDRSS; PLANSAN.

**Crédito**

<b>Tema:</b>	<b>CRÉDITO</b>
<b>Demandas da Marcha</b>	<b>Propostas de metas nos Planos</b>
<p>Acesso ao Pronaf B Acesso das mulheres à linha de crédito do PRONAF, Grupo B, no valor de R\$ 500,00, prevista inicialmente para ser desenvolvida na região norte e nordeste (2000).</p> <p>Condições diferenciadas para o acesso Desburocratizar e garantir o acesso das mulheres e jovens ao PRONAF e aos Fundos Constitucionais, para atender atividades agrícolas e não agrícolas, assegurando carência e prazos de pagamento diferenciados para as mulheres trabalhadoras (2003).</p> <p>Garantia às mulheres assentadas do acesso às políticas e programas, como assistência técnica, educação, saúde, crédito documentação, dentre outras políticas essenciais à autonomia das mulheres rurais.(2011)</p> <p>Atualizar as normas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, adequando-o as diversas realidades das trabalhadoras rurais do sul tenham maior acesso ao crédito do PRONAF MULHER (2015)</p> <p>Revisar as condições de acesso das mulheres e da juventude às políticas de crédito visando garantir seu acesso, de forma autônoma, independente das dívidas contraídas por seus maridos e pais ou por demais parentes; (2015)</p>	<p>Ampliação da participação das mulheres no Pronaf Conceder crédito a 400 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2005 a 2006 (I PNPM).</p> <p>Ampliar a participação das mulheres no PRONAF em 35% (II PNPM).</p> <p>Ampliar a participação das Mulheres no Crédito. [Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).</p> <p>Crédito diferenciado para mulheres Conceder crédito especial (PRONAF Mulher) a 58 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2008 a 2011(II PNPM).</p> <p>Adequar as condições de acesso ao crédito às particularidades da agricultura familiar, das mulheres rurais, dos quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais, jovens do campo e assentados(as) da reforma agrária (I PLANSAN).</p> <p>Desenvolver normas e instrumentos de crédito específico para sistemas de produção orgânico e de base agroecológica, facilitando o acesso das mulheres e jovens [PLANAPO] (I PNDRSS).</p> <p>Adequação das linhas de crédito já existentes e construção de linhas de financiamento da economia solidária que contemplem: empreendimentos da Economia Solidária, formados exclusivamente por mulheres, nos moldes do PRONAF B, tendo como garantia a produção, por meio de parecer técnico simplificado, a exemplo da Cédula do(a) Produtor(a) Rural – CPR – Estoque gerido pela CONAB) (I PNES).</p> <p>Cotas de participação e de recursos Disponibilizar os meios para efetivar a contratação por mulheres rurais de pelo menos 35% das operações de crédito efetivadas e 20% do volume total de crédito acessado no âmbito do PRONAF (III PNPM).</p> <p>Disponibilizar os meios para efetivar a contratação por mulheres rurais de pelo menos 35% das operações de crédito efetivadas e 20% do volume total de crédito acessado no âmbito do PRONAF (II PLANSAN).</p>

Garantir condições de acesso ao crédito do PRONAF para 3 milhões de famílias da agricultura familiar, assegurando atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais e ampliando a inserção da juventude ao processo produtivo (I PLANSAN).

Garantir condições de acesso ao crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para 3 milhões de famílias da agricultura familiar, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais e ampliando a inserção da juventude ao processo produtivo [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).

Ampliar de forma qualificada o microcrédito orientado e acompanhado para 750 mil agricultores familiares, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais (I PLANSAN)

Ampliar de forma qualificada o microcrédito orientado e acompanhado para 750 mil agricultores/as familiares, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais [PPA 2012- 2015] (I PNDRSS).

Atender 300.000 famílias assentadas dentro das distintas modalidades de crédito instalação, sendo 30 mil contratos na modalidade “apoio mulher” (I PLANSAN).

Atender 40 mil mulheres assentadas da reforma agrária pelo crédito Fomento Mulher no período de 2014-2015 (Plano de Metas INCRA) (I PNDRSS)

Atender 70 mil mulheres com o PRONAF Mulher (I PLANSAN).

Atender 70 mil mulheres com o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Mulher [PPA 2012-2015] (I PNDRSS)

Capacitação de agentes de crédito

Capacitar 200 agentes de crédito para atendimento às demandas e qualificação de oferta de crédito para mulheres rurais (I PLANSAN).

Capacitar 150 operadores de crédito nas linhas de financiamento específicas para as mulheres e jovens, com foco na produção orgânica e de base agroecológica [PLANAPO (I PNDRSS).

Capacitação das mulheres

Acesso ao crédito popular para investimento e capital de giro, com assessoramento e apoio social, e equilíbrio com a qualificação e formação permanentes para as mulheres, principalmente as de pequenas cooperativas e empreendimentos, flexibilizando limites e restrições de crédito dos programas oficiais, a exemplo da DAP para trabalhadoras rurais (I PNES).

Realização de estudos e pesquisas  
Realizar estudo para qualificar o acesso das mulheres rurais às políticas públicas de Financiamento (Crédito e Apoio Mulher) [Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).

Fonte: Marcha das Margaridas; PNPM; PNDRSS; PNES; PLANAPO.

### Organização Produtiva

Tema:	ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA
Demandas da Marcha	Propostas de metas nos Planos
<p>Criação de programa Desenvolver Programa Nacional de Qualificação Profissional voltado para as mulheres rurais, com foco no gerenciamento, comercialização e crédito agropecuário e não agropecuário (2003).</p> <p>Elaboração e implementação do Programa Nacional de Valorização e Melhoria da Qualidade da Produção das mulheres trabalhadoras rurais (2003).</p> <p>Criar um Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas agrícolas e não-agrícolas, geradoras de renda, para mulheres trabalhadoras rurais das diversas regiões do país (2007).</p> <p>Ampliar, qualificar e instituir como política pública o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, de modo a atender à diversidade organizativa (grupos formais, informais, redes) e produtiva (agrícola, não-agrícola e extrativista) (2011).</p> <p>Assegurar assessoria técnica específica às mulheres integrantes do PNCF, de modo a estimular sua organização produtiva e orientar o seu acesso aos créditos e às políticas públicas; (2015)</p>	<p>Inclusão produtiva Promover a autonomia econômica das mulheres rurais, reconhecendo seu protagonismo na agroecologia e produção orgânica, por meio da inclusão produtiva e geração de renda (II PLANAPO).</p> <p>Capacitar 2 mil pescadoras e aqüicultoras dentro do Programa Mulheres Mil do Ministério da Educação [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).</p> <p>Apoio aos grupos produtivos Apoiar projetos empreendedores e de organização produtiva de mulheres nos meios urbano e rural e favorecer mecanismos para comercialização de sua produção (III PNPM).</p> <p>Apoiar projetos de organização produtiva das mulheres rurais, garantindo o acesso ao crédito, à assistência e assessoria técnica e socioambiental, bem como o apoio à comercialização, à agroecologia e à agricultura familiar (III PNPM).</p> <p>Organização das mulheres do campo, da floresta e das comunidades tradicionais, para inserção de sua produção nos mercados e nas cadeias produtivas de energias renováveis (III PNPM).</p> <p>Apoio aos processos de organização das mulheres do campo, da floresta e das comunidades tradicionais, fortalecendo sua participação na elaboração de políticas públicas (III PNPM).</p> <p>Apoiar a produção e a comercialização, bem como o fortalecimento institucional de organizações de mulheres de povos e comunidades tradicionais (III PNPM).</p> <p>Apoiar e fomentar a produção dos grupos produtivos de mulheres rurais atendendo 4 mil mulheres rurais</p>

Criar um programa governamental para fomentar, desde o processo de produção até a comercialização, apoiando a formação das mulheres para o fortalecimento de suas organizações produtivas e econômicas, através de capacitações, cursos e apoio à participação em feiras; (2015)

[Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).

Implantar 40 projetos de desenvolvimento e inclusão social em associações rurais e cooperativas, apoiando organização social e produtiva de mulheres e jovens para acesso aos mercados e aumento da renda [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).

Apoiar a organização produtiva de 5 mil empreendimentos econômicos solidários e/ou associativos, sendo, no mínimo, 30% de mulheres ou grupos de mulheres [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).

Fomentar a produção dos grupos produtivos de mulheres rurais. Metas: N° de mulheres rurais organizadas em Grupos Produtivos atendidos com ATER = 4 mil/ N° de mulheres Rurais apoiadas com ações voltadas para produção de base sustentável = 4 mil [Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).

Fomentar a produção dos grupos produtivos de mulheres rurais. Meta: 4 mil mulheres organizadas em grupos produtivos atendidas com ATER; 4 mil mulheres atendidas com ações voltadas ao desenvolvimento sustentável; 227,5 mil mulheres titulares do garantia-safra [Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).

Apoiar a organização produtiva de 5 mil empreendimentos econômicos solidários e/ou associativos, sendo, no mínimo, 30% de mulheres ou de grupos de mulheres [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).

Fomentar a participação de 80 (oitenta) mil mulheres em Empreendimentos Econômicos Solidários por meio do acesso a conhecimentos, às finanças solidárias e aos instrumentos e mecanismos de estruturação da produção, comercialização e consumo (I PNES).

Redes de organizações produtivas

Apoiar a implementação de redes e grupos produtivos protagonizados por mulheres, que impulsionem a manutenção da biodiversidade de produção orientada pela economia solidária e de base agroecológica (III PNPM).

Apoiar a organização e estruturação de 200 redes socioprodutivas territoriais, priorizando as redes de grupos de mulheres [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).

Implementação e consolidação de programa

Implementar e consolidar o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (III PNPM).

Fonte: Marcha das Margaridas; PNPM; PNDRSS; PNES; PLANAPO.

**Ater**

<b>Tema:</b>	<b>PREVIDÊNCIA</b>
<b>Demandas da Marcha</b>	<b>Propostas de metas nos Planos</b>
<p>Que o INCRA em conjunto com as FETAG's e STR's desenvolva programas de capacitação com os técnicos dos projetos e programas de assistência técnica nas áreas de assentamento e agricultura familiar em temas relacionados às relações sociais de gênero e direitos das mulheres a fim de que estes profissionais possam incorporar em suas análises as necessidades das mulheres; bem como potencializar e valorizar o trabalho das mulheres nas áreas de assentamento e agricultura familiar (2000)</p> <p>Ampliar e tornar permanente a assessoria técnica pública de qualidade (não necessariamente estatal) nas áreas de assentamento de reforma agrária, de populações ribeirinhas, extrativistas, remanescentes de quilombos e de comunidades indígenas, como também, para áreas de Agricultura Familiar, levando em conta as diversas realidades e saberes locais. (2003)</p> <p>A Assessoria Técnica deverá apoiar e estimular iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, centrado na realização da ampla reforma agrária e da ampliação e fortalecimento da agricultura familiar, priorizando os princípios agroecológicos, como eixo orientador das ações. 2003</p> <p>Orientar a ação de Assessoria Técnica e Extensão Rural visando integrar todos os membros do grupo familiar (homens, mulheres, jovens e idosos), na tomada de decisões e nas atividades produtivas, considerando a dimensão de cidadania e de agentes do Desenvolvimento Rural Sustentável. (2003)</p> <p>Universalizar a assistência técnica permanente e de qualidade para as famílias assentadas, da agricultura familiar, extrativistas e comunidades tradicionais, qualificando suas ações para atendimento às necessidades das mulheres agricultoras. (2007)</p>	<p>Atender as mulheres com ATER</p> <p>Atender 350 mil mulheres nos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural e de Assistência Técnica Sustentável, até 2007. (I PNPM)</p> <p>Atender 29 mil mulheres em projetos de Assistência Técnica protagonizadas por mulheres até 2011 (II PNPM)</p> <p>Ater para grupos produtivos Apoiar financeiramente projetos de assessoria sócio-ambiental de grupos de mulheres assentadas da reforma agrária. (III PNPM)</p> <p>Atender 1.500 organizações de mulheres com políticas integradas de crédito, comercialização e gestão de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); I PLANSAN</p> <p>Definição de cotas para mulheres Prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) qualificada e continuada para 3 milhões de famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, garantindo a diversificação produtiva e de renda e a segurança alimentar e nutricional, atendendo, no mínimo, 30% de mulheres rurais; I PLANSAN</p> <p>Prestar ATER qualificada, direcionada e continuada para 1 milhão de famílias da agricultura familiar, incluindo ATER específica para jovens rurais e povos e comunidades tradicionais, 50% do público atendido seja de mulheres, que 30% do orçamento seja destinado a atividades específicas de mulheres. II PLANSAN</p> <p>Prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) qualificada e continuada para 1,5 milhões de famílias de agricultores/as familiares, assentados/ as da reforma agrária, extrativistas, povos e comunidades tradicionais, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 30% de mulheres rurais. [PPA 2012- 2015] I PNDRSS</p> <p>Qualificação dos agentes de ATER</p>

Assentar 250 mil famílias por ano até o ano de 2010, assegurando o acesso das mulheres a terra, assistência técnica, ao crédito e à infra- estrutura de qualidade, além da participação igualitária na gestão dos assentamentos. (2007)

Garantia às mulheres assentadas do acesso às políticas e programas, como assistência técnica, educação, saúde, crédito documentação, dentre outras políticas essenciais à autonomia das mulheres rurais. (2011)

Estímulo aos modos sustentáveis de produção nos projetos de assentamento, privilegiando a agroecologia e a produção de alimentos, com a garantia das condições necessárias como assessoria técnica, crédito, capacitação e acesso aos mercados (2011)

Readequação das políticas públicas de crédito rural, tributação diferenciada, assistência técnica e extensão rural, comercialização, geração de conhecimentos e tecnologias que permitam ampliar as iniciativas agroecológicas da agricultura familiar (2011)

Promover processos formativos voltados às equipes técnicas de ATER, com foco nas relações de gênero e seu impacto sobre as dinâmicas familiares, produtivas e sucessórias; (2015)

Assegurar assessoria técnica específica às mulheres integrantes do PNCF, de modo a estimular sua organização produtiva e orientar o seu acesso aos créditos e às políticas públicas; (2015)

Qualificar 20 mil agentes de ATER, garantindo a participação de pelo menos 40% de mulheres entre as pessoas capacitadas II PLANSAN

Promover capacitação de 60 técnicos/ as contratados (ATER, ATER- mulheres, organização produtiva de mulheres), sobre o acesso dos grupos de mulheres ao PAA e comercialização de produtos da sociobiodiversidade, produção orgânica e de base agroecológica. I PNDRSS

Promover formação inicial e continuada e qualificação profissional com enfoque agroecológico e sistemas orgânicos de produção para 32.000 beneficiários, entre agentes de ATER, educadores/as, agricultores/as familiares, assentados/as da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, jovens e mulheres rurais, de acordo com as especificidades regionais I PLANAPO

### Comercialização

Tema:	PREVIDÊNCIA
Demandas da Marcha	Propostas de metas nos Planos
Acesso a serviços e espaços de comercialização	Fortalecer o acesso aos programas de compras públicas Fortalecer o acesso às compras públicas (PAA-PNAE) e dinâmicas de produção de base agroecológica (MMA) (III PNPM)



Assegurar às agricultoras, pescadoras e extrativistas o acesso aos serviços de comercialização e tecnologias ecologicamente sustentáveis; (2000)

Promoção permanente de Feiras Estaduais, de comercialização dos produtos fabricados por organizações de mulheres trabalhadoras rurais e urbanas, com apoio para a infra-estrutura necessária às organizações. (2003)

Acesso aos programas de compras públicas

Tornar o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA uma política estratégica de comercialização da agricultura familiar, articulada aos programas de ATER e Crédito com base nos princípios da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional (2007)

Para apoiar a produção de alimentos, a agricultura familiar conta uma diversidade de políticas e programas que iniciaram em 1995 com a criação do PRONAF, envolvendo crédito rural, seguro rural, assistência técnica e extensão rural, garantia de preço, comercialização, entre outras. (2011)

Avanço na construção de políticas públicas voltadas para o apoio à organização produtiva das mulheres e aos processos de comercialização; (2011)

Valorização da contribuição das mulheres na produção de alimentos

Ampliar as políticas públicas de apoio às dinâmicas econômicas locais e regionais de abastecimento alimentar que promovam soberania e acesso à alimentação adequada e saudável e que reconheçam e valorizem a contribuição estratégica das mulheres para a soberania e SAN ao produzirem alimentos saudáveis e diversificados, conservarem a agrobiodiversidade e destinarem parte dessa produção para o consumo das famílias. (2015)

Adequação da legislação sanitária

Criar legislação e sistema de inspeção sanitária específica para a produção familiar e artesanal, fundamentados em conhecimentos, práticas, experiências e modos de vida dos agricultores e agricultoras, contemplando também a diversidade cultural e alimentar que caracteriza a produção desses alimentos (2015)

Fortalecer a participação das mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e programas afins e garantir o acesso da população em situação de insegurança alimentar à alimentação saudável, realizando capacitação, monitoramento e avaliação sobre programa para organizações produtivas de mulheres rurais e de comunidades tradicionais e fortalecendo áreas de inserção do programa. (III PNPM)

Ampliar as possibilidades de acesso ao mercado da produção das mulheres, rediscutir instrumentos para controle e comercialização, e apoio à pesquisa, em especial dos alimentos. (III PNPM)

Ampliar a participação de mulheres rurais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).(IPNDRSS)

Ampliar a participação de mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos para, no mínimo, 35% do total de agricultores familiares participantes; (PNDRSS)

Acesso a mercados privados

Apoiar 6,8 mil organizações da agricultura familiar para a diversificação e organização econômica, comercialização, agroindustrialização e desenvolvimento de atividades não agrícolas, garantindo a participação de pelo menos 30% de organizações de mulheres rurais para a inserção no mercado privado (MDA) (II PLANSAN)

Organização de espaços de comercialização

Organização de espaços comunitários (rurais e urbanos) para comercialização dos produtos e serviços da economia solidária, fomentando em especial a participação das mulheres e jovens em seus espaços de vivência. (I PNES)

Ampliar a participação dos assentamentos no PAA e PNAE. Metas: 40 % de contratos de mulheres assentadas em relação ao total. (I PNES)

Assegurar a participação de 680 organizações de mulheres em centrais de comercialização, feiras territoriais e outros mercados, beneficiando 10.200 trabalhadoras rurais no âmbito dos Territórios da Cidadania; (I PNDRSS)

Incluir nas chamadas públicas para Organizações Produtivas de Mulheres Rurais, o apoio à realização de feiras de produtos/ sementes agroecológicos e orgânicos. (I PNDRSS)

Proteção econômica aos produtos

Estabelecer maiores mecanismos de governança de mercado, garantindo uma efetiva política de estoque, como forma de proteger e controlar a expansão das monoculturas e a ação das transnacionais no controle do preço dos alimentos, proporcionando o acesso a preços justos tanto de produtores como consumidores (2015)

**Políticas integradas**

Tema:	INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS
Demandas da Marcha	Propostas de metas nos Planos
<p><b>Saúde x violência</b> Ações de prevenção e promoção à saúde das vítimas de violência sexual e intra-familiar, envolvendo a capacitação de agentes comunitários de saúde, profissionais das equipes da saúde da família e lideranças comunitárias que atuam nas áreas rurais (Marcha, 2000).</p> <p><b>Saúde x meio ambiente x agricultura</b> Garantir que as decisões relativas aos procedimentos de registro, controle e fiscalização sobre o uso de agrotóxicos sejam tomadas de forma conjunta pelo Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Marcha, 2007).</p> <p><b>Agroecologia x Ater x crédito x comercialização</b> Criar um programa que promova a massificação da transição agroecológica nas unidades familiares de produção, assegurando: a) articulação entre produtoras e produtores de alimentos</p>	<p><b>Ater x crédito x comercialização x organização</b> Promoção da autonomia econômica das mulheres por meio da assistência técnica e extensão rural, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, ao associativismo, ao cooperativismo e à comercialização, com fomento a práticas de economia solidária (III PNPM).</p> <p><b>Fortalecimento do reconhecimento do trabalho produtivo das mulheres do campo, da floresta e das comunidades tradicionais, promovendo acesso ao crédito, à assistência e assessoria técnica socioambiental, bem como o apoio à comercialização, à transição agroecológica e à agricultura familiar (III PNPM).</b></p> <p><b>Promoção da autonomia econômica das mulheres por meio da assistência técnica e extensão rural, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, ao associativismo, ao cooperativismo e à comercialização, com fomento a práticas de economia solidária (III PNPM).</b></p> <p><b>Ater x crédito x comercialização x gestão x agroecologia</b></p>

agroecológicos e consumidores (...); b) incentivo e apoio à produção agroecológica com a garantia de ATER pública (...); c) readequação do crédito rural, tributação diferenciada, comercialização, geração de conhecimentos e tecnologias (...); d) visibilidade e valorização da produção (...); e) articulação do Projeto Alternativo Integrado Sustentável – PAIS aos quintais produtivos implementados pelas mulheres; f) valorização de práticas em agroecologia protagonizadas pela juventude do campo e da floresta (...). (marcha, 2011)

Atender 1.500 grupos produtivos de mulheres rurais com ações integradas de ATER, crédito, comercialização e gestão, fortalecendo a produção agroecológica (III PNPM).

Garantir o atendimento de 500.000 famílias com ações de ATER, crédito, acesso a mercados e instrumentos de fomento para sistemas de produção de base agroecológica com a participação de pelo menos 30% de mulheres rurais (I PLANSAN).

Soberania e segurança alimentar x agroecologia  
Promoção do desenvolvimento de políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional, fortalecendo princípios agroecológicos, o reconhecimento da contribuição das mulheres e o compartilhamento da responsabilidade por uma vida saudável (III PNPM).

Ater x reforma agrária x organização produtiva  
Promoção da reforma agrária e do desenvolvimento de assentamentos, garantindo assistência e assessoria técnica, fortalecimento da organização produtiva das mulheres assentadas e ampliação do conhecimento sobre direitos de acesso à terra (III PNPM).

Promoção do acesso das mulheres a políticas de regularização fundiária, reordenamento agrário e crédito fundiário, com prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar (III PNPM).

Agroindustrialização x comercialização x organização  
Apoiar 6,8 mil organizações da agricultura familiar para a diversificação e organização econômica, inserção no mercado privado, comercialização, agroindustrialização e desenvolvimento de atividades não agrícolas, garantindo a participação de pelo menos 30% de organizações de mulheres rurais [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).

#### Ater x organização produtiva x comercialização

Garantir que as chamadas de ATER-mulheres e de Organização Produtiva contemplem atividades de capacitação, elaboração de projetos e assessoria aos grupos de mulheres ao acessarem o PAA, o PNAE e o PGPM [PLANAPO] (I PNDRSS).

#### Agroecologia x agroindustrialização x comercialização

Garantir que pelo menos 30% dos projetos para fomento à produção agroecológica, à agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas solidárias sejam para mulheres [PLANAPO] (I PNDRSS).

#### Economia solidária x cuidados

Articulação das políticas de economia solidária com as políticas de cuidados, para criação e fomento de serviços como lavanderias coletivas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e creches, oportunizando a participação de mulheres nos vários espaços e dinâmicas da economia solidária (I PNES).

Políticas públicas integradas para a implantação de equipamentos públicos que garantam os direitos das mulheres, das áreas urbanas e rurais, à inclusão socioprodutiva e à autonomia socioeconômica por meio da Economia Solidária, prioritariamente com a criação de CEIs públicos, lavanderias coletivas, restaurantes e padarias comunitárias, estimulando que tais equipamentos sejam geridos por EES, envolvendo as comunidades na perspectiva do desenvolvimento local (I PNES).

#### Economia solidária x formação x produção x comercialização

Garantia de que todas as ações voltadas para a Economia Solidária (programas, projetos, editais públicos em geral) tenham um recorte transversal com a questão de gênero, e que estes prevejam ações e recursos que permitam às mulheres participar ativamente das atividades de formação, produção e comercialização, tendo suporte de creches e outros cuidados com seus filhos, familiares idosos e com necessidades especiais

(I PNES).

Fonte: Marcha das Margaridas; PNPM; PNDRSS; PNES.

### Participação Política e Social

Tema:	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL
Demandas da Marcha	Propostas de metas nos Planos
<p>Revisão de normas Participação das mulheres na revisão das normas que regulamentam a Segurança nos Locais de Trabalho nas Áreas Rurais (Marcha, 2000).</p> <p>Planos de desenvolvimento No caso da construção de novas barragens, elaborar previamente planos regionais de desenvolvimento com a participação das populações diretamente atingidas (Marcha, 2003).</p> <p>Definição de critérios Assegurar a pronta implementação do GT Interministerial, coordenado pelo MEC, com a participação dos movimentos sociais, que tem por objetivo a construção de critérios e referenciais para a construção de creches públicas no campo e na floresta (Marcha, 2011).</p> <p>Garantir e apoiar a participação das jovens mulheres nos espaços de participação social e política, com o estabelecimento de 20% de cotas em todas as conferências, conselhos, fóruns. (2015)</p>	<p>Ampliação de candidaturas eleitorais Garantir a plena aplicação da Lei no 9.504/97, considerando a proporção das mulheres negras e indígenas na população (II PNPM).</p> <p>Ampliar em 20% nas eleições de 2010 o número de mulheres no Parlamento Nacional (Câmara e Senado Federal), considerando a proporção das mulheres negras e indígenas na população (II PNPM).</p> <p>Ampliar em 20% nas eleições de 2008 a participação de mulheres nas Câmaras de Vereadores, considerando a proporção das mulheres negras e indígenas na população (II PNPM).</p> <p>Cargos públicos de direção Aumentar em 20% o número de mulheres nos cargos de direção (DAS 3, 4, 5 e 6) do Poder Executivo, considerando a proporção das mulheres negras e indígenas na população (II PNPM).</p> <p>Procedimentos de licenciamento Apoiar a atuação das mulheres sobre seus direitos, procedimentos do licenciamento e sua participação em audiências públicas (III PNPM).</p> <p>Gestão de políticas Apoiar processos de organização e mobilização das mulheres nas suas demandas de participação de grupos e instrumentos de elaboração de políticas para a área rural (III PNPM).</p> <p>Promover a inclusão das organizações de mulheres nos órgãos colegiados territoriais (III PNPM).</p> <p>Garantir a obrigatoriedade da participação de, no mínimo, 30% de mulheres em todas as instâncias colegiadas de 280 colegiados territoriais [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).</p>

Ampliar e apoiar a organização e o funcionamento dos Colegiados Territoriais, garantindo a participação de no mínimo 30% de mulheres [Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).

Criar e manter o funcionamento de no mínimo 120 comitês de mulheres nos territórios da cidadania [Plano Estratégico MDA/INCRA] (I PNDRSS).

Fonte: Marcha das Margaridas; PNPM; PNDRSS.

### Direitos territoriais e Reforma agrária

Tema:	PREVIDÊNCIA
Demandas da Marcha	Propostas de metas nos Planos
<p>Ampliar o direito de acesso à terra, territórios e maretórios, efetivando uma política de reforma agrária ampla, massiva e de qualidade (2015)</p> <p>Implementar as “Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra, da Pesca e das Florestas”, enquanto instrumento que fortalece as organizações e suas lutas pela democratização dos bens naturais, pela produção de alimentos saudáveis. (2015)</p> <p>Rever os títulos anteriores à obrigatoriedade de titulação conjunta. No caso de títulos coletivos, as mulheres devem constar como associadas e nos casos individuais que possam ser atualizados. (2015)</p> <p>Elaborar e implementar o III Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA, reconhecendo e potencializando a luta das mulheres pelo direito à terra por meio da Reforma Agrária ampla e de qualidade e a garantia dos direitos territoriais dos povos indígenas e dos povos e populações tradicionais, como elemento essencial e estratégico na construção da agro- cologia e do desenvolvimento rural sustentável</p>	<p>Promoção da demarcação de terras indígenas e do processo de titulação das terras de comunidades remanescentes de quilombos, favorecendo também o acesso das mulheres beneficiadas a políticas públicas e equipamentos sociais. (III PNPM)</p> <p>Promover a demarcação e a desintrusão de terras indígenas e a titulação de comunidades remanescentes de quilombos, garantindo o acesso à assistência e à assessoria técnica e à agroindustrialização de base familiar para mulheres indígenas e quilombolas (III PNPM)</p>

e solidário. As ações de reforma agrária devem também, assegurar as condições de vida digna nos projetos de assentamento, com produção de alimentos saudáveis, conservação ambiental, geração de renda, qualidade de vida e autonomia; (2015)  
 Implementar a política nacional de desenvolvimento de povos e comunidades tradicionais (Decreto 6040/2007) (2015)

### Segurança Alimentar

Tema:	SEGURANÇA ALIMENTAR
Demandas da Marcha	Propostas de metas nos Planos
<p>Legislação            Garantir a regulamentação da LOSAN e a implantação imediata do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com a participação das mulheres agricultoras, das populações tradicionais, ribeirinhas e povos indígenas (2007)</p> <p>Programa de Promoção de Alimentação Saudável            Criar um Programa Interministerial para a Promoção da Alimentação Saudável, de base agroecológica, com valorização da cultura alimentar, dos saberes locais e estímulo aos circuitos locais de produção e comercialização na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. Para tanto deve garantir Ater pública, ações de capacitação, divulgação, além de promover a participação efetiva das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta (2011)</p> <p>Potencializar as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e pesca artesanal, como estratégia de garantia da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, dinamizando os compromissos assumidos no Ano Internacional da Agricultura Familiar, Indígena e Campesina de forma que a próxima década seja prioritária para que a agricultura familiar obtenha as reais condições de políticas que garantam o seu protagonismo na soberania alimentar (2015)</p> <p>Criar programa do fomento “Casa, Terreiro e Quintal”, com o objetivo de reconhecer, valorizar e fomentar, por meio de políticas públicas, as práticas de</p>	<p>Ampliação da produção de alimentos            Estimular o crescimento da participação das mulheres na produção para autoconsumo e comercialização de alimentos saudáveis e de qualidade, segundo os princípios da segurança alimentar (II PNPM).</p> <p>Estimular o crescimento da participação das mulheres nas atividades econômicas relacionadas à soberania e segurança alimentar, com vistas à transição agroecológica e a promoção do desenvolvimento com sustentabilidade socioambiental (III PNPM).</p> <p>Assegurar o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Brasil Rural e o fortalecimento da agricultura familiar e a agroecologia, com ampliação da renda, da produção e da disponibilidade e acesso a alimentos saudáveis, garantindo a autonomia das mulheres, a emancipação e a autonomia da juventude rural e a promoção do etnodesenvolvimento (I PNDRSS).</p> <p>Atender 142.100 agricultores/as familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social, fomentando atividades produtivas diversificadas, especialmente de alimentos, a partir de conceitos agroecológicos, respeitadas as características culturais [PPA 2012-2015] (I PNDRSS).</p> <p>Programa de Suplementação alimentar            Programa Nacional de Suplementação de Ferro: Amazônia Legal - 60% de crianças menores de 6 a 24 meses, gestantes e mulheres no pós-parto suplementadas nos municípios com</p>

autoconsumo realizadas pelas mulheres rurais, implementando ações estratégicas de apoio aos quintais produtivos e criação de pequenos animais em todas as regiões do Brasil. (2015)

população acima de 100.000 habitantes e 100% nos municípios com população abaixo de 100.000 habitantes. Regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul - 45% de crianças menores de 6 a 24 meses, gestantes e mulheres no pós-parto suplementadas nos municípios com população acima de 20.000 habitantes e 100% nos municípios com população abaixo de 20.000 habitantes (I PNSAN).

Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A: 100% de crianças de 6 a 11 meses; 60% de crianças de 12 a 59 meses; 75% das puérperas (I PNSAN).

Distribuição de alimentos

Promoção do acesso dos pescadores e pescadoras artesanais em situação de insegurança alimentar e nutricional à Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos do Ministério do Desenvolvimento Social (II PNSAN).

Fonte: Marcha das Margaridas; PNSAN; PNDRSS; PNPM.