

018

DEMOCRACIA E DIREITOS: DESAFIOS DA E PARA A AÇÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE GÊNERO NA REUNIÃO ESPECIALIZADA DE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL: O PROGRAMA REGIONAL DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Lana Rodrigues Silva – UFPB
Aline Contti Castro - UFPB

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a experiência de implementação do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUL, entre 2010 e 2014, que se insere na Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) – MERCOSUL, como instrumento de promoção da institucionalização das políticas de equidade de gênero nos Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Agrário dos países membros e associados. Para isso, utiliza-se, a partir de uma abordagem qualitativa, fontes bibliográficas e documentais, de modo a verificar como os produtos das reuniões se relacionam com o desenvolvimento do Programa Regional nos Estados membros e associados. Conclui-se que o Programa se apresenta como um marco fundamental para consolidar a agenda de gênero na REAF, abrindo espaço para o diálogo regional na temática.

INTRODUÇÃO

O processo de construção do MERCOSUL possui como marco principal o que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) definiu, na década de 1990, como regionalismo aberto, que buscava, por meio da integração regional, inserir a América Latina no processo de globalização da economia mundial (NAÇÕES UNIDAS, 1994). Em meio a este processo, o bloco tomou um caráter fortemente comercial, buscando promover liberalização dos mercados nacionais e instrumentos de disciplina comercial (FERREIRA, 2017).

Todavia, o início dos anos 2000 enunciou uma nova compreensão sobre a integração regional, influenciada pela ascensão dos governos progressistas, especialmente no Brasil e Argentina, tendo como base a unidade sul-americana para construir o espaço comercial e se voltar, inclusive, às políticas sociais na região (HOFFMANN, COUTINHO, KFURI, 2008). Nesse contexto, o bloco aprofundou sua reforma institucional, incorporando novos atores e agendas, dentro dos quais se insere a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

A característica agrícola dos países sul-americanos os aproxima em termos econômicos e sociais. Todavia, de acordo com Foti (2009), existe uma assimetria considerável no que tange às estruturas agrícolas dos países do MERCOSUL, especialmente entre Brasil e Argentina, de um lado, que possuem grande parte do seu volume de produção e exportação em produtos agrícolas, e Uruguai e Paraguai de outro, com um desenvolvimento econômico bem inferior. A agricultura familiar também possui pesos relativos diferentes na região. O Paraguai é o país em que esta atividade possui predominância. No Brasil e na Argentina, apesar de possuir um impacto relevante, o agronegócio possui um papel significativo. Já no Uruguai, esta possui uma pequena participação na estrutura agrária.

O conceito de Agricultura Familiar (AF) ou, mais recentemente, Agricultura Familiar e Campesina (AFC) ou Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI) não é unitário e diversos estudos mostram sua heterogeneidade, uma de suas características genuínas. A definição pode variar de acordo com três critérios diferentes, quais sejam: teórico, normativo ou político. Na América Latina, as discussões herdaram reflexões sobre os campesinos na década de 1970 e a pequena produção na década de 1980. Todavia, alguns debates atuais têm sido incorporados nestas definições, como a eficiência e eficácia da produção em pequena escala (SCHNEIDER, 2014).

A Confederação de Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL (COPROFAM) (RAMOS, 2019) discute o conceito a partir de duas dimensões, quais sejam: a puramente conceitual e a taxonômica. Quanto à primeira, entende-se por AF ou AFC ou AFCL uma combinação de conceitos, representando um modo particular ou sistema de produção agrícola, em que se busca o desenvolvimento da vida familiar do ponto de vista econômico, social e político em que está inserida. Incluem-se unidades de produção que dão origem a produtos agropecuários e florestais, para seu autossustento e mercados; portanto esta afeta a construção do produto interno local, regional e nacional do país em que se insere.

Apesar de se tratar de um conceito eminentemente econômico – pensando na organização dos fatores de produção –, é necessário enfatizar que, por ocorrer em padrões culturais e históricos particulares, trata-se de um modo de vida intrinsecamente ligado ao território e seus sentidos antropológicos. Todavia, o fato de se enquadrar em uma categoria econômica está relacionado à necessidade de transformar esta discussão efetivamente em políticas públicas, ações e estratégias, de modo a competir por recursos de investimento (RAMOS, 2019).

A dimensão taxonômica buscar tipificar os(as) moradores(as) do meio rural, que serão os/as destinatários/as das políticas econômicas para o setor. Estes critérios devem ser cruzados com parâmetros que permitam estabelecer dimensões das unidades produtivas agrícolas familiares de acordo com os contextos agroecológico, produtivo, econômico, social, comercial e político onde desenvolvem suas atividades. Isso possibilita a construção de uma mesma categoria analítica da AFCL em todos os países da América do Sul (RAMOS, 2019), e se concretizou no marco da Reunião com a consolidação de uma identidade comum para a AFCL nos Estados Partes, através da criação de critérios mínimos de identificação da Agricultura Familiar, inspirados na legislação brasileira sobre AF, com a resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº. 25/07, de setembro de 2007. São estes,

1. a mão de obra ocupada no estabelecimento corresponde predominantemente à família, com limites de ocupação de trabalhadores contratados como parte da força de trabalho do empreendimento rural.
2. a família é responsável direta da produção e gestão das atividades agropecuárias e reside no próprio estabelecimento ou em uma localidade próxima.
3. os recursos produtivos utilizados serão compatíveis com a capacidade de trabalho da família, com a atividade desenvolvida e com a tecnologia utilizada, de acordo com a realidade de cada país.¹

Além disso, são parte da AFCL, respeitados os critérios acima, os produtores rurais sem-terra, beneficiários dos processos de reforma agrária e outras políticas fundiárias, e comunidades que fazem uso comum da terra.

Estima-se que esta organização social, econômica e produtiva mobiliza cerca de 23 milhões de pessoas, produzindo cerca de 60% dos alimentos consumidos na América Latina, além de representar 80% da ocupação produtiva no campo nos países do MERCOSUL (REAF, 2018). Reconhece-se, a partir de então, a AFCL como um grupo econômico diferenciado no desenvolvimento de políticas públicas para promover o desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental nesses países. Tal identidade se materializou com a implementação dos sistemas nacionais de registro voluntário, que buscam identificar grupos vinculados à agricultura familiar nos países (REAF, 2009).

¹ MERCOSUL/VII REAF/ DT Nº 25/07.

Todavia, com o histórico de aprofundamento da concentração de terras e da monocultura voltada à exportação, a concentração de renda e dos fatores de produção têm se acentuado, e as desigualdades socioeconômicas e os desequilíbrios nos meios de exploração dos recursos naturais ampliam-se cada vez mais (FOTI, 2009). Nesse sentido, a criação da REAF é de extrema importância para gerar um marco de políticas públicas regionais voltadas à AFCL, buscando aproximar as populações rurais para superar as assimetrias, por meio do diálogo político entre os governos e a sociedade civil. Seu desenvolvimento tem sido uma representação do reconhecimento do MERCOSUL sobre a importância da dimensão socioeconômica e da relevância das políticas de agricultura familiar na região (REAF, 2018).

A REAF constitui um corpo formal na estrutura do MERCOSUL, de natureza não decisória. Trata-se de um órgão inserido em um dos quatro órgãos de competência decisória do Mercosul, qual seja, o Grupo Mercado Comum (GMC), criado em 1992. A Reunião é um espaço para o diálogo político, com dimensões de participação e proposta, e que assessora questões específicas de sua competência.

Criada em 2004, atua em duas dimensões: em nível regional, onde acontecem sessões plenárias semestrais com base em delegações compostas por representantes dos governos dos Estados partes e associados, e de organizações da sociedade civil; e em nível nacional, com sessões dirigidas por órgãos nacionais de cada Estado Parte e associados, também integrando entidades que representam a sociedade civil, especificamente as que se referem aos interesses da agricultura familiar (PROGRAMA FIDA MERCOSUL CLAEH, 2015).

A REAF possui um diferencial importante enquanto mecanismo de integração regional, qual seja a forte participação da sociedade civil em seus fóruns. Berti e Barros Junior (2017) apresentam o “Método REAF” utilizado nos processos de formulação das políticas públicas, que tem como base a participação social de um modo diferente: trata-se de criar uma cultura institucional em que as gestões aprendem a trabalhar com as demandas trazidas pelos movimentos sociais, e, ao mesmo tempo, esses atores compreendam a dinâmica da REAF. Trata-se de uma lógica de coprodução de políticas entre os Estados e os movimentos sociais, através da cooperação (com organismos internacionais) e produção coletiva entre os países membros, trazida por suas experiências domésticas.

Nesse sentido, para que o órgão trabalhe nas mais diversas agendas, é dividido em 6 Grupos Temáticos (GTs): 1) Comércio; 2) Seguro Agrícola, Gestão de Risco e Emergência Agrícola; 3) Gênero;

4) Juventude; 5) Financiamento; 6) Acesso à Terra e Reforma Agrária. Dentre as prioridades, uma área que tem se destacado em termos de cooperação e propostas de políticas públicas é o GT Gênero. A iniciativa baseia-se nas evidências dos problemas de gênero no setor agrícola, principalmente a masculinização do campo e a falta de reconhecimento das mulheres como agentes legítimas da agricultura. Tais evidências impactam diretamente nas dificuldades em acesso à terra, a programas de crédito, a assistência técnica e a mercados (FERREIRA, 2017).

As camponesas latino-americanas e caribenhas possuem elementos comuns que as identificam, bem como a sobrecarga de trabalho, a invisibilidade do trabalho reprodutivo, produtivo e de autoconsumo, a dificuldade em acessar os meios de produção das terras, pequena participação política, falta de autonomia econômica, precariedade dos empregos que desenvolvem, e pouca cobertura em sistemas de proteção social (FAO, 2017). Ademais, as análises de gênero aplicadas ao campo revelam aspectos parecidos com os espaços urbanos, bem como a subordinação e subvalorização do trabalho feminino, no âmbito produtivo e, principalmente, reprodutivo.

Por esse motivo, para além de políticas focalizadas para diminuir a desigualdade de gênero no campo, a REAF possui uma diretriz de transversalidade de políticas de gênero, ou seja, o comprometimento em formular uma matriz que permita orientar uma visão de competências, nos diferentes âmbitos, e um dever dos agentes em superar as assimetrias de gênero, nas mais diferentes esferas. Esta transversalidade contribuiria, de acordo com Bandeira (2004), para aumentar a eficácia das políticas públicas e garantir uma governabilidade democrática e inclusiva para as mulheres.

A iniciativa mais relevante no âmbito da REAF foi a consolidação, em 2010, do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar, com apoio financeiro da Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento (AECID). O programa tem como objetivo promover e consolidar a incorporação da perspectiva de gênero na agenda da AFCL dos países membros, por meio de intercâmbios, sistematização de dados, pesquisas e estudos, capacitações em diversas esferas, elaboração de recomendações e capacitação de agricultoras sobre os mais diversos temas (FERREIRA, 2017).

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo analisar a experiência de implementação do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUL, entre 2010 e 2014, durante sua primeira edição. A metodologia utilizada é de natureza qualitativa e caráter exploratório, tendo como técnica de pesquisa análise bibliográfica e documental. Os documentos analisados incluem: monitoramento e avaliação de resultados do Programa; Diretrizes e Recomendações da REAF e do MERCOSUL; e todas as atas das reuniões produzidas nas sessões regionais, desde sua criação, em 2004, buscando responder à pergunta: De que modo os objetivos do programa buscaram atender as demandas do GT Gênero, em um contexto inicial de articulação da REAF?

Nesse sentido, a primeira seção realiza um levantamento das principais questões que a literatura aponta sobre a desigualdade de gênero no meio rural, com foco nos países do MERCOSUL, de forma a refletir sobre as maiores necessidades das camponesas sul-americanas. Já a segunda seção apresenta o contexto do GT Gênero da REAF, bem como as principais recomendações e diretrizes na temática, em nível regional. Por fim, a terceira seção busca relacionar as informações apresentadas à implementação do Programa Regional, analisando como seus objetivos e resultados se desenvolveram com os trabalhos do GT, de forma articulada.

Este artigo se justifica, primeiramente, pelo fato de a AFCL persistir como setor relevante na região, e cada vez mais a terra, o trabalho e a família se estruturarem de formas variadas. Sua reprodução precisa ser analisada para além de um contraponto ao modelo patronal de agricultura. Para isso, é necessário se atentar à permanência das relações de dominação política e econômica, que impedem a democratização dos espaços rurais. Neste contexto, há de se considerar as relações internas de poder e dominação, principalmente as de gênero (REAF, 2009) e geração.

Ademais, tratar de políticas públicas que buscam diminuir a desigualdade de gênero no direito à terra é um meio fundamental de demonstrar que não se trata de uma simples inclusão das mulheres na economia - como forma de diminuir as desigualdades socioeconômicas nos espaços rurais -, mas sim de um meio essencial de garanti-las a autonomia econômica e o empoderamento (BUTTO, HORA, 2009), uma vez que estão submetidas a contextos étnicos, sociais e familiares muito particulares e que vão além da questão agrária.

A QUESTÃO DE GÊNERO NO CONTEXTO RURAL SUL-AMERICANO

A partir da década de 1950, a agricultura começa a ser considerada, na América Latina, um segmento incapaz de suprir as necessidades alimentícias da região, apesar da grande população rural existente. Com os modelos econômicos concentradores de terras, na década de 1960 e a internacionalização do capital, na década de 1990, o êxodo rural se aprofundou, levando a altos índices de desemprego e diminuição da quantidade de estabelecimentos rurais. De acordo com relatório da REAF (2009),

A diminuição da população rural atingiu mais intensamente as mulheres, tornando-as alvo preferencial dos processos migratórios. Com a entrada de capitais externos, as mulheres tendem a se assalariar e entrar em condições mais desfavoráveis no mercado de trabalho voltado para a agricultura exportadora, especialmente de frutas, peixes e flores, atividades que se caracterizam por uma forte segmentação que aprofunda a atual divisão sexual do trabalho.

O êxodo rural atingiu especialmente as mulheres jovens, por uma série de fatores associados, quais sejam, uma inserção negativa na agricultura familiar, baixa autonomia econômica no acesso e gestão dos recursos produtivos, desvalorização de seu trabalho, baixo acesso à herança da terra e ausência de políticas públicas que combatam essas desvantagens. Em 2010, as mulheres representavam 20% da força de trabalho dos espaços rurais da América Latina e Caribe, dos quais se identificam diversas formas de inserção laboral, inclusive o trabalho não remunerado (FAO, 2017).

A dinâmica masculinizada dos espaços rurais faz com que, mesmo que as mulheres, no geral, desenvolvam atividades agrárias, seu trabalho seja visto como ajuda, principalmente porque executam tarefas domésticas extensivamente. Este fato descaracteriza o trabalho feminino na agricultura, espacializando, de acordo com Bordieu (2012), a compreensão social sobre as camponesas.

Ademais, reforça a ideia de que somente a atividade rural masculina seja vista como produtiva, uma vez que muitos dos trabalhos desenvolvidos por mulheres não são destinados ao comércio. Trata-se de uma influência do modelo capitalista patriarcal imposto, que desconsidera a mão de obra feminina doméstica como trabalho, uma vez que, no geral, não gera capital de forma direta (OLIVEIRA, 2018). Nota-se, com isso, a invisibilidade do trabalho feminino no campo. No Uruguai, por exemplo, as mulheres dedicam uma carga horária semanal de 51,7 horas de trabalho não remunerado, frente a 17,7 horas entre os homens (FAO, 2017).

De acordo com Jaquete (s/d, p. 16), a pobreza obriga as mulheres a se inserirem em um sistema que se aproveita de sua subordinação frente aos homens nos mais diferentes planos de interação de classe e gênero. As questões de gênero no âmbito familiar têm se mostrado tão importantes quanto as relações de classe (PACHECO, 2002), e a literatura dominante, a princípio, não enxergou a contribuição do trabalho reprodutivo das mulheres para o desenvolvimento agrário, tão pouco ao ônus deste trabalho em unidades de produção com pouca tecnologia (TSIKATA, 2015).

Sendo assim, o sistema econômico dominante reforça as desigualdades de gênero duas vezes: desprezando o trabalho reprodutivo não remunerado, e assim fazendo invisível grande parte do trabalho feminino; e ignorando a divisão sexual do trabalho, que, de acordo com Maria Mies (1986) não trata de um problema relacionado apenas à família, mas algo estrutural, uma vez que o trabalho entre homens e mulheres integram as relações de produção dominantes, ou seja, relações de classe e contexto sociais específicos.

No Brasil, dentre os produtos cultivados por mulheres, poucos são comercializados, uma vez que grande parte serve para o autoconsumo. Ademais, um estudo da FAO (2011) demonstrou que, no geral, as mulheres conseguem cultivar áreas menores do que os homens, por conta da limitação do tempo, uma vez que dividem o trabalho produtivo com o reprodutivo, além de possuírem acesso desigual à alimentação, gerando deficiência crônica de energia. Quanto ao acesso ao trabalho formal, de acordo com o Atlas das Mulheres Rurais na América Latina e Caribe (FAO, 2017), 15,2%² das mulheres rurais entre 15 e 29 anos se encontram empregadas, frente a 45,6% dos homens.

Outrossim, uma vez que os conceitos de Gênero acarretam em uma relação de dominação e hierarquia entre homens e mulheres, no que tange ao desenvolvimento econômico, reconhece-se as desiguais condições de apropriação dos recursos materiais e imateriais, nos diferentes contextos sociais. De acordo com Ferro (2010), quando falamos de produção agrícola, a esfera pública traduz tais desigualdades a problemas de “mulheres”, criados e tratados quase que, em sua totalidade, por elas. Essa distorção prejudica profundamente a capacidade de enfrentar a desigualdade estrutural da qual nos encontramos.

Para além dessas questões, diversos problemas metodológicos limitam estudos e censos, por exemplo, já que a ideia de chefe de família construída em nossas sociedades possui um caráter masculino e individual. No Cone Sul, em geral as mulheres são consideradas chefes de família somente quando não possuem companheiros, uma vez que, se há um homem adulto ali vivendo, este é estabelecido como o “chefe de família”, sem uma avaliação prévia de quem toma as decisões e fornece os recursos materiais para a produção.

Dentre os Estados do MERCOSUL, somente o Paraguai possui uma medida normativa dirigida às mulheres rurais, chefes de família, de modo a facilitar seu acesso a lotes de terra (FERRO, 2010). Todavia, todos os países membros e associados possuem organismos governamentais que buscam promover igualdade de gênero, dos quais somente o Brasil e o Paraguai possuem órgãos exclusivos. Apesar de haver, no geral, instrumentos de diálogo com a sociedade civil, é possível afirmar que existem poucas políticas públicas de promoção de igualdade de gênero no campo, e quando existem, são limitadas por diversos fatores (BUTTO, HORA, 2009).

Apresentando alguns dados sobre os Estados membros e associados do MERCOSUL, na Argentina, 47% da população rural é composta por mulheres (FAO, 2017). Todavia, um estudo sobre a situação das mulheres rurais³ demonstrou as dificuldades no acesso à terra com o avanço do agronegócio e a consequente desapropriação. Por outro lado, questões de saúde - uso de agrotóxicos, acesso a serviços públicos, recursos naturais e energia – e educação - analfabetismo funcional em mulheres com idade acima dos 40 anos - também se mostraram preocupantes.

No caso do Brasil, de acordo com Oliveira (2018), a estrutura normativa contribui para reforçar as condições inferiorizadas das mulheres rurais, nas relações sociais e de trabalho, o que reforça a necessidade de novos direitos para essas mulheres. Até o começo dos anos 2000, a titulação conjunta estabelecida na Constituição no que tange à Reforma Agrária, tinha caráter opcional. Isso resultava em grande lacuna de gênero no acesso à terra, em que mulheres representavam apenas 12,6% do total beneficiado pela Reforma Agrária.

Como demonstra o Censo Agropecuário 2006, no Brasil a desigualdade no acesso das mulheres à terra é uma questão importante. As proprietárias possuem uma área média que equivale a 38% da área média de proprietários. A principal forma de posse de terra pelos homens é pela aquisição, enquanto a das mulheres é pela herança. Quanto à assistência técnica, 22% dos estabelecimentos dirigidos por produtores receberam assistência técnica, frente a 11% dos dirigidos por produtoras, em termos quantitativos, uma média de 66.000 estabelecimentos a menos (NOBRE, 2006).

² Como já mencionado, o trabalho doméstico realizado pela maioria das jovens rurais não é considerado como atividade econômica nas estatísticas oficiais (FAO, 2017).

³ *Mujeres que trabajan la tierra: Un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina* (BIAGGI, CANEVARI, TASSO, 2007).

No Chile, a variável que mais explica a desigualdade de gênero no campo, de acordo com o Censo de 2007, é a alocação de recursos em qualidade e quantidade. Da forma em que se apresentam os dados, não é possível afirmar que os meios de acesso a esses recursos implicam em desigualdade de gênero. Apesar disso, é possível dizer que o campo tem se “feminilizado” em todas as dimensões. Os estabelecimentos chefiados por mulheres passaram de 22% em 1997, para 30% em 2007; a contribuição feminina no trabalho agrícola familiar em 2007 era de 41%, frente a 30% em 1997. A participação das mulheres no total de trabalhadores/as agrícolas cresceu de 25% para 34% no mesmo período (NAM DAR-IRANI, 2012).

No Paraguai, embora o setor rural possua significativa importância econômica e populacional, a invisibilidade feminina nesses espaços não é diferente do restante da região. A população rural feminina representa 47% do total, sendo que mais de 50% da população rural encontra-se entre 0 e 19 anos de idade, ou seja, trata-se de uma grande concentração de jovens no campo. O analfabetismo afeta 10 a cada 100 mulheres, e os índices de gravidez em mulheres entre 15 e 24 anos é alto, o que impacta no acesso à melhores condições de trabalho, por exemplo, agravando os índices de pobreza entre as mulheres do campo. O acesso à terra e aos recursos produtivos se mantém desigual entre homens e mulheres. Apesar disso, entre 1991 e 2008 os índices de produção rural chefiada por mulheres duplicou (FAO, 2019).

No Uruguai, as mulheres rurais representam 42% da população e somente 35% do total de empregados, além de haver um alto índice de mulheres que não possuem qualquer tipo de rendimento próprio. Elas possuem acesso limitado à renda, e, por conseguinte, à própria construção de sua autonomia econômica, já que são excluídas dos meios de produção e comercialização agrícola. Ademais, 63% delas realiza trabalho agrícola não remunerado (FLORIT, PIEDRACUEVA, 2016).

A partir deste cenário, a discussão que segue apresenta um breve panorama da REAF, com foco na organização e funcionamento do GT Gênero.

A PERSPECTIVA DE GÊNERO NA REAF

Quando se constata, no âmbito do MERCOSUL, a existência de profundas assimetrias nas economias do Cone Sul, estabelecem-se novas diretrizes no bloco, das quais os temas se identificaram como o MERCOSUL social. Com propostas que ultrapassam as questões comerciais, o bloco cria mecanismos de financiamento e iniciativas para reduzir tais assimetrias, materializado no Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), criado em 2004. O fundo se tornou um importante financiador de políticas públicas comuns, com foco na competitividade, convergência estrutural e coesão social, no âmbito da integração regional (REAF, 2009). É nesta conjuntura que se dá a criação da REAF, proposta pelo governo do Brasil.

A Reunião contou com, para além do apoio das organizações sociais de agricultura familiar e dos governos da região, o suporte do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), por meio do Programa FIDA-MERCOSUL. O Fundo contribuiu com “recursos humanos e financeiros, que apoiaram a participação social, e metodologias apropriadas, que contribuíram para o diálogo político” (REAF, 2009, p. 26).

A partir dos produtos gerados nas seções nacionais, nos grupos temáticos e seminários e oficinas, a REAF se reúne em nível regional, a cada seis meses. Destes encontros resultam as recomendações, que são enviadas ao GMC para que se tornem resoluções ou se traduzam, de acordo com a relevância, em decisões do grupo. Estes mecanismos - resolução e decisão - são as mais altas expressões dos acordos lançados a nível de bloco, buscando indicar a seus componentes os caminhos a seguir em determinada questão (PROGRAMA FIDA MERCOSUL CLAEH, 2015).

Uma contribuição importante diz respeito ao novo debate do desenvolvimento pela perspectiva feminista. Diferentemente do período anterior, do qual a agenda feminista era voltada às políticas de reconhecimento, atualmente elas se vinculam às políticas de redistribuição, integrando temas que tangem direitos reprodutivos e violência com questões de classe e economia política (EZPELETA, 2011).

O primeiro registro em ata que propõe uma agenda para a igualdade de gênero na REAF surge na 3ª reunião regional, sistematizado em um anexo proposto pela delegação do Brasil. As considerações iniciais levam em conta o fato de não haver, no MERCOSUL, informações sistematizadas sobre a situação das mulheres rurais e das políticas públicas nos países membros, tão pouco um diálogo comum e propostas no âmbito regional sobre a temática. A proposta era estimular ações e participação das trabalhadoras rurais, e assim favorecer a inclusão de políticas públicas nos Estados para essas mulheres, através das seguintes ações:

- Estimular la participación de las mujeres en las delegaciones nacionales (gubernamentales o de la sociedad civil);
- Designar responsables en cada Estado Parte para darle seguimiento a una agenda común de trabajo;
- Realizar estudios sobre la situación de las mujeres trabajadoras rurales;
- Sistematizar experiencias sobre proyectos y políticas públicas de género;
- Discutir recomendaciones sobre políticas de género para los países miembros del MERCOSUR;
- Buscar una integración y fortalecimiento de la Reunión Especializada de Mujeres del MERCOSUR;
- *Discutir previamente a la IV REAF los avances de esta agenda, presentar sus resultados y discutir recomendaciones sobre el tema.*⁴

O GT realizou um diagnóstico sobre a situação das trabalhadoras rurais no MERCOSUL⁵, além de um seminário para discutir os dados levantados e construir uma agenda comum de trabalho para fortalecer as políticas públicas de gênero na região. Durante a 4ª reunião, em 2006, foram instituídas as Bases para uma Política de Gênero na Agricultura Familiar, ressaltando a importância da inclusão das minorias na sociedade, especialmente nos espaços rurais, de modo a gerar novas oportunidades de trabalho⁶.

A recomendação da REAF foi para que os governos do bloco: 1) construíssem uma política pública que promovesse a equidade de gênero nos programas de fomento à AF e Reforma Agrária, com ênfase na ampliação do acesso das agricultoras e trabalhadoras rurais aos programas de crédito e comércio; 2) garantissem a obrigatoriedade da titulação conjunta de homens e mulheres nos países em que há programas de reforma agrária; 3) promovessem o direito à identificação civil e trabalhista gratuitamente para que o acesso às políticas públicas se faça possível; e 4) desenvolvessem programas nacionais para promover a equidade de gênero no campo⁷.

Os temas prioritários a partir de 2006 foram os de acesso à terra e facilitação do comércio, em que se desenvolveram importantes estudos quanto ao acesso à terra e impactos de legislações sobre as mulheres. Neste universo de consolidação da perspectiva de Gênero, com diversas iniciativas que buscavam contribuir com a inserção das mulheres nas políticas públicas do campo, e de uma troca de conhecimentos com a Reunião Especializada da Mulher (REM), uma iniciativa de caráter regional pode ser pensada, de modo a valorizar o papel do MERCOSUL como protagonista de discriminações positivas para as mulheres da região (REAF, 2009).

Em 2008, a Reunião elaborou uma importante recomendação para o tema, qual seja “Diretrizes para a igualdade de gênero nas políticas públicas para a agricultura familiar” 06/2008 (GMC). Esta encoraja a promoção de políticas públicas universais e focalizadas para a agricultura familiar, com foco em gênero, raça e geração, nos âmbitos de assistência técnica, acesso ao crédito, à terra e reforma agrária. Outra diretriz importante diz respeito à implementação participativa das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero, de forma a incluir a sociedade civil no processo de construção das políticas.

A recomendação foi essencial para consolidar o que se construía até então na Reunião, em termos de instrumentos necessários para a promover o desenvolvimento sustentável no meio rural. Trata-se de uma iniciativa importante, para além de demonstrar convergência com o que se produziu em Conferências e Convenções internacionais sobre pobreza e discriminação contra a mulher, para fortalecer a discussão de gênero no processo de integração regional.

O PROGRAMA REGIONAL E AS DEMANDAS REGIONAIS NA QUESTÃO DE GÊNERO

Entre os anos de 2006 e 2008, o GT desenvolve o Programa Regional “Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUL”, buscando, durante todo o período, um financiamento através do FIDA-MERCOSUL, sem obter êxito. Somente em 2009 é estabelecido um acordo com a AECID, através de um projeto de cooperação internacional, para o desenvolvimento do Programa Regional. Possui como marco o memorando de entendimento firmado entre o Mercosul e a AECID, em 2008, que busca “contribuir para o fortalecimento das instituições do Mercosul e impulsionar ações de desenvolvimento e favorecer a geração de maiores níveis de coesão social em seus Estados Partes” (REAF, MERCOSUL-AECID, CFCE, 2011).

⁴ MERCOSUL/III REAF/ DT N° 06/05, anexo XI.

⁵ REAF (2009). Igualdade de género en la agricultura familiar del MERCOSUR. Seminario-Taller: Políticas públicas en los procesos de integración regional: agricultura familiar e igualdad de género en el mercosur Ponencias del seminario realizado en Montevideo, 17 al 20 de noviembre de 2009.

⁶ MERCOSUL/ IV REAF/ DT N° 10/05, anexo VII.

⁷ Idem.

A justificativa de sua criação é o fato de que, apesar de os países membros possuírem alguns mecanismos legais para reduzir a desigualdade de gênero no campo, eles não são suficientes para que as mulheres tenham acesso igualitário à terra, à renda e ao trabalho. São políticas incompletas e limitadas. Em nível regional, somente a antiga Reunião Especializada da Mulher (REM)⁸ possuía algumas interfaces com as demais instâncias do MERCOSUL. Nesse aspecto, o documento ressalta a importância de uma ação integrada entre a REAF e a REM para desenvolver ações de institucionalização de políticas públicas de gênero na AF e Reforma Agrária. A integração deve levar em conta os diferentes contextos domésticos dos países membros, criando-se não só ações comuns, mas também específicas, a constar no projeto regional. O objetivo geral do Programa é

Consolidar a institucionalidade de Gênero nos Ministérios de Agricultura e Desenvolvimento Agrário da Região para desenhar e implementar políticas dirigidas às agricultoras familiares com especial destaque para o comércio, garantindo a participação das organizações sociais de agricultoras familiares, organismos centrais de políticas para as mulheres e a REM no planejamento, execução e avaliação do programa regional.⁹

O Programa possui apoio técnico e de infraestrutura dos Ministérios do Desenvolvimento Agrícola dos respectivos países envolvidos e está organizado em três diferentes esferas, quais sejam: a Unidade de Gestão Operativa, localizada no Uruguai, que representa a união do marco político e funcional do programa; o Comitê Regional, composto por um(a) representante de governo de cada país, um(a) representante das organizações da Sessão Nacional por país, um(a) representante da REM e da AECID, com o objetivo de avaliar o andamento do programa, bem como fortalecer o diálogo entre os membros, dentre outras atividades; e os Comitês Nacionais, que se reúnem nas Sessões Nacionais da REAF, e são responsáveis por levar ao Comitê Regional o cronograma de ações e os desenhos de atividades e relatórios, executar o programa em nível nacional, dentre outras ações em nível doméstico¹⁰.

A análise que será desenvolvida nesta seção tem com principal fonte a Avaliação Externa realizada pela FLACSO Uruguai (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014) e os estudos e informes oficiais que foram produzidos durante e após a implementação do Programa, muitos decorrentes de seminários regionais para tratar do tema.

De acordo com o relatório da FAO e REAF (2016), o Programa Regional transformou-se em uma plataforma de diálogos políticos regionais com a participação ativa da sociedade civil. É importante mencionar que os intercâmbios regionais envolveram mais representantes das organizações da agricultura familiar do que gestores(as) públicos(as), o que demonstra a forte presença dos(as) primeiros(as) no desenvolvimento das atividades e objetivos do Programa.

Duas edições já foram concluídas, contudo o II Programa Regional, que se iniciou em 2016 e se encerrou em 2017, não divulgou informações sobre as atividades previstas ou sobre os objetivos específicos. Na 26ª Reunião Regional da REAF, surgiu a proposta para uma 3ª edição do Programa, com o objetivo principal de fortalecer a liderança das mulheres, tanto nas organizações produtivas, quanto nos espaços de decisão política.

O programa é analisado como uma política sensível ao gênero, uma vez que pressupõe que qualquer ação pública possui um impacto diferente a depender do sexo, leva em consideração a desigualdade produzida pela divisão sexual do trabalho e apresenta propostas que buscam diminuir as desigualdades. Nesse sentido, o Estado possui um papel fundamental de criar as condições para reduzir as desigualdades. Assim, possui 4 objetivos específicos baseados em componentes de ação:

1. Estudos: aprofundar o conhecimento sobre a situação das mulheres rurais da região quanto ao acesso à terra, ao crédito, à assistência técnica, comercialização e espaços de participação social;
2. Políticas Públicas: elaborar propostas de políticas públicas de igualdade de gênero nos ministérios de agricultura e desenvolvimento agrário, ou ajustes necessários às já existentes, além do desenho para implementar organismos especializados no tema;
3. Capacitação: fortalecer as capacidades de tomadores de decisão, outros atores do setor público, agricultoras/es familiares e equipes técnicas, através de formação e capacitação sobre políticas públicas de desenvolvimento rural e gênero;
4. Intercâmbio: promover a integração regional, por meio do intercâmbio de experiências e o diálogo sobre políticas de desenvolvimento rural com perspectiva de gênero¹¹.

⁸ A reunião atualmente possui o nome de Reunião de Ministras e Altas Autoridades do MERCOSUL (RMAAM).

⁹ MERCOSUL/VI REAF/ DT N° 02/06, anexo VII.

¹⁰ MERCOSUL/XII REAF/ S/N, anexo VIII.

¹¹ MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/VI REAF/ DT N° 02/06.

Foram criados, ao longo da execução do programa, os comitês regionais, que serviram como um nó de decisão para confluir com as ações do programa. Foram mais de 15 comitês, que contavam com a participação dos pontos focais dos governos, sociedade civil, representantes da AECID e da RMAAM. Os principais temas discutidos foram prioridades técnicas, financeiras e temporárias do programa, termos de referência para consultorias, seleção de consultorias e assistência técnica, coletivização do progresso por país e informes e análises de aspectos operacionais do programa. Um ponto importante a se considerar é que Chile e Paraguai não apresentaram continuidade em sua participação nos comitês regionais do programa. Nos dois países, a desvinculação coincidiu com mudanças no contexto político interno.

De acordo com a avaliação externa (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014), a principal contribuição dos projetos de fortalecimento institucional diz respeito às mudanças no marco de processos, de forma a aprimorar as políticas públicas para o desenvolvimento. Isso porque geram *inputs* aos processos institucionais, políticos e sociais, que já existiam antes e permanecerão depois da execução do projeto, e possuem uma integralidade sistêmica. Quanto ao processo de desenho do programa, possui uma avaliação positiva pelos atores envolvidos no que tange à sua elaboração participativa e consensuada entre governos e sociedade civil. Dentre as principais contribuições identificadas observamos o desenvolvimento das necessidades iniciais, como “colocar o tema sobre a mesa”, trabalhar a transversalidade e fortalecer as organizações da sociedade civil.

Tratando-se dos objetivos, quanto ao objetivo geral, trata-se de um fim muito ambicioso para ser alcançado com os objetivos específicos, pois aponta duas frentes de fortalecimento diferentes: uma institucional, em nível de ministérios, e outra regional, além de incluir um terceiro aspecto, a participação social. Ou seja, trata-se de 3 esferas diferentes: nacional, regional e sociedade civil. Quanto aos indicadores deste objetivo, não foram passíveis de monitoramento, pois não havia linha de base ou a verificação não foi estipulada de modo suficiente.

Em relação ao objetivo específico 1, foram produzidos 18 estudos nacionais e 1 regional. Quanto ao objetivo específico 2, embora haja ações de avanço no tema, não houve propostas de políticas públicas em nenhum dos países. Os quadros abaixo apresentam um panorama das iniciativas existentes antes e após a implementação do Programa. Não há como estabelecer uma relação direta entre a implementação e o desenvolvimento das ações apresentadas, contudo é importante compreender a importância que os governos têm atribuído à temática, por meio destas iniciativas, nos dois momentos distintos.

Quadro 1. Garantias para as mulheres rurais antes da implementação do Programa Regional¹²¹³¹⁴

País	Iniciativa
Argentina	Não há política pública, somente projeto regional na área de assistência técnica e extensão rural para mulheres agricultoras familiares – Projeto Mulher Campesina (financiado pelo FIDA)
	Lei 23.179, de 1985: Convenção sobre a Eliminação da Discriminação da Mulheres, com medidas apropriadas para as mulheres rurais: <ul style="list-style-type: none"> • Previdência social; • Serviços médicos; • Receber todos os tipos de educação e formação; • Acesso ao crédito; • Serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas; • Receber tratamento igual nos projetos de reforma agrária e reassentamento.

¹² Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Ministério do Desenvolvimento Agrário)

¹³ Assistência Técnica e Extensão Rural

¹⁴ Conta com uma Equipe Técnica Interinstitucional de Gênero da Direção de Gênero e Juventude Rural do Ministério da Agricultura e Pecuária.

Brasil	<p>Plano Nacional de Políticas para as Mulheres¹²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitação de acesso ao crédito (serviços de ATER¹³, capacitação de técnicos sobre gênero e desenvolvimento rural, criação da titularidade conjunta obrigatória na Declaração de Aptidão (DAP) ao PRONAF, PRONAF Mulher, diálogo entre agentes financeiros e movimentos sociais de mulheres sobre o PRONAF); • Capacitação sobre políticas públicas para mulheres na AF e Reforma Agrária; • Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural; • Ampliação de espaços de participação e controle social das políticas públicas; • Apoio para organização produtiva e inserção nos mercados.
	II Plano Nacional de Reforma Agrária: inclui uma política de gênero como parte da estratégia de promoção da igualdade no meio rural
	Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (2008)
Chile	Mesa de Trabalho sobre Mulher Rural
	<i>Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)</i> : Mesa de Trabalho sobre Mulher Rural e Programa de Melhoramento da Gestão (PMG) Sistema de Gênero
	Comissão para a Igualdade de Oportunidades do Ministério da Agricultura
Paraguai	<p>Plano de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres 2003-2017¹⁴:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas com Crédito Agrícola de Habitação para apoiar mulheres rurais com crédito e assistência técnica para o desenvolvimento de atividade produtivas próprias
	Projeto regional na área de assistência técnica e extensão rural para mulheres agricultoras familiares (financiado pelo FIDA)
	Novo Estatuto Agrário: preferência às mulheres chefes de família como beneficiárias da reforma agrária
Uruguai	Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades e Direitos 2007-2011: o plano prevê medidas de promoção da igualdade de oportunidades na produção familiar rural

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de documentos oficiais do Programa Regional.



Quadro 2. Políticas e Programas de apoio às mulheres rurais após 2010

País	Políticas e Programas de apoio à organização produtiva das mulheres rurais	Políticas e Programas de apoio à comercialização de grupos de mulheres rurais
Argentina	-	-
Brasil	Alteração da metodologia do PRONAF Mulher, aumentado a R\$ 150 mil o valor limite do contrato para as propostas de crédito de agricultoras integrantes de produção familiar	-
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): 5% do orçamento geral do PAA deve ser destinado a compra de produtos de organizações formadas exclusiva ou predominantemente por mulheres; Modalidade de compra de produtos da AF com doação simultânea: obrigatoriedade de ao menos 40% de mulheres do total de produtores fornecedores; Modalidade de formação de estoque: cota mínima de 30% de mulheres no total de fornecedores	-
Chile	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) Programa de Formação e Capacitação para Mulheres Campesinas	-
Paraguai	Lei 5.446 de Políticas para mulheres rurais (07/2015) Promoção de direitos econômicos, sociais, políticos e culturais das mulheres rurais; garantia de acesso e uso de serviços produtivos, financeiros, tecnológicos e de infraestrutura fornecidos pelo Estado; institucionalização da perspectiva de gênero em todos os procedimentos de formulação, implementação e avaliação de leis, políticas etc.; fortalecimento e criação de capacidades nas unidades de gênero nas agências governamentais, em função de ações específicas para as mulheres rurais. Projeto de assistência em políticas de participação da mulher no desenvolvimento rural e segurança alimentar	Decreto Nº 3000/15 de Compras Públicas: prevê processo simplificado para a aquisição de produtos agropecuários de AF advindos de produção familiar individual ou associada que conta com assistência técnica e são reconhecidos pelo Ministério da Agricultura Busca incluir mulheres, juventude e indígenas <i>Feria Agropecuaria Artesanal y Agroindustrial</i> (participam somente grupos mistos e de mulheres)
Uruguai	Programa de Fortalecimento Institucional (PFI) da Direção Geral de Desenvolvimento Rural (Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca) busca empoderar a sociedade civil no meio rural, desenvolver o diálogo político nos espaços públicos, promover desenvolvimento econômico com justiça e inclusão social e participação com equidade de gênero.	Lei de Reserva de Mercado de Compras Estatais para a Agricultura Familiar e Pesca Artesanal (2014): Prevê uma reserva de mercado de 30% para as compras centralizadas e de 100% de compras não centralizadas advindas de produção familiar
	Programa "Somos mujeres rurales" destinado a melhorar sua capacidade produtiva	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de documentos oficiais do Programa Regional.

Em relação à Argentina, como mostra o quadro, os documentos oficiais não registram iniciativas no âmbito do fortalecimento institucional de políticas para mulheres rurais. Inclusive, está uma reivindicação recorrente deste grupo no território. No que tange ao acesso à terra, por exemplo, o Governo não atua na temática, por conta da organização provincial do país, que fica a cargo de suas respectivas legislações, implementando políticas fundiárias específicas (BUTTO, HORA, 2012). Isso dificulta, inclusive, os estudos de acesso das mulheres à terra, e, conseqüentemente, políticas focalizadas.

A iniciativa mais relevante encontrada foi a campanha “*Mujeres Rurales, motores del desarrollo*”, liderada pela da FAO, que busca evidenciar os principais problemas das agricultoras argentinas, principalmente quanto à autonomia econômica e ao empoderamento. O objetivo é consolidar a problemática na agenda nacional e mudar o caráter invisível das mulheres rurais no país (FAO, 2018).

No Brasil, o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, apesar de ter sido criado antes do Programa Regional, possui interface com o GT Comércio da REAF, acompanhando estudos sobre a participação das mulheres em cadeias produtivas do leite e tomate, além de outros temas que contribuem para qualificar as políticas públicas para as mulheres rurais (BRASIL, 2018). Somente em 2013, o programa incluía 4.275 mulheres que se beneficiaram através de 14 projetos. Além disso, a participação das mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) aumentou, passando de 11,5% em 2009 para 39,9% em 2012. Ademais, o número de projetos exclusivamente para mulheres aumentou em 30% entre 2010 e 2012, totalizando 26 propostas no último ano, e beneficiando 576 agricultoras (CEPAL, 2015).

No Chile, não podemos atribuir a criação do Programa de Formação e Capacitação para Mulheres Campesinas ao Programa Regional da REAF, uma vez que seu nascimento ocorre em 1992 e é reinserido no Plano de Governo 2014–2018. Todavia, uma vez que o objetivo do Programa Regional é fortalecer essas iniciativas, é importante destacar o engajamento dessas políticas para com a questão.

O objetivo do programa chileno é melhorar a qualidade de vida das pequenas produtoras por meio da habilitação econômica, produtiva e social, de caráter coletivo, além de contribuir para o desenvolvimento pessoal, organizacional e de técnicas de gestão produtiva. Nesse sentido, possui uma cobertura de mais de 3 mil usuárias, que recebem capacitações em grupo, desde questões pessoais até as de produção, como já mencionado. Os resultados são positivos: dentre as egressas do ano de 2013, 43% continuou realizando atividades produtivas nos grupos que participavam durante o Programa e 35% das mulheres continuou desenvolvendo uma atividade produtiva individual (REAF, 2015).

Já no Uruguai, o Programa de Fortalecimento Institucional (PFI) tem como foco os processos socio-organizativos e de gestão, a qualidade e quantidade dos serviços, o fortalecimento de suas políticas públicas e territórios de influência, além de buscar contribuir com o manejo sustentável dos recursos naturais e mudanças climáticas. Das 207 propostas recebidas de organizações de todo o país, 174 foram selecionadas, sendo que 80% correspondem a organizações mistas e de mulheres, que representam 30% do total beneficiado. Além disso, os comitês de monitoramento dos projetos de organizações mistas são compostos por 40% de mulheres, e dentre as equipes do PFI, 52% do corpo técnico são mulheres, num total de 180 técnicos(as) (REAF, 2015).

No âmbito do apoio à organização produtiva, as políticas e programas contribuem em grande parte para o fortalecimento institucional das associações e cooperativas de mulheres rurais. No Brasil, o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) conseguiram fortalecer a cooperativa, principalmente através das lideranças jovens, aumentando a produção e venda em feiras regionais, tecnologias associadas e difusão de experiências. Esses resultados deveram-se as contribuições dos programas de compras públicas como o PNAE e PAA, ao Programa de Garantia de Preços (PGPMBio), além de outras iniciativas federais de apoio, através da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (MDA).

Outro exemplo é a Cooperativa Calmañana, no Uruguai, que produz ervas aromáticas orgânicas há quase 30 anos. Esta apresentou uma proposta de fortalecimento institucional que acontece desde 2014, desenvolvendo ações de capacitação, no marco da PFI, sobre gestão de organização, novas integrantes, gestão das propriedades pela incorporação de novas tecnologias e formas de cultivo do solo, dentre outras atividades que proporcionam uma melhor gestão e melhores condições de trabalho, além de aumentar a produtividade e a visibilidade da cooperativa (REAF, 2015).

Já no âmbito da comercialização, a Associação de Mulheres Rurais Argentina Federal (AMRAF), nascida em 2013 na Argentina, é voltada para a produção, mas também resgata a relevância do associativismo, de modo a se desenvolver de forma local e agregar valor às(aos) produtoras(es). A associação recentemente resolveu incluir homens, sendo composta por 150 mulheres e 50 homens, e possui acesso a políticas de fortalecimento institucional e programas de treinamento através da Secretaria de Agricultura Familiar e da Unidade de Mudança Rural. São desenvolvidos cursos sobre gênero, formação política, e atingem resultados positivos em termos econômicos e de visibilidade das agricultoras.

Ademais, participam do Conselho Nacional de Agricultura Familiar e possuem relações com organizações domésticas e com o MERCOSUL, o que contribui para fortalecer o movimento e inserir o debate nos mais diversos espaços. Um exemplo é a parceria que será firmada com o governo federal para marcação de agenda com as questões citadas, e outras questões como a copropriedade da produção e empoderamento feminino na agenda de políticas agrícolas (REAF, 2015).

Apesar de não ser um efeito direto do programa, os entrevistados na avaliação externa ressaltam como consequências indiretas a criação da Direção de Políticas para as mulheres rurais e quilombolas e a Assessoria para as mulheres do campo e das águas, no Brasil, e o cargo de Especialista em gênero e juventude no ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca, no Uruguai.

Retomando a avaliação dos objetivos específicos, quanto ao 3, foi cumprido parcialmente no quesito incorporação do enfoque de gênero pelos(as) envolvidos(as) (pouco mais de 50%). Quanto ao enfoque de gênero e mecanismos de participação nas organizações sociais, em nível doméstico, somente 1 atividade incluiu o tema, o que torna o objetivo não cumprido, já que a proposta era que, ao final, ao menos 16 organizações tivessem seus mecanismos de participação revisados. Por outro lado, quanto ao fortalecimento dos conhecimentos e práticas de comercialização, legislação e gestão organizacional, cerca de 60% da meta foi atingida. Argentina e Uruguai foram os que mais implementaram capacitações com fundos do programa. 6 delas tiveram ênfase nas questões de gênero, outras 2 em participação, uma com ênfase em organização e gestão e outras 6 em outros temas.

Em relação ao último objetivo, 4, somente a publicação regional não foi produzida. Todos os países produziram ao menos 1 publicação e as apresentaram nas Seções Nacionais. No total, dos 13 indicadores elaborados foi possível analisar o cumprimento de 10, uma vez que os 3 primeiros não contavam com informação suficiente. Dentre os 10 indicadores, 30% apresentaram algum grau de cumprimento, 40% foram cumpridos integralmente e 30% que não foram cumpridos (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Cabe destacar que foram alcançadas mais de 1900 participações em atividades de capacitação e intercâmbios, com 64% de mulheres, 7% de homens e 29% sem dados. Destes, 947 participações foram voltadas a sociedade civil, com mais de 90% de mulheres. Os intercâmbios foram os únicos produtos regionais implementados, em termos de estratégia. Observou-se também que foram muito valorizados pela sociedade civil, que os apontaram como responsáveis pela construção do olhar regional na temática.

O componente em que se alcança o maior número de resultados está nos estudos nacionais, como estratégia de gerar insumos para políticas. É também o componente do qual há mais aportes de contrapartida. Estes incorporam, em sua maioria, o enfoque de gênero, respondem a diferentes temáticas e não são comparáveis entre si. Quanto a conceituação de gênero, não há um marco comum nos conteúdos desenvolvidos nos estudos. Ademais, o que os dados apresentam é um programa com uma estratégia de formação básica, ampla e não articulada, com mais força na Argentina e Uruguai. Ademais, destaca-se um déficit em comunicação e difusão dos produtos gerados pelo Programa.

Buscando responder ao problema de pesquisa deste artigo, podemos apontar, primeiramente, os principais benefícios identificados com o Programa, quais sejam: favorecimento à incorporação da perspectiva de gênero nos ministérios, à participação da sociedade civil e mulheres na REAF, o fortalecimento das mulheres como sujeitos políticos, a aliança estratégica com a RMAAM e a gestão com recursos humanos próprios dos governos, que contribuiu para a sustentabilidade das ações. O que pode-se observar a partir do registro das atas é a implementação do Programa Regional não só em função das iniciativas governamentais desenvolvidas, mas como uma via de consolidação do próprio GT Gênero na REAF, uma vez que os temas apontaram um forte alinhamento.

Contudo, ainda há desafios dos quais o programa evidenciou: a necessidade de aprofundar a incorporação de gênero na agricultura familiar, temas como divisão sexual do trabalho, cuidados e trabalho remunerado das mulheres rurais, transversalização das políticas de gênero, além de estratégias regionais ancoradas em estratégias nacionais, maior incidência regional e em nível de MERCOSUL institucional e contar com informações comparáveis e linhas de base comuns (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014). Esses desafios também vêm sendo discutidos nas seções regionais, principalmente após o término do programa. Inclusive, são as justificativas principais para que o GT articulasse a segunda e a terceira edição, nos anos seguintes.

Por outro lado, apesar de possibilitar a inserção da perspectiva de gênero nos ministérios, ela ocorreu de forma débil e não consensual. Quanto à RMAAM, a articulação e comunicação foram difíceis, onde observou-se que a informação circulava mas não havia definição conjunta de política. Um aspecto que se apresenta como ameaça é a liderança escassa de mulheres nos países em geral, além das ações pouco sustentáveis, principalmente da sociedade civil, por falta de recursos econômicos (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Em termos de resultado, o programa demonstrou relevância quanto ao desenho, que se desenvolveu de forma participativa e articulada entre os governos e com seus impulsos, com destaque para o Brasil, que desenvolveu quase todas as suas atividades com aporte próprio. No geral, identifica-se resultados mais em nível de sociedade civil e nas mulheres em particular, e não tanto de governos. No Brasil, o aprofundamento da participação da sociedade civil foi o aporte mais fundamental, apesar do país já contar com uma trajetória significativa nesse âmbito (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014). Este aspecto também demonstra importância para o GT, na medida em que sua consolidação se deu com o apoio e a participação das organizações de mulheres da região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar o desenvolvimento do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar como forma de diminuir as assimetrias de gênero dos espaços rurais na América do Sul, buscando uma governabilidade inclusiva e democrática para as camponesas da região. Pôde-se observar que o Programa foi essencial para consolidar a temática de gênero não só nos ministérios dos países participantes, mas na própria Reunião, dando início ao desenvolvimento de ações fundamentais para que se possa pensar em políticas públicas com perspectiva de gênero, tanto de forma transversal como focalizada.

Um aspecto importante a ressaltar é que, quando foi desenhado, o Programa não previa uma continuação nos mesmos termos. A intenção era de que, após os 18 meses, as ações continuassem de forma independente em nível nacional, principalmente pelo impacto positivo almejado. Esperava-se que as reuniões regionais da REAF passariam a ser suficientes para discutir e propor novas ações sobre a questão, com o apoio do FIDA, do Fundo de Agricultura Familiar e dos fundos nacionais dos países membros. Contudo, o Programa está a poucos passos de sua terceira edição, em decorrência de sua importância e alto impacto, de acordo com os documentos oficiais.

Porém, para além deste argumento, a necessidade de sua continuidade demonstra o quão difícil é inverter a opressão sofrida pelas mulheres ao longo dos séculos, principalmente nos espaços rurais, onde a informação e educação possuem índices menores de acesso, quando comparado aos espaços urbanos (SANTOS, 2006). Ademais, como as próprias atividades do Programa demonstram, as iniciativas precisam atingir os mais diferentes espaços sociais, a exemplo dos diversos cursos e treinamentos sobre a questão de gênero para os corpos técnicos e de gestão de organizações públicas e da sociedade civil.

Por fim, a partir da análise das atas regionais e dos documentos produzidos, é possível afirmar que os estados que participam do Programa Regional demonstraram um engajamento considerável, na medida em que as propostas do programa exigiriam esforços dos governos para que avançassem. Por exemplo, o compromisso da realização de estudos que conseguissem mapear as condições das trabalhadoras rurais é um passo importante para que as políticas públicas se efetivem, uma vez que a falta de dados sobre as condições dessas mulheres dificultava a visibilidade sobre sua situação, e a urgência de se tratar do problema. Ademais, os seminários e encontros propostos pela REAF buscavam compilar os avanços de cada Estado na agenda, o que também pressionava os governos a desenvolverem as atividades firmadas a nível regional. Tal nível de comprometimento não foi observado no caso do Paraguai e do Chile.

Ademais, a inclusão econômica das mulheres não pode ser isolada ou alcançada sem seu reconhecimento político e social. Pelo contrário, a inclusão econômica é posterior, e por isso esses aspectos precisam ser tratados a todo momento. A REAF reconhece essa questão, e no caso do Programa houve um esforço em trabalhá-la, com resultados que variaram de acordo com a temática.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, L. *A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: CEPAL. SPM. 2004.
- BERTI, N., BARROS JUNIOR, O. A. *A REAF-Mercosul e a construção de uma agenda regional de políticas públicas regionais para a agricultura familiar*. Montevideu: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política. 2017.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução de Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRASIL. DPMR. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. 2018. *Organização Produtiva de Mulheres Rurais*. Recuperado em 10 janeiro, 2019, de <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr-org/parcerias-e-mecanismos-de-apoio>
- BUTTO, A., HORA, K. Integração regional e políticas para as mulheres rurais no MERCOSUL. In: *REAF: Igualdade de gênero en la agricultura familiar del MERCOSUR*. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). 2009.
- BUTTO, A.; HORA, K. 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*. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 112p. 2014
- CEPAL. (2015). División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. *Informe Nacional Brasil: En el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.
- EZPELETA, Laura. Seminario-Taller: Políticas para las mujeres rurales: bases conceptuales e instrumentales. Org: REAF, Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID, Centro de Formación de la Cooperación Española em Montevideo. 2011.
- FAO, REAF/MERCOSUL. (2016). *REAF (Reunión Especializada em Agricultura Familiar) MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la Sociedad Civil*. Recuperado em 16 novembro, 2018, de <http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>
- FAO. (2018). *Mujeres rurales, motores de Desarrollo*. Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar. Recuperado em 05 dezembro, 2018, de <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1042978/>
- FAO. (2019). *Paraguay en una mirada*. FAO en Paraguay. Recuperado em 01 fevereiro, 2019, de <http://www.fao.org/paraguay/fao-en-paraguay/paraguay-en-una-mirada/en/>
- FERREIRA, G. A. G. *Governos, organizações sociais e integração regional: um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF)* (Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2017). 2017
- FLORIT, P., PIEDRACUEVA, M. *Mujeres e cuestión agraria: capitalismo, explotación e patriarcado. Hemisferio Izquierdo: debates estratégicos*. 2016. Recuperado em 08 janeiro, 2019, de <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2016/11/07/Mujeres-y-cuesti%C3%B3n-agraria-capitalismo-explotaci%C3%B3n-y-patriarcado>
- FOTI, Maria. P. *Mujeres en la agricultura familiar del Mercosur. Organización e incidencia política*. Buenos Aires: Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano. 2009.
- GUIDOBONO, Natalia; QUESADA, Solana; RADO, Cecilia. Evaluación Externa del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género em la Agricultura Familiar del MERCOSUR. Documento final. FLACSO: Montevideo. 2014.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo e KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2008, vol.51, n.2, pp. 98-116.
- MERCOSUL. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 01;02.; Foz do Iguaçu, 2004. Ata nº 01/04.

_____ . Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 06.; Porto Alegre, 2006. Ata nº 02/06.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005. Acta nº 01/05.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 04.; Montevideo, 2005. Acta nº 02/05.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 05.; Buenos Aires, 2006. Acta nº 01/06.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007. Acta nº 01/07.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 11.; Asunción, 2009. Acta nº 01/09.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 13.; Mar del Plata, 2010. Acta nº 01/10.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 15.; Asunción, 2011. Acta nº 01/11.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011. Acta nº 02/11.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 17.; Buenos Aires, 2012. Acta nº 01/12.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 19.; Atlántida, 2013. Acta nº 01/13.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 20.; Caracas, 2013. Acta nº 02/13.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 21.; Posadas, 2014. Acta nº 01/14.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 22.; Montevideo, 2014. Acta nº 02/14.

_____ . Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 24.; Asunción, 2015. Acta nº 02/15.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/III REAF/ DT Nº 06/05. Propuesta de discusión sobre políticas de gênero de la REAF.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/IV REAF/ DT Nº 10/05. Bases para una política de género em la Agricultura Familiar.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/VI REAF/ DT Nº 02/06. Aprova o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Gênero na Agricultura Familiar no Mercosul.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/XII REAF/ S/N. Descripción de Estructura Organizativa. Programa Regional de Fortalecimiento de la Políticas de Igualdad de Género em la Agricultura Familiar del MERCOSUL.

MIES, Maria. *Patriarchy and accumulation on a World Scale: Women in the International Division of Labour*. Londres: Zed Books Ltd. 1986.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe — CEPAL. El Regionalismo abierto em América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

NAMDAR-IRANI, M. Mujeres y agricultura em Chile: uma mirada de gênero al censo agropecuario 2007. In: A. Butto, I. Dantas, K. Hora [organizadoras]. *As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul*. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 220p. 2012.

NOBRE, M. Censo Agropecuario 2006 – Brasil: uma análise de gênero. In: Andrea Butto, Isolda Dantas, Karla Hora [organizadoras]. *As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul*. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 220p. 2012.

- Oliveira, Larissa. C. Perspectivas sobre o direito de produzir das camponesas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro. 2018. Resgatado em 21 janeiro 2019, de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/download/32413/26346>. DOI: 10.1590/2179- 8966/2018/32413.
- PACHECO, M. E. L. Em defesa da agricultura familiar sustentável com igualdade de gênero. In: GT Gênero – Plataforma de Contrapartes Novib/SOS Corpo. Perspectivas de gênero: debates e questões para as ONGs. Recife: *Gênero e Cidadania*, P.153. (obra coletiva). 2002.
- Programa FIDA Mercosur CLAEH. (2005). *Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur: Marco de actuación de la REAF*. Edifício Mercosul. Montevideo, Uruguay.
- RAMOS, Álvaro. Estado de las políticas diferenciadas para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena em siete países de América Latina: compilación y análisis – situación regional.
- COPROFAM. Marzo 2019.
- REAF. Igualdade de gênero en la agricultura familiar del MERCOSUR. Seminario-Taller: Políticas públicas en los procesos de integración regional: agricultura familiar e igualdad de género en el mercosur Ponencias del seminario realizado en Montevideo, 17 al 20 de noviembre de 2009.
- REAF. *¿Qué es la REAF?* Acesso em 22 outubro, 2018, de <http://www.reafmercosul.org/acerca-de/la-reaf/que-es-la-reaf>
- REAF. *Taller: Comercialización y Experiencias de Organizaciones Productivas de Mujeres Rurales y Mixtas*. Montevideú: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). 2005.
- REAF/SN Brasileira. *Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar no Mercosul*. (versão de nov/2008 aprovada pelo CCT/ Mercosul). 2008.
- SANTOS, F. S. Educação do campo e educação urbana: aproximações e rupturas. *Educere et Educare*. Revista de Educação. Vol. 1 nº1. Jan/ jun. 2006, p. 69-72. 2006.
- TSIKATA, D. *The Social Relations of Agrarian Change*. IIED Working Paper, IIED, Londres. 2015. Resgatado em 11 novembro, 2018, de <http://pubs.iied.org/17278IIED>.