

Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural

Sérgio Sauer
Andréa Leme da Silva
Laura Maria Goulart Duarte
(organizadores)

EDITORA



UnB



Pesquisa,
Inovação
& Ousadia



Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora
Conselho editorial

Germana Henriques Pereira
Germana Henriques Pereira (Presidente)
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Sely Maria de Souza Costa
Verônica Moreira Amado



Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural

Sérgio Sauer
Andréa Leme da Silva
Laura Maria Goulart Duarte
(organizadores)



Coordenação de produção editorial
Editora de publicações
Preparação e revisão
Projeto gráfico
Diagramação

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Marília Carolina de Moraes Florindo
Jeane A. Pedrozo
Wladimir de Andrade Oliveira
Haroldo Brito

© 2020 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília

SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
desta publicação poderá ser armazenada ou
reproduzida por qualquer meio sem a autorização
por escrito da Editora.

Esta obra foi publicada com recursos provenientes do
Edital DPI/DPG nº 3/2019.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

R322 Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural / Sérgio
 Sauer, Andréa Leme da Silva, Laura Maria Goulart Duarte
 (organizadores). – Brasília : Editora Universidade de Brasília,
 2021.
 388 p. ; 23 cm. – (Pesquisa, inovação & ousadia).

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-5846-023-7

1. Meio ambiente. 2. Desenvolvimento rural. 3. Mulheres do
campo. 4. Educação do campo. I. Sauer, Sérgio (org.). II. Silva,
Andréa Leme da (org.). III. Duarte, Laura Maria Goulart (org.).
IV. Série.

CDU 502.3

Sumário

Apresentação 11

Parte 1

Desenvolvimento rural e sociobiodiversidade

Capítulo 1

Conflitos por terra e território provocados pelas eletroestratégias nas bacias dos rios Ivaí e Piquiri – PR 21

Ralph de Medeiros Albuquerque

Sérgio Sauer

1.1 Introdução 22

1.2 Empreendimento e geração de energia elétrica no Paraná 23

1.3 Eletroestratégias: a agroestratégia do setor elétrico 26

1.4 Conflitos e sujeitos nas bacias dos rios Ivaí e Piquiri 30

1.5 À guisa de conclusão 44

Referências 45

Capítulo 2

Fronteira agrícola e natureza: povos e comunidades tradicionais e áreas protegidas no Cerrado 53

Karla Rosane Aguiar Oliveira

Sérgio Sauer

2.1 Modernização conservadora da agricultura e expansão da fronteira agrícola: o papel das agroestratégias 56

2.2 As ameaças do avanço da fronteira agrícola sobre territórios tradicionais e áreas protegidas do Cerrado 60

2.3 Estratégias de enfrentamento de Povos e Comunidades Tradicionais frente aos novos desafios à conservação 67

2.4 Considerações finais 73

Referências 74

Capítulo 3

Produtos do agroextrativismo do Cerrado e mercados da sociobiodiversidade 79

Jessica Pereira Garcia
Janaína Deane de Abreu Sá Diniz
Stéphane Guéneau
Marcelo Souza Alves

- 3.1 Introdução **80**
- 3.2 A contribuição da Nova Sociologia Econômica ao entendimento da construção social dos mercados da sociobiodiversidade **84**
- 3.3 Tipologia dos mercados de produtos da sociobiodiversidade **88**
- 3.4 Considerações finais **100**
- Referências **102**

Parte 2

Políticas públicas e desenvolvimento rural sustentável

Capítulo 4

Integração e sinergia de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: uma análise da política territorial e do Programa de Aquisição de Alimentos 111

Alberto Abadia dos Santos Neto
Mário Lúcio de Ávila

- 4.1 Introdução **112**
- 4.2 Ambiente das Políticas Públicas no Brasil **114**
- 4.3 Entraves para a sinergia e integração de Políticas Públicas com foco na agricultura familiar no Brasil **117**
- 4.4 Breves considerações sobre o Pronat, PTC e PAA **120**
- 4.5 Percepções sobre integrações e sinergias entre o PRONAT, PTC e PAA **124**
- 4.6 Considerações finais **131**
- Referências **133**

Capítulo 5

Núcleos de estudos em agroecologia voltados à pesca artesanal e à aquicultura familiar: uma estratégia do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (2013-2015) 137

Ericka Carneiro Leão de Oliveira

Mário Lúcio de Ávila

5.1 Introdução **138**

5.2 A política de agroecologia no Brasil na Pnapo **142**

5.3 A pesca artesanal e a aquicultura familiar e a inserção no Planapo **144**

5.4 Núcleos de estudos como instrumentos da Pnapo **145**

5.5 Resultados **149**

5.6 Considerações finais **156**

Referências **158**

Capítulo 6

Remineralização dos solos para ampliar a produção da palma forrageira na região semiárida 163

Fernanda de Paula Medeiros

Suzi Maria de Córdova Huff Theodoro

6.1 Introdução **164**

6.2 Caracterização da área de pesquisa e do remineralizador **167**

6.3 Metodologia **169**

6.4 Resultados e discussão **171**

6.5 Fertilidade do solo **176**

6.6 Análise do tecido vegetal **183**

6.7 Considerações finais **185**

Referências **187**

Parte 3

Políticas de gênero: protagonismo das mulheres no campo

Capítulo 7

Mulheres rurais: diálogos entre economia feminista e autonomia crítica 195

Analine Almeida Specht

Newton Gomes Narciso Junior

7.1 Introdução **196**

7.2 Mulheres rurais: uma leitura desde a economia feminista **197**

7.3 Autonomia crítica **207**

7.4 Considerações finais **214**

Referências **215**

Capítulo 8

O lugar da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Reaf) nas políticas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai: ideias e paradigmas de políticas de gênero 219

Caroline Buosi Molina

Moisés Villamil Balestro

8.1 Introdução **220**

8.2 Elementos para uma análise institucional das políticas públicas **222**

8.3 A agenda das políticas públicas para as mulheres rurais e o Mercosul **231**

8.4 Considerações finais **244**

Referências **246**

Capítulo 9

Contribuições do Pronaf Mulher e do PAA no cotidiano das mulheres rurais de Aracruz – ES 249

Marcia Zumak

Laura Maria Goulart Duarte

9.1 Introdução **250**

9.2 Metodologia **252**

9.3 Gênero como um campo de estudos **253**

9.4 O Pronaf Mulher e o PAA no cotidiano das mulheres rurais de Aracruz **261**

9.5 Considerações finais **269**

Referências **271**

Capítulo 10

A Marcha das Margaridas e as políticas públicas de agroecologia no Brasil 275

Sarah Luiza de Souza Moreira

Suzi Maria de Córdova Huff Theodoro

10.1 Introdução **276**

10.2 Metodologia **279**

10.3 Abordagem teórica **284**

10.4 Resultados e discussão **289**

10.5 Considerações finais **295**

Referências **298**

Parte 4

Juventude rural e educação do campo: um sopro de esperança para um futuro sustentável

Capítulo 11

Concepções não hegemônicas de desenvolvimento no contexto da educação de jovens e adultos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária 305

Joice Marielle da Costa Moreira

Sérgio Sauer

11.1 Introdução **306**

11.2 Histórico e construção do desenvolvimento hegemônico **307**

11.3 Concepções alternativas: as origens de um real desenvolvimento **310**

11.4 As concepções de desenvolvimento dos sujeitos do Projeto Tecicampo **318**

11.5 Contribuições do Pronera e do Tecicampo para o desenvolvimento **327**

11.6 Considerações finais **331**

Referências **332**

Capítulo 12

A educação do campo no Distrito Federal 335

Cleide Maria de Souza

Marcelo Ximenes Aguiar Bizerril

12.1 Introdução **336**

12.2 Concepções de educação rural e educação do campo **337**

12.3 Método **341**

12.4 As escolas no meio rural do Distrito Federal **342**

12.5 Considerações finais **358**

Referências **359**

Capítulo 13

A permanência das jovens no meio rural do Maranhão, do Piauí e de Alagoas 363

Luciana Porto

Mônica Celeida Rabelo Nogueira

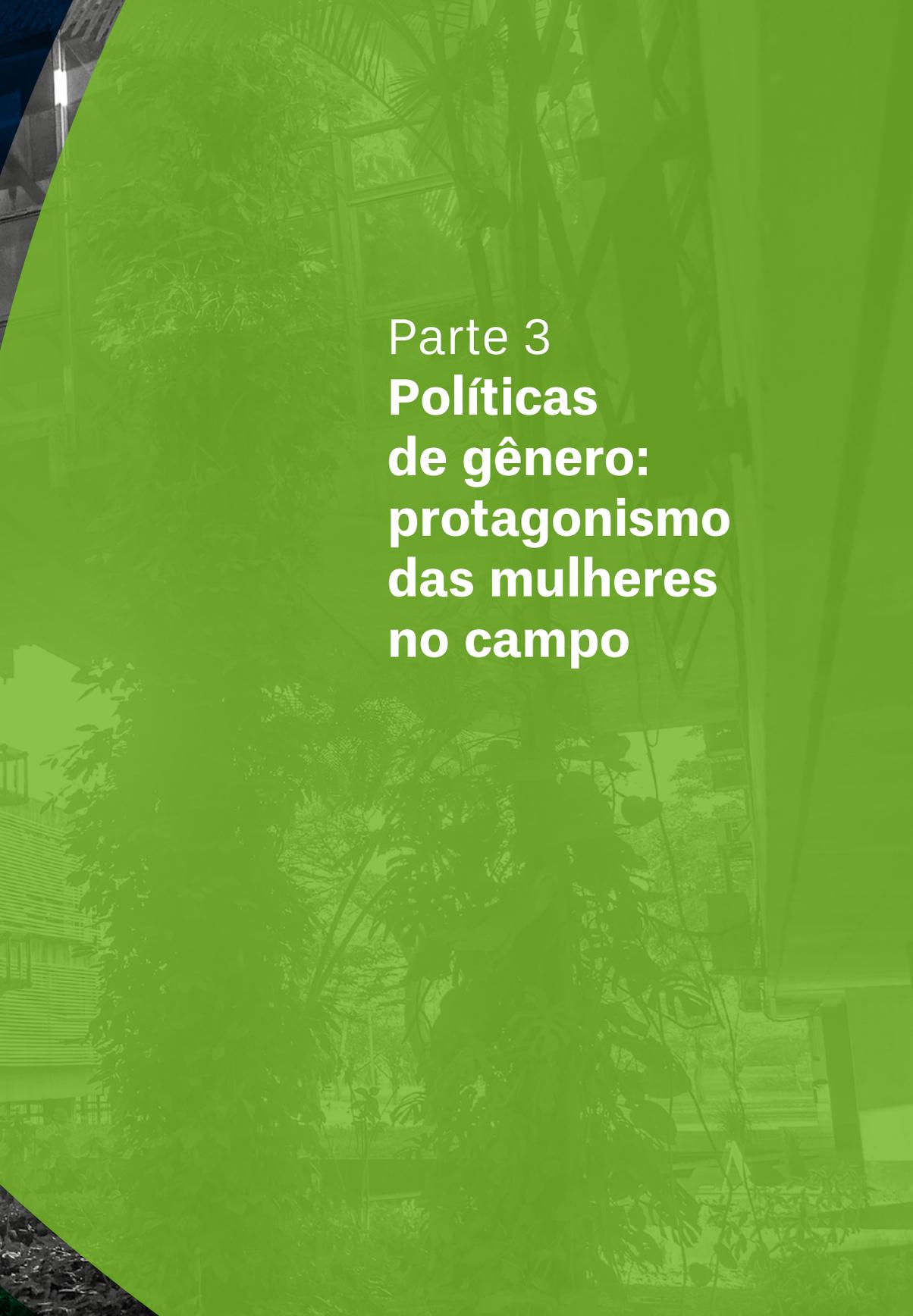
13.1 Introdução **364**

13.2 Metodologia adotada **367**

13.3 Análise dos dados e discussão **370**

13.4 Considerações finais **378**

Referências **380**



Parte 3
**Políticas
de gênero:
protagonismo
das mulheres
no campo**





Capítulo 8

O lugar da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Reaf) nas políticas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai: ideias e paradigmas de políticas de gênero

Caroline Buosi Molina¹
Moisés Villamil Balestro²

¹ Engenheira Florestal, mestra em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pelo PPG-Mader, Faculdade UnB de Planaltina. Dissertação intitulada Influências da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Reaf) do Mercosul na construção de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai (*e-mail*: carolinemolina@gmail.com).

² Doutor em Ciências Sociais, professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) e do Programa de Estudos Comparados sobre

8.1 Introdução

A partir do início dos anos 2000, a América do Sul iniciou um processo de fortalecimento e ampliação da integração regional por meio da construção de uma governança regional democrática com a incorporação dos atores e movimentos sociais a partir do início de entrada de governos progressistas no Uruguai, no Brasil, na Argentina e no Paraguai. Dentro das diversas iniciativas de integração regional que contaram com a participação da sociedade civil envolvendo os países do bloco, a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf) constitui uma experiência inovadora que aproximou os Estados em temas concretos vinculados à agricultura familiar (FIDA, 2015).

Criada em 2004, a Reaf, órgão assessor ao Grupo Mercado Comum (GMC), congrega representantes de órgãos federais atrelados ao desenvolvimento rural dos países membros e associados ao bloco e representações da sociedade civil (REAF, 2017).

Neste ambiente, foi criado o Grupo de Trabalho de Gênero, do qual participam representantes dos governos e movimentos sociais, e que instituiu uma agenda própria em articulação com outros GTs,³ buscando promover, através de diferentes iniciativas, o fortalecimento e desenvolvimento de políticas de igualdade de gênero para a agricultura familiar e dar suporte à adequação de normativos e instrumentos. Apesar das assimetrias no desenho e na implementação das políticas entre os Estados, os espaços de diálogo da Reaf contribuíram para a introdução da agenda de gênero nos respectivos países (AECID, 2009).

Ainda não há reflexões sistematizadas sobre o avanço da elaboração e implementação de políticas para as mulheres rurais no Mercosul a partir de diálogos e recomendações oriundos da Reaf. E tampouco a difusão e convergência de discursos têm dado suporte a análises sobre

as Américas, Universidade de Brasília (*e-mail*: mvbalestro@gmail.com).

³ Os demais grupos de trabalho são: Juventude Rural, Acesso a Terra e Reforma Agrária, Facilitação de Comércio, Mudanças Climáticas, além do Grupo Técnico de Registros da Agricultura Familiar.

esta perspectiva acerca das políticas públicas enquanto trama complexa e com contradições. Entender em que medida as ideias e os discursos constituídos no âmbito dessa reunião especializada desempenharam um papel no desenho de políticas específicas, ações ou estratégias de efetivação de igualdade de direitos para as agricultoras familiares nos países do bloco é algo relevante para apreender a dinâmica regional de circulação de ideias e de experiência de desenvolvimento rural.

Assim, a objetivo deste capítulo é analisar as ideias e os paradigmas de políticas públicas nos debates e nas recomendações da Reaf e sua incidência na elaboração e implementação de políticas para as mulheres rurais em dois países membros do Mercosul — Paraguai e Uruguai — a partir dos trabalhos impulsionados pela Reaf.

A seleção dos países deu-se pelas singularidades de suas conformações do rural; a distinta importância socioeconômica da categoria social em cada país; o nível de organização da sociedade civil; as diferentes orientações políticas partidárias dos governos que estiveram à frente destes Estados nos últimos anos. O Paraguai é o país com o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar no Mercosul, representando 93,1% de todos os estabelecimentos do país (SCHNEIDER, 2016) e que, historicamente, tem passado por sequentes governos conservadores. O Uruguai é o país com menor número de estabelecimentos da agricultura familiar, que correspondem a 46,9% do total do país (SCHNEIDER, 2016) e, desde 2005, tem tido à frente governos mais progressistas. Ademais, ambos têm ativa participação e atuação na Reaf.

Os dados coletados para a análise empírica foram: notícias; atas de reuniões do GT Gênero e seções nacionais e regionais da Reaf; documentos e estudos produzidos pelo GT Gênero e pela Reaf; normas, leis e dados censitários sobre mulheres rurais nos países. Foram realizadas, ainda, doze entrevistas em profundidade com a equipe da Secretaria Técnica da Reaf, os gestores governamentais e os representantes de organizações e movimentos sociais do Paraguai e Uruguai. A análise das atas e entrevistas foram agrupadas como elementos do discurso coordenativo, por se referirem a discursos que constituem as interações entre atores e atrizes com conflitos, divergências e convergências.

Para o discurso comunicativo, foram considerados documentos públicos, notícias e materiais de divulgação dos programas e políticas que revelam como as ideias, os paradigmas e a persuasão são comunicadas ao público em geral (sociedade como um todo e aos beneficiários das políticas). Seguindo Miles e Huberman (1994) nas técnicas de análise qualitativa, foram elaboradas cinco categorias de análise, respaldadas por conceitos teóricos na pesquisa, sendo: categoria 1 – ideias normativas sobre gênero; categoria 2 – definição do problema; categoria 3 – paradigmas de política pública; categoria 4 – influências da Reaf; categoria 5 – desenvolvimento da política.

O capítulo está dividido em quatro partes. A primeira parte apresenta os elementos teóricos para uma análise institucional das políticas públicas. Nesta parte, são apresentados e discutidos os principais conceitos do institucionalismo discursivo, das ideias e dos paradigmas de políticas públicas. A segunda parte trata dos debates das políticas para a agricultura familiar no Mercosul que ocorreram a partir da Reaf. Já a terceira parte traz a análise das ideias, dos paradigmas e dos discursos em torno da agenda das políticas públicas para as mulheres rurais considerando a circulação destas ideias e paradigmas entre o GT de gênero da Reaf e as políticas públicas para mulheres rurais no Uruguai e no Paraguai. Por fim, na quarta parte, são apresentadas as considerações finais.

8.2 Elementos para uma análise institucional das políticas públicas

A abordagem teórica deste capítulo tem dois construtos fundamentais. O primeiro refere-se à abordagem institucional da análise das políticas públicas, e o segundo, aos estudos e debates do feminismo em relação aos paradigmas de políticas públicas presentes na formulação e implementação de programas e instrumentos para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai entre 2004 e 2017.

A perspectiva institucional de análise busca explicar a sociedade através de suas instituições e consolidar-se como uma referência teórica

na ciência política que contrapõe os modelos anteriores, recolocando o Estado como foco analítico sobre as políticas públicas (ROCHA, 2005). Há diferentes tipos de institucionalismos que conferem distintos conceitos ou ênfases na análise institucional. Seja no institucionalismo construtivista (HAY, 2006) ou no discursivo (SCHMIDT, 2004, 2015), é atribuído um importante papel às crenças, ideias, representações sociais e aprendizagem nas políticas públicas, estas concebidas como resultado das interações sociais e valores comuns (GRISA, 2011).

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

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

Nesse âmbito, o institucionalismo discursivo, discutido, sobretudo, por Vivien Schmidt, destaca a importância de compreender a realidade política e social por meio do conteúdo substantivo das ideias e dos processos interativos do discurso no contexto institucional (SCHMIDT, 2015). Esta autora chama a atenção para o que ela denomina democracia discursiva, que trata da “importância do discurso e da argumentação no rompimento do monopólio da elite na tomada de decisões” (SCHMIDT, 2015, p. 7). No caso da Reaf, por mais que

ela não seja a instância máxima deliberativa, já que está vinculada ao Grupo Mercado Comum, com autonomia restrita, toda a conformação dos elementos formais e informais que compõem sua estrutura, e o ambiente de circulação de ideais e discursos, oportuniza e fomenta a democracia discursiva.

O institucionalismo discursivo tem dois tipos fundamentais de discurso; coordenativo e comunicativo. O coordenativo é composto por atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, que constroem novas ideias, narrativas e argumentos, com conflitos, divergências, convergências e diferentes graus de influência. Esses atores, mesmo não pactuando as mesmas ideias, crenças ou interesses, organizam-se em grupos a fim de influenciar a formulação e implementação de políticas públicas. O discurso coordenativo geralmente ocorre em arenas fechadas ou restritas, sem interação do amplo público. A coalizão do discurso é a maneira mais usual de conceber tais organizações (SCHMIDT, 2015). No caso da Reaf, esse tipo de discurso está presente nas seções nacionais, nas reuniões dos GTs e na própria reunião bianual da Reaf, promovido por gestores públicos, técnicos e representantes das organizações da agricultura familiar.

O segundo tipo, comunicativo, é formado por líderes políticos, políticos eleitos, membros de partidos, empresários políticos que apresentam as políticas públicas para a deliberação e legitimação pública. Eles também atuam junto à mídia e aos grupos de interesse (SCHMIDT, 2015). No caso da Reaf, seus principais porta-vozes são o alto escalão do Ministério da Agricultura (Mapa) e do agora extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (antigo MDA) e órgãos correlatos, que se expressam por meio de entrevistas, matérias em *sites*, documentos e pronunciamentos oficiais.

Os discursos coordenativo e comunicativo guardam relação entre si, mas nem sempre há um alinhamento entre suas dimensões. Por vezes, políticos e tomadores de decisão, por exemplo, podem defender ideias diferentes na esfera de coordenação e na comunicativa. As arenas que integram a Reaf — seções nacionais, reuniões dos grupos de trabalho, seções regionais — representam, essencialmente,

a interação de discursos de coordenação dos diferentes atores, mas que, muitas vezes, precisam ser levados e aprovados por instâncias discursivas comunicativas para legitimação pública. O foco da análise é entender em que medida as interações entre ambos os discursos, munidos de ideias sobre gênero e feminismo, e os paradigmas influenciam na elaboração de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai.

8.2.1 Um olhar feminista do Estado e na análise institucional das políticas públicas

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

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

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

Sobre este prisma, é crucial delimitar que ideias e discursos não são produtos aleatórios e devem ser investigados a partir dos interesses em jogo e do contexto institucional e político no qual estão

inseridos. Para Schmidt (2015), é dentro deste contexto que as “ideias têm significado, os discursos têm força comunicativa e as ações coletivas fazem diferença” (SCHMIDT, 2015, p. 11). Esse contexto institucional e de significados é composto por atores sociais submersos em hierarquias e relações de poder, que influenciam diretamente os processos interativos e deliberativos em torno das ideias e discursos. As próprias ideias organizam-se como poder exercido por meio de ideias e poder nas ideias. No primeiro, os atores buscam persuadir outros atores a aceitarem suas ideias e adotar suas visões por meio do uso de elementos ideacionais. No segundo, a hegemonia ou dominação material de certos grupos estabelecem as restrições sobre as quais as ideias podem ser discutidas (CARSTENSEN; SCHMIDT, 2016). Sem correr o risco de conferir esse domínio a eventuais habilidades discursivas dos agentes ou capacidades ideais de fundo, como sugerido por Schmidt (RÖNNBLÖM; BACCHI, 2011), e tampouco a hierarquias entre as posições dos atores, é preciso extrapolar a compreensão das ideias e dos discursos como centrados nos agentes. Ideias e discursos não são elementos neutros, criam e sustentam relações desiguais de poder. Eles possuem efeitos políticos, são vetores do patriarcado e expressam as interpretações sociais e políticas sobre o que é ser mulher e o que é ser homem na sociedade, além de darem vozes a mulheres e homens de formas distintas.

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

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

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

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

Reafirmando que Estado não é uma instituição neutra, diversas correntes do feminismo elaboram críticas sobre sua capacidade de transformar as desigualdades de gênero e opressão vivida pelas mulheres (PARADIS, 2013).

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

Quadro 1: Resumo das principais características de abordagens do feminismo e Estado

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

Abordagem teórica	Marxista
Período histórico	Feminismo moderno
Origem da desigualdade	<ul style="list-style-type: none"> · Na organização social do sistema capitalista · No patriarcado

Principais ideias	<ul style="list-style-type: none"> · A opressão masculina se deu a partir da apropriação do trabalho das mulheres · O Estado capitalista se reproduz a partir da opressão e subordinação das mulheres · Consubstancialidade com luta de classe, racial e étnica
Formas de superar as desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> · Transformação da divisão sexual do trabalho · Entrada das mulheres no mercado de trabalho · Socialização do trabalho doméstico · Autonomia econômica · Auto-organização e luta das mulheres trabalhadoras

<i>Abordagem teórica</i>	<i>Radical</i>
<i>Período histórico</i>	<i>Feminismo contemporâneo</i>
Origem da desigualdade	<ul style="list-style-type: none"> · Patriarcado, que representa a dominação e opressão dos homens sobre as mulheres · Relações de poder são reproduzidas na família
Principais ideias	<ul style="list-style-type: none"> · Estado é patriarcal e essencialista · A autoridade masculina é imposta institucionalmente, permeando toda a sociedade · O conceito de “política” engloba as relações de poder, que dominam a vida familiar e doméstica, a sexualidade, a reprodução, entre outros

Formas de superar as desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> · Combate à violência · Transformação das desigualdades estaria concentrada exclusivamente na sociedade civil, a partir da tomada de consciência e das múltiplas formas de organização coletiva das mulheres
------------------------------------	---

Abordagem teórica	Pós-modernista
Período histórico	Feminismo contemporâneo
Origem da desigualdade	<ul style="list-style-type: none"> · Várias origens para a opressão · Representações culturais, marcadas por relações de poder
Principais ideias	<ul style="list-style-type: none"> · Estado como um processo político que ocorre dentro de suas instituições, com foco em seus discursos · Processos políticos múltiplos com resultados complexos, diversos e abertos · Não questionam a natureza do Estado, mas sim seus discursos · Ênfase na constituição dos sexos, na linguagem, na representação · Inclusão das diferenças · Relações são individualizadas · Foco nos microespaços de poder
Formas de superar as desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> · Vários meios de ação · Multidimensionalidade · Mudanças culturais

Fonte: Paradis (2013).

Deve-se, portanto, partir de alguns questionamentos: quais conceitos e paradigmas de gênero e feminismo circulam da Reaf? Quais destes são, ainda que parcialmente, incorporados pelos países no desenho ou

rationale de suas políticas? Como as relações de poder entre homens e mulheres e as desigualdades de gênero se expressam nas ideias e nos discursos no âmbito da Reaf? Como essas ideias e esses discursos têm contribuído para que os países desenvolvam diferentes políticas e iniciativas para as mulheres rurais? Quais as estratégias da Reaf têm impulsionado os países a adotarem políticas públicas que promovam a igualdade entre homens e mulheres agricultores familiares?

8.3 A agenda das políticas públicas para as mulheres rurais e o Mercosul

É recente nas agendas internacionais a problematização do desenvolvimento rural e da invisibilidade das mulheres rurais como sujeito de direito e o reconhecimento do seu menor acesso aos recursos naturais, econômicos e às políticas públicas. Somente no final da década de 1970 é que se iniciou o processo de reconhecimento dos direitos das mulheres no sistema das Nações Unidas, por meio da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas e Discriminação contra a Mulher (Cedaw). No entanto, o olhar sobre as demandas e os direitos específicos para as mulheres rurais teve pouca expressão, em trinta artigos, apenas dois trataram diretamente do tema.⁴

No mesmo ano, a Carta do Campesino, resultado da I Conferência Mundial da Reforma Agrária da FAO, deu visibilidade ao papel das mulheres no desenvolvimento rural, apontando a necessidade de equidade de gênero no acesso à terra, aos recursos naturais e às políticas públicas, indicando a importância da revisão e construção de marcos

⁴ Os artigos 14 e 16 faziam referências às mulheres rurais. O artigo 14 indicava que os Estados Partes considerassem os problemas específicos das mulheres rurais e adotassem medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra elas, assegurando-lhes igualdade no acesso ao crédito, aos serviços de comercialização e à terra nos projetos de reforma agrária. E o artigo 16 estabelecia direitos iguais a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens. Essas considerações foram reafirmadas na Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, em Beijing.

normativos que assegurassem a sua efetividade. Embora haja, em ambos os documentos, importante reconhecimento do trabalho agrícola e não agrícola realizado pelas mulheres rurais, e constem demandas por ações de promoção à igualdade no acesso aos recursos econômicos, não foram abordadas as medidas necessárias para efetivá-las (AECID, 2009).

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

Somente no início do século XXI, a agenda das mulheres rurais passou a ser evidenciada e reconhecida em documentos internacionais, com destaque ao Fórum Mundial da Reforma Agrária (evento temático do Fórum Social Mundial), em 2004; à Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, em 2006; à Conferência Regional América Latina e Caribe da FAO, em 2008 (BUTTO; HORA, 2012); ao I Seminário Internacional Políticas Públicas para Mulheres Rurais na América Latina e Caribe, 2013; à Conferência Regional da Mulher, de 2013; e à I Conferência sobre Mulheres Rurais da América Latina e Caribe, em 2014. Aos poucos, a agenda das mulheres rurais ganhou maior densidade política, com medidas concretas adotadas pelos Estados nacionais para superar as desigualdades (BUTTO; HORA, 2012).

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

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

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

8.3.1 Trajetória do GT de Gênero

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

Tão logo o GT Gênero foi instituído, confirmou-se, por meio dessa sistematização, a ausência quase absoluta de políticas de Estado para as mulheres rurais (quando existiam, as ações para este público eram, em sua maioria, programas e projetos apoiados por organismos internacionais, com atuação restrita e orçamento limitado)⁵ e a escassez de

⁵ A exceção foi o Brasil, que já contava no MDA (extinto em 2016 com as reformas ministeriais do Governo Temer) com uma assessoria específica para atuar com as mulheres rurais e políticas específicas executadas com orçamento da União. À época, denominado Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE),

dados oficiais sobre as agricultoras familiares. O compartilhamento desses problemas em comum possibilitou a convergência de propostas para superá-los.

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

A recomendação faz referência ao aperfeiçoamento de políticas para a agricultura familiar, promovendo a igualdade entre homens e mulheres, considerando compromissos internacionais, em busca de um processo de integração regional que contemple a democracia de gênero. Trata-se de um marco que orienta a ação dos países em termos técnicos e políticos e direciona para a construção de estratégias de gênero nas políticas amplas e a elaboração de políticas específicas para as agricultoras familiares. Supera a dualidade que, por vezes, assola a perspectiva de gênero, afirmando, expressamente, que as mulheres rurais são o sujeito de direito.

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

que anos mais tarde tornou-se Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), sempre vinculada à Secretaria Executiva do órgão.

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

O reconhecimento das mulheres rurais deu-se, também, em termos de participação social, pois além de garantir o diálogo permanente e continuado com representações de mulheres rurais, seja de movimentos específicos ou mistos, nas seções regionais, fomentou-se o diálogo nas instâncias nacionais. Muitas vezes as seções nacionais representaram a primeira iniciativa dos governos locais em instituir um espaço de diálogo e concertação com essas organizações.

Outra estratégia, bastante presente na agenda do GT Gênero, foi incitar e apoiar para que os países produzissem seus próprios estudos e investigações sobre o acesso das mulheres às políticas públicas, assim como articular e incidir junto aos institutos nacionais de estatísticas dos diferentes países para inclusão de indicadores de gênero.

Entre os estudos produzidos pelos países, incluem-se os sobre o acesso das mulheres à terra, às políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), financiamento, comercialização, registros nacionais de agricultores e agricultoras familiares, mapeamento de organizações produtivas, além da incidência em estudos gerais, como os de cadeias produtivas, organizações econômicas, nos países membros e associados ao bloco.

O GT Gênero constituiu-se como instância central para dialogar e articular ideias e propostas vinculadas ao tema, atuando de forma transversal e integrada aos outros grupos de trabalho. Efetivamente, as mulheres, sejam as técnicas, gestoras governamentais ou agricultoras, passaram a participar dos outros GTs como “porta-vozes” do GT Gênero, buscando pautar o tema, por meio de diferentes estratégias: uso de linguagem inclusiva; apresentação da demanda por estratificação

de dados por sexo e caracterização da participação das mulheres nas cadeias da agricultura familiar; reconhecimento das mulheres enquanto produtoras e inclusão delas nos registros nacionais; construção de análises sobre normativos de diversas políticas e direcionamento de ações específicas para elas, dentre tantas outras.

Em 2006, a agenda de gênero ganhou importante impulso com a proposição do I Programa Regional de Gênero da Reaf, na V Reaf, cuja aprovação deu-se na XI Reaf, em 2009. O programa foi financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), por meio de uma cooperação internacional, e por aportes financeiros dos próprios países e é um marco na agenda regional.

Desde sua formulação, o programa representou enorme esforço de convergência de objetivos e ações, balizando as diferentes concepções que cada país tinha sobre gênero e agricultura familiar, tentando desenvolver componentes de formação e institucionalização de políticas. Seus objetivos foram aprofundar o conhecimento sobre os aspectos que dificultam ou estimulam o acesso das mulheres rurais à terra, ao crédito, à assistência técnica, à comercialização e aos espaços de participação social; elaborar propostas de políticas públicas de igualdade de gênero, incluindo o desenho para implementação de organismos especializados na promoção de políticas de gênero; fortalecer as capacidades de tomadores(as) de decisão, outros atores do setor público, agricultoras(es) familiares e equipes técnicas de campo, por meio da formação e/ou capacitação sobre políticas públicas de desenvolvimento rural e gênero; promover a integração regional por meio de intercâmbio de experiências e o diálogo sobre políticas de desenvolvimento rural com enfoque em gênero.

Por meio do I Programa, foram realizadas diversas atividades de formação, intercâmbio, oficinas, nacionais e regionais, entre equipes técnicas, tomadores(as) de decisão e mulheres rurais. O diálogo e a troca de experiências foram elementos sempre muito presentes, confluente com a conformação da Reaf.

O I Programa é reconhecido por dar visibilidade à agenda regionalmente, despertando criticidade sobre o assunto entre os diferentes

atores; e por apoiar o fortalecimento das organizações de mulheres e mistas voltadas à agricultura familiar.

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

Com o êxito do I Programa, o II foi formulado. Executado de 2015 a 2016, o II Programa contou com recurso do governo brasileiro, operacionalizado pela FAO Regional.

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

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

incidindo também na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

Nenhum debate — ou recomendação — realizado no âmbito do GT Gênero, ou quaisquer ações dos Programas I e II tiveram efeito compulsório, no sentido da obrigatoriedade, aos países. Mesmo assim, há efeitos positivos importantes, na medida em que gera um discurso coordenativo e que orienta as ações dos países membros, como destacado pela gestora pública entrevistada “o primeiro programa colocou na mesa outro olhar [...] a mulher rural em outra perspectiva; da perspectiva de autonomia econômica como produtora; de uma perspectiva de empoderamento [...]”.⁶

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

Outra característica da atuação do GT Gênero foi a articulação com instâncias do Mercosul, como a RMAA, junto a qual o tema violência tem sido pautado de forma mais enfática. Com ascensão dos governos conservadores da Argentina e do Brasil, desde 2015, o tema tem ganhado cada vez mais destaque, em detrimento da agenda de autonomia econômica e organização produtiva, até então prevaletentes na arena.

Além de adotar gênero como um dos seus eixos estruturantes, a Reaf estruturou sua agenda a partir de um novo enquadramento sobre as mulheres rurais, o que representa uma significativa mudança em termos de gestão pública e integração regional. A visão sobre as agricultoras familiares e camponesas mudou da esfera do reconhecimento, enquanto

⁶ No original “el primer programa puso arriba de la mesa otra mirada [...] a la mujer rural desde el otro lugar, desde el lugar de la autonomía económica como productora; desde el lugar del empoderamiento [...]”.

categoria social e sujeitos de direito, e passou a adotar a perspectiva de redistribuição (BUTTO; HORA, 2012). Ou seja, temas historicamente tratados, como direitos reprodutivos e violências (que ainda são prevaletentes na agenda da RMAAM) aproximaram-se e integraram-se a outros considerados, até então, com pouca relevância, como os relativos à classe e à economia. Impulsionadas pelo ambiente de integração da Reaf, as políticas com o enfoque redistributivo ganharam força ao problematizar, por exemplo, “os direitos das mulheres à terra, aos recursos produtivos e aos serviços rurais” (BUTTO; HORA, 2012).

8.3.2 *Ideias e paradigmas nas políticas de gênero*

As *ideias sobre gênero* presentes nos discursos do Uruguai que circularam de alguma forma na Reaf gênero fazem referência a homem e mulher, empoderamento, desigualdades que as mulheres enfrentam, patriarcado e padrões culturais e promoção da autonomia econômica. Já o Paraguai detém muitas ideias inéditas, que não foram identificadas nos documentos analisados da Reaf. As ideias paraguaias que não circularam na Reaf são todas do campo teórico liberal, a exemplo de mulheres enfrentam desvantagens, mulheres possuem necessidades diferentes, gênero não deve gerar conflitos familiares, autoestima, falta de consciência, informação e sentimento de inferioridade. Já no caso do Uruguai, as ideias se ancoram em uma perspectiva mais crítica (consustancialidade entre relação de gênero com classe social) e pós-modernista (micromachismos e foco nos microespaços de poder).

Referente aos problemas que as políticas públicas buscam resolver (*policy problems*), Paraguai e Uruguai, de forma semelhante, identificam a invisibilidade do trabalho agrícola; a sobrecarga dos trabalhos domésticos das mulheres; o baixo acesso às políticas públicas; a violência como situação a ser enfrentada. Todos os problemas citados circularam na Reaf. O Uruguai, no entanto, faz referência explícita ao conceito de divisão sexual do trabalho (também identificado na Reaf), enquanto o Paraguai trata tal questão como parte do “reconhecimento”. Boa parte dos problemas identificados pelo Paraguai guardam semelhança aos que circularam na

Reaf, como a falta de estatísticas oficiais sobre mulheres rurais e de dados sobre a situação de vulnerabilidade social, econômica e cultural das agricultoras. Já o Uruguai, que elenca uma quantidade maior de problemas, aponta alguns bem específicos, como o êxodo rural, a masculinização do campo e o assalariamento, que nem sempre foram observados na Reaf.

O quadro 2 mostra a maior presença das ideias que circularam na Reaf no caso do Uruguai em comparação com o caso do Paraguai. As ideias que circularam na Reaf ausentes no Paraguai são aquelas que questionam as relações assimétricas de poder e as desigualdades de gênero.

Quadro 2: Resumo das principais ideias sobre gênero no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na Reaf

Ideias sobre gênero	Presente no Paraguai?	Presente no Uruguai?	Circulou na Reaf?
Gênero faz referência a homem e mulher	X	X	X
Empoderamento	X	X	X
Mulheres enfrentam desigualdades		X	X
Patriarcado e padrões culturais		X	X
Promoção da autonomia econômica		X	X
Oportunidade, reconhecimento e visibilidade	X		X
Mulheres enfrentam desvantagens	X		
Mulheres possuem necessidades diferentes	X		

Ideias sobre gênero	Presente no Paraguai?	Presente no Uruguai?	Circulou na Reaf?
Gênero não deve gerar conflitos familiares	X		
Autoestima	X		
Falta de consciência, informação e sentimento de inferioridade	X		
Paridade de gênero e liderança feminina	X		
Gênero e direitos humanos	X		
Desigualdades de gênero e classe		X	
Micromachismo		X	

Fonte: Pesquisa de campo – Elaboração própria.

Em relação aos *paradigmas* de políticas públicas, o único em comum entre os países é a participação social democrática das mulheres na garantia do desenvolvimento sustentável, que também pode ser identificado como presente nos discursos que circularam na Reaf, inclusive com menção direta como sido algo de influência da Reaf. Todos os demais paradigmas do Uruguai também estiveram presentes nas instâncias de diálogo e concertação da Reaf, com premissas do feminismo marxista. Já o Paraguai possui paradigmas próprios, todos alinhados com o feminismo liberal, não identificados nos documentos e registros sobre a Reaf, como a igualdade de oportunidade como parte do desenvolvimento sustentável.

A compatibilidade entre discursos sobre gênero que circularam na Reaf e no Uruguai não é arbitrária, ela tem relação com a proximidade

das diretrizes políticas e institucionais de ambos os lados. Por parte da Reaf, não podem ser desconsiderados os aportes feitos pelo Brasil na agenda de gênero e mulheres rurais (mesmo que não reconhecidos por todos os entrevistados uruguaios como ponto definidor) e da proximidade aos preceitos marxistas; e pelo lado uruaio, os sucessivos governos progressistas e de esquerda da Frente Amplia.

Ao contrário do Uruguai, o Paraguai esteve a maior parte do tempo governado pelo conservador e liberal Partido Colorado; o breve governo de Fernando Lugo não conseguiu reorientar as ações do Estado e construir contradições com o capital. Algumas ideias e problemas mais estruturantes que circularam na Reaf, como a invisibilidade do trabalho doméstico das mulheres, são constatados nos discursos paraguaios. No entanto, nem sempre estes foram traduzidos em paradigmas compatíveis, o que pode se justificar pelo fato de ideias ou problemas serem tratados de forma individualizados, sem alinhamento com os projetos políticos em curso, gerando paradigmas simplificados e não coesos.

Como revela o quadro 3, também o caso do Paraguai não insere os paradigmas relacionados com a conexão entre gênero e desenvolvimento rural, a autonomia econômica das mulheres e o acesso a direitos e justiça. Há uma ênfase na institucionalização das políticas públicas como geradoras de oportunidades com o papel do Estado como garantidor de direitos, sem problematizar as contradições sistêmicas no Estado e na sociedade.

Apesar de alguns limites, é visível a relação de causalidade entre Reaf e as agendas de gênero e mulheres rurais implementadas pelo Paraguai e Uruguai, de 2004 a 2017. Os interlocutores desses países reconhecem a Reaf como arena central para formulação e mudanças institucionais, sua contribuição na visibilidade política da agenda de gênero e mulheres rurais; na formulação de políticas públicas para mulheres rurais, incluindo políticas afirmativas; na produção de estudos, dados e informações sobre mulheres rurais; na constituição de espaços de concertação e participação social, em âmbito nacional e regional; no fortalecimento do diálogo político regional; e na formação de novas alianças. As execuções do I e do II Programa Regional de Gênero são marcos importantes referenciados pelas delegações paraguaias e uruguaias.

Quadro 3: Resumo dos principais paradigmas de políticas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai, e respectivas presenças na Reaf

Paradigmas de políticas	Presente no Paraguai?	Presente no Uruguai?	Circulou na Reaf?
Participação social democrática (das mulheres) é capaz de garantir o desenvolvimento sustentável	X	X	X
Gênero deve fazer parte do desenvolvimento rural		X	X
Auto-organização e autonomia das mulheres como condicionantes para alcançar o desenvolvimento rural		X	X
Desenvolvimento rural como acesso a direitos e justiça		X	X
Garantia de direitos por parte do Estado são fundamentais para o desenvolvimento	X		X
Institucionalização de políticas públicas para solucionar as desigualdades de gênero e alcançar o desenvolvimento rural	X		X
Estado atua sob pressão de grupos de interesse	X		
Igualdade de oportunidade deve fazer parte do desenvolvimento sustentável	X		

Fonte: Pesquisa de campo – Elaboração própria.

Uruguai destaca que as contribuições da Reaf se deram na esfera governamental, mas, também, junto às organizações da agricultura familiar, seja por meio de formações de gestores, técnicos e lideranças em conteúdos sobre gênero e mulheres rurais, seja pela integração entre entes. Já o Paraguai afirma que os constructos da Reaf tiveram influência na normatização de políticas nacionais e no alinhamento dessas com diretrizes de outras arenas internacionais.

8.4 Considerações finais

A conversão dessas incidências em políticas públicas ocorreu em consonância com as realidades sociais, políticas e econômicas de cada país. O Paraguai seguiu a linha liberal de priorização de marcos legais, na qual são reconhecidas a Lei n.º 5.446/2015 - Políticas Públicas para Mulheres Rurais e a Política de Igualdade de Gênero e Intercultural do Setor Público Agrário como fruto da influência da Reunião Especializada.

O Uruguai combinou estratégias de ação afirmativa e de transversalização nas duas políticas que foram identificadas com influências da Reaf. Tanto a política Somos Mujeres Rurales (que apoia projetos que fomentem a organização, produção e comercialização de grupos de mulheres rurais) como a cotitularidade em terras de colonização buscam ir além da esfera do reconhecimento das mulheres enquanto categoria social e sujeitos de direito, e também em incidir sobre a lógica redistributiva (apoiar a organização produtiva das mulheres, pelo Somos Mujeres Rurales e oportunizar que as mulheres sejam titulares das terras de colonização).

O desafio a ser enfrentado, pelo Paraguai, é a instrumentalização dos normativos e, pelo Uruguai, a ampliação e oferta em escala nacional dessas iniciativas, que, por ora, são pontuais.

Assim, é possível esboçar as influências do GT de Gênero da Reaf sobre as agendas de programas para superação da desigualdade de gênero em mulheres rurais implementados pelo Paraguai e Uruguai, de 2004 a 2017. A conversão dessas incidências em políticas públicas traduz-se de acordo com as características políticas e institucionais de cada país.

A agenda de políticas públicas para mulheres rurais, mais que um processo interativo e alinhamento entre ideias, problemas, paradigmas, é uma conformação e convergência destas em ações e políticas. Refere-se a disputas políticas mais gerais. Desde meados dos anos 2010, com crises políticas econômicas e ascensão do conservadorismo liberal na América Latina, as políticas e os direitos das mulheres têm sido os primeiros a serem retirados da pauta. Eventuais ações e iniciativas que se mantêm tendem a se orientar por paradigmas igualmente conservadores, principalmente sobre o conceito moral tradicional da família, incapaz de alterar o quadro de desigualdade, opressão e submissão que as mulheres rurais sofrem.

A perspectiva de análise ancorada no institucionalismo discursivo foi capaz de identificar a influência exercida pela Reaf no Paraguai e Uruguai em termos de formulação e implementação de ações e políticas públicas para as mulheres rurais. Seguramente, as possibilidades de aportes também devem estar presentes em outros países do bloco, membros ou associados, a exemplo da Argentina e do Chile. O caso brasileiro tende a ser distinto, com incidência reversa, ou seja, o Brasil mais aportou à reunião ideias, problemas e paradigmas sobre gênero, do que o contrário.

A referida ascensão conservadora, por vezes, tem se expressado na erosão dos estados de direito, das jovens democracias do continente. Seguidamente, a legitimidade de instituições democráticas tem sido questionada e suas relevâncias depreciadas. Além da contribuição teórica, como um mecanismo de interpretação de mundo, por meio da análise de ideias, crenças e outros elementos cognitivos, o institucionalismo torna-se relevante nesse atual contexto latino, ao centralizar e destacar o aporte crucial das instituições no processo de formulação e implementação de políticas públicas e de defesa da democracia.

Referências

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO – AECID. *Integración productiva: Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF)*. Uruguay, 2009.

BUTTO, Andrea; HORA, Karla. Políticas para as Mulheres Rurais no Mercosul. *In: Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012, 1ª impressão, p. 29-43.

CARSTENSEN, M. B.; SCHMIDT, V. A. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, v. 23, n. 3, 2016.

FAO. *Atlas de las Mujeres Rurales de América Latina y Caribe*. Santiago, Chile 2017.

FREIDENVALL, Lenita. *Feminist Discursive Institutionalism: Gender and Political Representation in Sweden*. Artigo apresentado em European Consortium of Political Reserach – Joint Sessions of Workshops. Institutue d'Études Politiques de Rennes, Rennes, França, 2008, p. 11- 16. Disponível em: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/eafeccb1-74a-7-4e20-81c5-90b1713e3462.pdf>.

FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA – FIDA MERCOSUR. *Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur: marco de actuación de la Reaf*. Unidad de Coordinación Regional, Programa FIDA Mercosur CLAEH. Uruguai, 2015.

GRISA, Catia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. *In: BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira (org.). Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda de transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 93-137.

GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da Reaf Mercosul. *Revista Mundos Plurales*, v. 5, n. 2, p. 9-30, 2018.

HAY, Colin. “Constructivist Institutionalism”. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HORA, Karla; NOBRE, Miriam. *Estudio regional sobre registros nacionales de agricultura familiar en perspectiva de género en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR*. Reaf, 2017.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira (org.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda de transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 69-91.

MILES, B. Matthew; HUBERMAN, A. Michel. *Qualitative data analysis*. 2ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.

PARADIS, Clarisse. *Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFMG, Belo Horizonte, 2013.

REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em: <http://www.reafmercosul.org>. Acesso em: jun. 2017.

RIOT-SARCEY, Michèle. Michel Foucault para pensar o gênero: sujeito e poder. In: CHABAUD-RYCHTER, Danielle *et al.* (org.). *O gênero nas ciências sociais: releituras críticas de Max Weber a Bruno Latour*. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 553-567.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.

RÖNNBLUM, Malin; BACCHI, Carol. Feminist Discursive Institutionalism – What’s Discursive About It? Limitations of conventional political studies paradigms. *In: 2nd European Conference on Politics and Gender*, Budapest: p. 13-15, January 2011, in section 4: Research Methodologies and Methods, 2011.

SCHNEIDER, Sérgio. A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e no Caribe. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v. 21, n. 3, p. 11 - 33, set./dez. 2016.

SCHMIDT, Vivien; RADAELLI, Claudio. Policy change and Discourse in Europe: conceptual and methodological issues. *West European Politics*, v. 27, n. 2, p. 183-210, 2004.

SCHMIDT, Vivien. Discursive institutionalism: understanding policy in context. *In: FISCHER, Frank et al. (org.). Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 171-189.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Revista Tempo Social*, v. 20, n. 1, São Paulo, 2008.

Este livro foi composto em UnB Pro e Liberation Serif.

Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural

Este livro é fruto de pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) da Faculdade UnB Planaltina (FUP). Os 13 capítulos analisam o desenvolvimento rural brasileiro e seus impactos sobre o meio ambiente, estudando temas como financeirização, privatização e mercantilização da terra e natureza, especialmente conflitos territoriais envolvendo povos e comunidades tradicionais. Na contramão de processos de apropriação e expropriação, abordam a sociobiodiversidade do Cerrado, reconhecendo e valorizando produtos agroextrativistas e experiências de conservação. Analisam políticas públicas, discutindo conceitos e práticas com base na agroecologia e contribuições interdisciplinares e territoriais na integração e sinergia de políticas de desenvolvimento rural sustentável. As pesquisas tratam também da relação entre políticas de gênero e protagonismo das mulheres (suas reivindicações e lutas por autonomia, visibilidade e direitos), lançando olhares críticos sobre o sistema capitalista e patriarcal no campo. Esses olhares incluem, também, estudos sobre a juventude rural e a educação do campo como elementos fundamentais na construção do futuro e superação dos graves problemas ambientais e das desigualdades sociais e de gênero que assolam o campo brasileiro. As reflexões deste livro, para além de utopias, explicitam trabalhos engajados que, no cenário atual de rupturas, descontinuidades de políticas redistributivas e retrocessos sociopolíticos do país, vislumbram um campo menos desigual e mais sustentável.

Foto ao fundo:

Jardins da Reitoria/UnB.
Por Luis Gustavo Prado.



EDITORA



UnB

ISBN 978-65-5846-023-7



9 786558 460237