

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS-CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

LANA RODRIGUES SILVA

PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS BRASILEIRAS NA PRODUÇÃO
DAS DIRETRIZES DE GÊNERO NA REAF-MERCOSUL

JOÃO PESSOA

2020

LANA RODRIGUES SILVA

**PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS BRASILEIRAS NA PRODUÇÃO
DAS DIRETRIZES DE GÊNERO NA REAF-MERCOSUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Aline Contti Castro.

JOÃO PESSOA

2020



FOLHA DE APROVAÇÃO

LANA RODRIGUES SILVA

PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS BRASILEIRAS NA PRODUÇÃO DAS DIRETRIZES DE GÊNERO NA REAF-MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador(a): Prof.^a. Dr.^a. Aline Contti Castro

Data de aprovação: 04/09/2020

Banca examinadora:

Prof.^a. Dr.^a. Aline Contti Castro (**Orientador/ Presidente da banca examinadora**)

Prof. Dr.^o. Thiago Lima da Silva (**Examinador Interno**)

Prof. Dr.^o. Pascoal Teófilo C. Gonçalves (**Examinador Externo**)

Prof.^a. Dr.^a. Andrea Lorena Butto Zarzar (**Examinadora Externa**)

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

5586p Silva, Lana Rodrigues.
Participação das organizações sociais brasileiras na
produção das diretrizes de gênero na REAF-MERCOSUL /
Lana Rodrigues Silva. - João Pessoa, 2021.
145 f. : il.

Orientação: Aline Contti Castro.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Mercosul. 2. REAF. 3. Agricultura familiar. 4.
Participação social. 5. Movimentos de mulheres rurais.
I. Castro, Aline Contti. II. Título.

UFPB/BC

CDU 338.42:339.92 (043)

*Olha Brasília está florida
Estão chegando as decididas
Olha Brasília está florida
É o querer, é o querer das Margaridas*

*Somos de todos os novelos
De todo tipo de cabelo
Grandes, miúdas, bem erguidas
Somos nós as Margaridas*

*Nós que vem sempre suando
Este país alimentando
Tamos aqui para relembrar
Este país tem que mudar!*

O canto das Margaridas.

AGRADECIMENTOS

Ter vivido a experiência do mestrado em João Pessoa foi muito especial. As pessoas, os lugares, os momentos de solidade, os pés na areia e o corpo na água salgada preencheram meu coração e minha alma. Por isso, sou grata primeiro à João Pessoa e à Paraíba.

Elencar as pessoas das quais agradeço por completar este ciclo é desafiador, porque eu estou sempre rodeada de muitas/os que me ajudam, acolhem e energizam. Mami, Claudia, você é sempre a primeira, a mulher da minha vida. Papi, Arnaldo, me ensina a paciência e a calma. Minhas irmãs, Fer, Amandinha e Tatá, e os/as pingos de gente, Mari, Nina, Bê e Tetéo, minha fonte amor e alegria. Por falar em lar, Gustavo, meu companheiro e melhor amigo, obrigada por me mostrar os caminhos da compaixão, do yoga e do amor, que no final são um só. À minha família, todo o meu afeto.

Tem sempre a segunda família, as/os amigas/os que carrego no coração. Rafa, Vitória, Julia, Geo, Gabi, Rafael e Ale e tanto outros que me dão força, sempre longe, mas sempre perto. De João Pessoa também vou levar amizade. Fran, minha primeira e grande amiga, obrigada por compartilhar nossa casinha! Erbênia, estrela, meu coração é teu! Rafa, Adarlam, Jaedson, Jhonny, Marieli, Luiz, Amorim foi tão especial porque tinha vocês para compartilhar (e discutir política na mesa do bar). Pachamama e todas/os que compartilhei essa casa querida, agradeço.

À minha orientadora, Aline, minha gratidão pela parceria, paciência e conhecimento compartilhado, e por me ajudar a me encontrar, de forma tranquila, quando me achava perdida no caminho da pesquisa (e foram muitas vezes!). Ao professor Thiago, agradeço por todas as contribuições ao trabalho que construí neste período, mas também por se preocupar e demonstrar tanta atenção e carinho. À professora Andrea, que (ainda) não conheço pessoalmente, mas já tenho apreço e carinho, agradeço por ter contribuído com meu trabalho, especialmente com as entrevistas. Ao professor Pascoal, pelas aulas (especialmente de quali), trocas e dicas sobre metodologia. Que sorte a minha!

Por último, não posso deixar de mencionar que este trabalho é fruto de uma mulher que veio de família de classe baixa, de pele parda, e que, apesar do esforço e dedicação que carrego desde menina, tudo isso só foi possível porque tive OPORTUNIDADE. Fui beneficiária de programa social, cotista, bolsista, extensionista, com auxílio moradia e alguns outros meios que me fazem acreditar, a cada dia, que a política pública importa, e que a política pode e deve ser um instrumento de transformação social.

À todas as entrevistadas, que concederam seu tempo ao desenvolvimento da pesquisa, e especialmente às mulheres rurais, com as quais aprendi mais do que com qualquer trabalho científico, meu respeito e admiração. E viva as Margaridas do Brasil e de toda a América Latina, que lutam contra o machismo, a opressão, em favor da comida digna, que alimenta de verdade!

RESUMO

A REAF foi criada, em 2004, com o objetivo de levantar um diálogo para a proposição de políticas públicas para a Agricultura Familiar nos países do Mercosul. Foi resultado da articulação de movimentos do campo na América do Sul, representados pela Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM) e de um momento político propício na região, a partir das eleições de governos progressistas no início dos anos 2000. O bloco passou a atribuir maior importância à questão social, estrutural e do déficit democrático, abrindo espaços de diálogo com a sociedade civil, dentre os quais a REAF, que demonstrou, até 2014, um exemplo positivo de participação social para toda a região. A formação do GT Gênero foi uma proposta do governo brasileiro, que demonstrou protagonismo no desenvolvimento da agenda para as mulheres rurais sul-americanas. Assim, esta dissertação busca analisar o desenvolvimento e os resultados da participação das organizações sociais brasileiras na produção das diretrizes políticas de Gênero da REAF, entre 2004 e 2018. Com este objetivo, buscamos analisar as formas com que estes grupos têm levado suas demandas para o âmbito regional e dialogado com os governos e outras organizações, para chamar a atenção para as questões de gênero nos espaços rurais, além de entender como as mudanças conjunturais afetaram a participação destes grupos. A análise do caso brasileiro é realizada a partir da participação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), Confederação Nacional dos Trabalhadores Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), organizações com maior frequência ao longo dos anos nas reuniões regionais. A metodologia utilizada é de natureza qualitativa. Trata-se de um estudo de caso da participação social em uma organização governamental regional. Trabalhamos com a perspectiva teórica da Participação Social na Integração Regional, com algumas contribuições da literatura feminista sobre o sujeito político e dos movimentos sociais rurais. Os métodos de procedimento foram análise documental, especialmente atas das reuniões e outras publicações oficiais; entrevistas semiestruturadas direcionadas às organizações mistas e de mulheres do campo que possuem a pauta de gênero e representantes do governo brasileiro no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); e observação, a partir do trabalho de campo desenvolvido nas reuniões nacional (do Brasil) e regional da XXX REAF, em maio e junho de 2019, respectivamente. Utilizamos a técnica de Análise de Conteúdo e o software de análises textuais IRaMuTeQ, que possibilitaram inferir que as organizações brasileiras tiveram um papel crucial para a construção da agenda, especialmente entre 2004-2014, principalmente porque já estavam inseridas em espaços de participação social em nível nacional, e já se articulavam com outros movimentos na América Latina. O desenvolvimento e os resultados da participação estão relacionados à proposição de políticas públicas para as mulheres rurais e a Agricultura Familiar como um todo, denúncia de atos, discussão e levantamento de uma pauta unificada das organizações, articulação de redes e obtenção de visibilidade, que influenciaram, inclusive, as participantes dos outros países, no âmbito formal e informal. Por outro lado, a partir de 2015, crises políticas regionais influenciaram de forma negativa o desenvolvimento de ações e da participação social, especialmente com a emergência de governos conservadores, o que reduziu a incidência dos movimentos brasileiros sobre as ações do GT, principalmente porque a participação foi significativamente reduzida.

Palavras-chave: Mercosul; REAF; Agricultura Familiar; participação social; movimentos de mulheres rurais; políticas para as mulheres rurais.

ABSTRACT

REAF was created in 2004 with the aim of raising a dialogue for proposing public policies for family farming in Mercosur countries. It was the result of the articulation of rural movements in South America, represented by the Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM) and also a favorable political moment in the region, from the elections of progressive governments in the early 2000s. The bloc began to attach greater importance to the social, structural and democratic deficit, opening spaces for dialogue with civil society, including REAF, which demonstrated, until 2014, a positive example of social participation for the region. The constitution of the Gender work group (GT) was proposed by the Brazilian government, which demonstrated a major role in developing the agenda for rural South American women. Thus, this dissertation seeks to analyze the scope of the participation of Brazilian social organizations in the production of REAF's gender policy guidelines, between 2004 and 2018. With this objective, we seek to analyze the ways in which these groups have taken their demands to the regional sphere and dialogued with governments and other organizations, to draw attention to gender issues in rural areas, in addition to understanding how conjunctural changes have affected the participation of these groups. The analysis of the Brazilian case is carried out based on the participation of the Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), Confederação Nacional dos Trabalhadores Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) and Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), organizations most often over the years in regional meetings. The methodology used is of a qualitative nature. This is a case study of social participation in a regional government organization. We work with the theoretical perspective of Social Participation in Regional Integration, with some contributions from feminist literature on the political subject and rural social movements. Procedural methods were document analysis, especially minutes of meetings and other official publications; semi-structured interviews directed to mixed and rural women's organizations that have a gender agenda and representatives of the Brazilian government under the Ministry of Agrarian Development (MDA) and Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA); and observation, from the fieldwork developed at the national (in Brazil) and regional meetings of the XXX REAF, in May and June 2019, respectively. We used the Content Analysis technique and the textual analysis software IRaMuTeQ, which made it possible to infer that Brazilian organizations played a crucial role in the construction of the agenda, especially between 2004 and 2014, mainly because they were already present in spaces of social participation at the national level, and already articulated with other movements in Latin America. The scope of participation is related to the proposition of public policies for rural women and Family Farming as a whole, denouncing acts, discussing and surveying a unified agenda for organizations, articulating networks and obtaining visibility, which have even influenced participants from other countries, both formally and informally. On the other hand, from 2015, regional political crises have negatively influenced the development of actions and social participation, especially with the emergence of conservative governments, which has reduced the incidence of Brazilian movements on the actions of the GT, mainly because the participation was significantly reduced.

Key words: Mercosur; REAF; Family Farming; social participation; rural women movements; rural women policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma dos espaços de participação social no Mercosul (2020)	24
Figura 2 - Estrutura da REAF.....	56
Figura 3 - Linha do tempo das ações do GT Gênero (2004-2018)	75
Figura 4 - Modelo de análise do desenvolvimento da participação social no GT Gênero da REAF.....	79
Figura 5 - Nuvem de palavras gerada pelo IRaMuTeQ.....	94
Figura 6 - Dendograma gerado pelo IRaMuTeQ.....	95
Figura 7 - Análise Fatorial de Correspondência (AFC) gerada pelo IRaMuTeQ.....	97

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Síntese das fases do Mercosul.....	16
Quadro 2 - Definição e critérios mínimos para delimitar a agricultura familiar nos países membros do Mercosul.....	51
Quadro 3 - Principais recomendações produzidas na REAF (2004-2018)	54
Tabela 1 - Dados gerais sobre a Agricultura Familiar nos países do Mercosul (2019)	61
Quadro 4 - Garantias para as mulheres rurais nos países do Mercosul antes da implementação do Programa Regional.....	63
Quadro 5 - Políticas e Programas de apoio às mulheres rurais após 2010.....	64
Quadro 6 - Principais temas discutidos a cada ano no GT Gênero (2004-2018)	73
Quadro 7 – Padronizações dos termos utilizados no corpus.....	83
Quadro 8 - Síntese da relação entre as dimensões analíticas e classes geradas	97

LISTA DE SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
AF	Agricultura Familiar
AFC	Análise Fatorial de Correspondência
AFCI	Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
AIAF	Ano Internacional da Agricultura Familiar
AIMTR-Sul	Articulação das Instâncias das Mulheres Trabalhadoras Rurais dos cinco estados do Sul
ALBA-TCP	Associação Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALOP	<i>Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo</i>
AMRAF	Associação de Mulheres Rurais Argentina Federal
ANMTR	Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCMAS	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CEDAW	Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESE	Conselho Econômico e Social Europeu
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CIRAD	Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento
CLOC	Coordenadoria Latino-americana de Organizações Camponesas
CMC	Conselho Mercado Comum
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas

CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Agricultores e Agricultoras Familiares
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
COPROFAM	Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CCSCS	Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DPMR	Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais
EMBRATER	Empresa Brasileira de Extensão Rural
ENLAC	Encontro da Mulher Trabalhadora Rural da América Latina e Caribe
FAF	Fundo de Agricultura Familiar
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FCES	Foro Consultivo Econômico-social
FETAG-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
GMC	Grupo Mercado Comum
GT	Grupo Temático
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IRAMUTEQ	<i>Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MM	Marcha das Margaridas
MMM	Marcha Mundial das Mulheres
MMM	Marcha Mundial de Mulheres

MMTR-NE	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PFI	Programa de Fortalecimento Institucional
PGPMBio	Programa de Garantia de Preços
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
REAF	Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul
RECM	Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul
Rede LAC	Rede Latino-americana e Caribenha de Mulheres Rurais
REM	Reunião Especializada da Mulher
RMAAM	Reunião de Ministras e Altas Autoridades do Mercosul
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
ST	Segmentos de texto
UFRS	Universidade Federal de Rio Grande do Sul
UNAG	União Nacional dos Agricultores da Nicarágua
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E A ARTICULAÇÃO DAS MULHERES RURAIS NA AMÉRICA LATINA E NO MERCOSUL	8
2.1. O MERCOSUL NO CONTEXTO DA NOVA ONDA REGIONALISTA NOS ANOS 2000.....	8
2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE E MECANISMOS PARTICIPATIVOS	16
2.3. A ARTICULAÇÃO DAS MULHERES RURAIS NA AMÉRICA DO SUL	33
2.3.1. Movimentos de mulheres rurais na América Latina e no Mercosul: contexto e agendas.....	37
3. GT GÊNERO: CARACTERIZAÇÃO DA AGENDA	48
3.1 REAF: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....	48
3.2. O DESENVOLVIMENTO DA AGENDA DE GÊNERO NA REAF.....	57
3.2.1. Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul	59
3.2.2. Articulação com outros fóruns regionais e outras iniciativas do GT Gênero	69
4. METODOLOGIA	76
4.1. COLETA DE DADOS.....	76
4.2. ANÁLISE DE DADOS	78
5. PARTICIPAÇÃO NO GT GÊNERO DA REAF: DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS	85
5.1. MOVIMENTOS BRASILEIROS MAIS DESTACADOS.....	85
5.2. DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO NO GT GÊNERO.....	92
5.2.1. Interações governo e sociedade civil	97
5.2.2. Influência social.....	103

5.2.3. Debilidades.....	107
5.2.4. Práticas sociais.....	110
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
8. ANEXO - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	131

1. INTRODUÇÃO

O início dos anos 2000 marca uma série de mudanças na agenda política regional da América Latina. As expressões mais utilizadas na literatura do campo das Relações Internacionais, regionalismo pós-liberal (SANAHOJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007) e regionalismo pós-hegemônico (RIGIROZZI; TUSSIE, 2012), fazem referência à redução da agenda comercial, comparado ao período anterior - conhecido como regionalismo aberto (NAÇÕES UNIDAS, 1994) -, e à ampliação das temáticas políticas, sociais, culturais e de infraestrutura. Os principais projetos relacionados à esta agenda foram a Associação Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA-TCP) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), após as eleições de partidos de centro-esquerda na América do Sul, mas também a um contexto internacional de revisão das agendas liberalizantes da década de 1990.

Essas novas agendas adotadas pelas organizações intergovernamentais regionais nos anos 2000 já vinham sendo objeto de debate entre as décadas de 1980 e 1990, envolvendo diversos processos de resistência ao livre comércio por parte das organizações da sociedade civil por toda a América Latina. Em 1997, em concomitância à reunião oficial de negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a sociedade civil se reuniu em Belo Horizonte para debater meios de ação contra a proposta feita pelo presidente George Bush (EUA), e formou, a partir de então, a Aliança Social Continental. Já em 2001, durante a Cúpula dos Povos, surgiu a proposta da Campanha Continental contra a ALCA, lançada em 2002 durante o Fórum Social Mundial. A campanha foi muito importante para consolidar o diálogo entre os movimentos sociais da região, que construíram um discurso de resistência que já propunha alternativas ao que consideraram um projeto de anexação e recolonização. A principal delas era a integração dos povos (FARIA; MORENO, 2007).

Dentre os diversos setores da sociedade civil que aderiram à luta, o movimento de mulheres passou a analisar os impactos negativos dos acordos da ALCA sobre a vida das mulheres. Uma parte optou por tentar incluir a dimensão de gênero nos acordos, acreditando ser possível amenizar os efeitos; outra parte, que inclui a Marcha Mundial das Mulheres (MMM), se posicionou contra a ALCA, baseando-se nas análises sobre a centralidade das relações de gênero nos modelos econômicos e na contribuição do neoliberalismo para aprofundar o machismo na sociedade (FARIA; MORENO, 2007).

Foi também nos anos 1980 que o movimento feminista começou a ganhar força na região. Em meio a uma série de governos ditatoriais, o movimento se dedicou às propostas que conectavam a luta das mulheres com a luta por requalificação e recuperação democrática.

Através de uma série de organizações, coletivos, redes e encontros, expandiu-se o feminismo como organização e proposta em todos os países da América Latina. A orientação central dos feminismos dos anos 1980 foi recuperar a diferença e expor o caráter político da subordinação das mulheres no mundo privado e as consequências na presença, visibilidade e participação na esfera pública (VALENTE, 2008).

Já nos anos 1990, os efeitos ambivalentes e contraditórios da globalização influenciaram o desenvolvimento do feminismo e suas estratégias de transformação. Algumas dinâmicas articuladoras favoreceram a recuperação, transição e construção democrática latino-americana. Além disso, a nova agenda das Nações Unidas contribuiu para que as feministas incidissem em novos espaços regionais e globais, influenciando na agenda que compreendeu as mais diversas formas de exclusão e subordinação, que incluía as meninas, mulheres e pobres, mas também os direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento. As feministas começaram a se incluir como atrizes fundamentais na construção de espaços democráticos da sociedade civil regional e global (VALENTE, 2008).

Neste período, destaca-se, no âmbito das/os trabalhadoras/es rurais, a criação de três movimentos sociais de destaque na América Latina: a Rede Latino-americana e Caribenha de Mulheres Rurais (Rede LAC), em 1990, ligada ao movimento feminista da região; a Via Campesina, em 1993 e a Coordenadoria Latino-americana de Organizações Camponesas (CLOC), em 1994. As principais motivações desses movimentos eram se colocar críticos às políticas neoliberais na agricultura; o esforço em conceber um projeto alternativo de desenvolvimento, pensando nos espaços rurais como fundamentais para tal processo; e assumir um compromisso com a justiça social, especialmente as questões de raça e gênero (DEERE; ROYCE, 2009).

Nesse sentido, o início dos anos 2000, marcado pela eleição de diversos governos com inclinação à esquerda e pela forte articulação das organizações sociais na região, permitiu a abertura de espaços de diálogo dentro dos países e na esfera regional, nos espaços de integração, dentre os quais inclui-se, além da ALBA-TCP e da Unasul, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No caso do Mercosul, observa-se que a presença da sociedade civil contribuiu em grande medida para o desenvolvimento da agenda social do bloco. Pode-se associar a trajetória mais recente de integração a partir: 1) do lançamento da plataforma Somos Mercosul, em 2005, regionalizando a participação social; 2) do desenvolvimento das Cúpulas Sociais do Mercosul, fundamentadas na governabilidade social e que atribuem aos movimentos sociais um papel

ativo na gestão, implementação e monitoramento das políticas públicas; e 3) casos específicos de tentativas de promoção de harmonização de políticas públicas regionais, em setores como Educação, Saúde e Agricultura Familiar, a partir das Reuniões Especializadas (MARTINS; ALBUQUERQUE, 2011), dentre as quais se insere a Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul (REAF).

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. O órgão é considerado o maior exemplo de participação social no bloco.

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 MERCOSUR CLAEH, 2005).

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: objetiva-se criar uma cultura institucional em que as gestões aprendam 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 (BERTI; BARROS JUNIOR, 2017).

Nesse sentido, para que o órgão trabalhasse nas mais diversas agendas, foi dividido em seis 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 baseou-se em 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 (NOBRE et al., 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 nos âmbitos 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 formação do GT Gênero foi uma proposta do governo brasileiro, logo no início da formação da REAF. O apoio dos movimentos brasileiros à iniciativa, e a forte participação nas reuniões, observada a partir das listas de presença, apontam um protagonismo do Brasil no desenvolvimento da agenda de gênero para as mulheres rurais sul-americanas. Buscando compreender quais as contribuições das organizações brasileiras para a agenda de gênero na REAF, este trabalho possui como problema de pesquisa a seguinte questão: Como se desenvolveu a participação das organizações sociais brasileiras na produção das diretrizes políticas de Gênero da REAF?

O período analisado caracteriza ao menos dois momentos distintos na região: um período de efervescência da participação, no contexto da ascensão dos governos progressistas na América do Sul no início dos anos 2000; seguido de um período de diminuição da participação, dado a conjuntura crítica enfrentada pela região e pelos blocos regionais em termos econômicos e políticos, principalmente a partir da metade dos anos 2010.

Temos como objetivo geral analisar o desenvolvimento e os resultados da participação das organizações sociais brasileiras na produção das diretrizes políticas de Gênero da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), entre 2004 e 2018. Os objetivos específicos são: 1) compreender os mecanismos decisórios e de participação social no Mercosul

e na REAF, contextualizando o maior estímulo à participação social a partir dos anos 2000; 2) analisar como os movimentos de mulheres rurais e mistos têm se articulado na temática das mulheres, especialmente nos países do Mercosul; 3) caracterizar a agenda de gênero na REAF, buscando conexões com outras instâncias regionais, apresentando as principais diretrizes políticas produzidas e os principais temas discutidos no período analisado; 4) analisar a participação dos grupos brasileiros mais destacados na REAF, suas demandas e os resultados dessa participação para a REAF e para os movimentos.

A relevância desta pesquisa se deve, primeiramente, ao fato de a Agricultura Familiar persistir como setor indispensável 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 (AECID, 2009), raça e geração.

Ademais, tratar de iniciativas 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, 2010). Nesse sentido, a participação de grupos de mulheres, e movimentos com esta pauta, em instâncias decisórias se faz essencial para que esses espaços diminuam o déficit democrático, e passem a incluir a dimensão de gênero nas políticas públicas.

Uma vez que a evolução histórica dessas mudanças que ocorrem a partir dos anos 2000 chama a universidade e outros atores sociais a refletir sobre o processo, entender seu conteúdo, seu desenvolvimento e seus impactos faz-se essencial. Nesse sentido, a pesquisa se justifica, também, pela necessidade de contribuir para os estudos sobre participação social no âmbito da integração regional. Apesar de haver uma literatura rica, em toda a região, em termos da experiência da REAF e diversas análises sobre as iniciativas e desenvolvimento do GT Gênero e das políticas públicas para a Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI) com foco em mulheres e gênero¹, observa-se uma ausência de trabalhos que analisem a participação dos grupos sociais com esta pauta nos espaços de poder regional, ou seja, a dimensão da atuação política feminina é pouco enfocada, bem como sua participação institucional.

¹ Ver, por exemplo, os trabalhos de Andrea Butto, Karla Hora, Isolda Dantas, Silvia Lilian Ferro, Adriana Lopes e Caroline Molina.

Reconhecemos que o caso da participação dos movimentos com pauta de gênero na REAF pode ser estudado a partir de diversas vertentes teóricas e que esta possibilidade contribui para o acúmulo de conhecimento acadêmico na questão e para a sua consolidação. Todavia, a escolha deste enfoque se dá principalmente considerando que as rupturas democráticas e outras mudanças, nos últimos anos, têm dificultado o debate em torno da temática da participação, e outras preocupações com as instituições democráticas regionais têm se sobressaído, como, por exemplo, sua continuidade e não dissolução. Por outro lado, é essencial levantar questões sobre as limitações impostas pelo avanço conservador na América do Sul² nos últimos anos, principalmente em termos de fragilidade institucional. Sendo assim, entendemos que a participação é fundamental inclusive, e especialmente, nesses contextos.

Não sendo possível analisar os quatro países membros do Mercosul, dado o escopo da pesquisa, buscaremos responder estas questões em relação ao Brasil e suas organizações, uma vez que demonstram uma forte presença nas reuniões, ao longo dos anos, com organizações de diferentes perfis e pautas na questão de gênero. A partir da análise das listas de presença nos encontros regionais da REAF, observou-se que as organizações com maior frequência ao longo dos anos são: Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), Confederação Nacional dos Trabalhadores Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)³. A análise do caso brasileiro será realizada a partir da participação das quatro primeiras organizações mencionadas, uma vez que não conseguimos estabelecer contato e entrevistar representantes da FETRAF.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa. Trata-se de um estudo de caso da participação social em uma organização governamental regional. As principais fontes de dados secundários são a literatura sobre: Participação Social na Integração Regional e algumas contribuições sobre a discussão do sujeito político feminista, com foco na articulação das mulheres rurais na América Latina e especialmente no Brasil. Quanto às fontes de dados primárias, os métodos de procedimento foram: a) análise documental, que inclui as atas e anexos produzidos nas reuniões, documentos oficiais produzidos pelo Mercosul, pelos

² No âmbito da Agricultura Familiar, alguns exemplos são os discursos do governo brasileiro, como o do chanceler Enersto Araujo, que prometeu incentivar negociações para ampliar comércio do agronegócio de forma ativa e sistemática; e da ministra da agricultura, Tereza Cristina, afirmando que existe apenas uma única agricultura no Brasil.

³ Atualmente intitulada Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (CONTRAF) (vide página 92).

governos e organizações internacionais; b) observação, a partir do trabalho de campo desenvolvido nas reuniões nacional (do Brasil) e regional da XXX REAF, em maio e junho de 2019, respectivamente; c) entrevistas semiestruturadas direcionadas às participantes do GT, tanto das organizações sociais brasileiras do campo que possuem a pauta de gênero, quanto das representantes do governo brasileiro no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Para a análise dos dados, realizamos uma Análise de Conteúdo (AC) dos documentos para compreender o GT Gênero e seu funcionamento, e das entrevistas para analisar o desenvolvimento e resultados da participação brasileira. As últimas também serviram de base para a construção do *corpus* de pesquisa analisado pelo software IRaMuTeQ, um programa de análises textuais que usa as funcionalidades do software de análises quantitativas R, gerando estatísticas que contribuem com a análise qualitativa.

A dissertação está organizada da seguinte forma: após esta introdução, no segundo capítulo debatemos o conceito de Participação Social nos processos de integração regional, no contexto das mudanças políticas identificadas nos anos 2000, na América Latina. A partir disso, buscamos identificar os mecanismos de participação social no Mercosul, bem como suas principais características. Em um segundo momento, relacionamos a atuação da sociedade civil à articulação das mulheres rurais na região, partindo de algumas questões pertinentes sobre os movimentos de mulheres e suas práticas sociais como forma de resistência.

O terceiro capítulo é dividido em dois momentos. Primeiro, identifica a estrutura e o funcionamento da REAF, de modo a compreender como a reunião se organiza. Posteriormente, caracteriza a agenda de gênero, discutindo a realização do Programa Regional de Fortalecimento Institucional, apresentando as principais articulações com outros fóruns regionais e outras iniciativas, e finaliza com uma síntese dos temas prioritários ao longo dos anos analisados. O quarto capítulo descreve a metodologia, tanto de coleta quanto análise de dados.

Por fim, o quinto capítulo apresenta os principais movimentos brasileiros atuantes no GT Gênero e analisa os resultados da participação desses movimentos em termos de convergência/divergência das demandas dos movimentos com as diretrizes políticas produzidas, quanto nas debilidades e resultados efetivos da participação. A análise é realizada a partir de quatro dimensões: interações entre governo e sociedade civil; influência social; debilidades; e práticas sociais.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E A ARTICULAÇÃO DAS MULHERES RURAIS NA AMÉRICA LATINA E NO MERCOSUL

A proposta deste capítulo é apresentar o debate teórico e histórico sobre o conceito de Participação Social na Integração Regional no campo das Relações Internacionais, contextualizando a aplicação do conceito à nova onda regionalista que tem início nos anos 2000 na América Latina. Tal mudança possibilita a abertura ao diálogo em torno dos mecanismos participativos nos blocos regionais sul-americanos, dentre os quais está o Mercosul. Nesse sentido, realizamos uma análise dos mecanismos decisórios e de participação social no bloco.

Posteriormente, apresentamos o conceito de gênero e a importância das práticas sociais para a superação da desigualdade de gênero, tratando especificamente da questão sul-americana. Com isso, apresentamos as principais formas de inequidade de gênero nos espaços rurais dos países membros do Mercosul, de modo a compreender o desenvolvimento de movimentos sociais de mulheres rurais na região.

2.1. O MERCOSUL NO CONTEXTO DA NOVA ONDA REGIONALISTA NOS ANOS 2000

Para entendermos o conceito de regionalismo nas Relações Internacionais, é necessário introduzir um conceito anterior: região. De acordo com Fawcett (2005), regiões podem ser entendidas como unidades ou zonas baseadas em grupos, estados ou territórios cujos membros compartilham de traços identificáveis; o Sul global, por exemplo. Podem ser permanentes ou temporárias, institucionalizadas ou não. Assim, o regionalismo pode ser definido como política e projeto em que Estados e atores não estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma região. Seu foco é buscar e promover objetivos comuns em uma ou mais áreas temáticas.

Já na visão de Hurrell (1995), a definição apresentada acima é apenas uma das possibilidades de se caracterizar o conceito. Regionalismo, para o autor, trata de um conjunto de processos e racionalidades, indicando pelo menos cinco variedades. A primeira delas é a regionalização, que se refere ao crescimento da integração social e aos processos de interação social e econômica, não resultando, a princípio, em políticas intencionais por parte dos Estados. A segunda é a identidade e consciência regional, com foco nas forças discursivas, narrativas e à noção de pertencimento. A terceira é a cooperação interestatal regional, com foco nos regimes pouco ou muito institucionalizados, criados pelos Estados. Já a quarta definição diz respeito à

integração regional, sendo uma subcategoria da cooperação interestatal regional. Trata-se de decisões específicas com fins de reduzir ou retirar as barreiras ao intercâmbio de bens, serviços, fluxos de capital e de pessoas. A última, coesão regional, seria um resultado da combinação dos processos anteriores, gerando uma unidade regional consolidada.

O regionalismo varia entre promover uma noção de conscientização regional ou comunidade (*soft regionalism*) e consolidar grupos e redes regionais e pan ou sub-regionais formalizadas por acordos e organizações interestatais (*hard regionalism*). Nesta concepção, um projeto regionalista bem-sucedido pressupõe vínculos entre atores estatais e não estatais e cooperação interregional, que possibilite a construção de uma rede interligada de estruturas de governança regional (FAWCETT, 2005).

Baseando-se nas análises de Fawcett (HURREL; FAWCETT, 1995), Hurrel (1995) discute a diversidade do regionalismo no mundo, na década de 1990, principalmente em termos econômicos e de segurança. O autor atribui quatro características ao que chamou de novo regionalismo⁴: regionalismo Norte-Sul, a exemplo do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA); a variação do nível de institucionalização, onde se assiste a diversas organizações regionais pouco institucionalizadas por escolha; seu caráter multidimensional, em que não há muita precisão na diferença entre regionalismo econômico e político; e um aumento, em nível global, da consciência regional, ligada a questões identitárias.

Todavia, o regionalismo dos anos 2000 possui algumas características distintas, que podem diferenciá-lo, de acordo com Soderbaum (2016 *apud* MESQUITA, 2019), do período anterior. Enquanto o regionalismo dos anos 1990 possuía um foco na globalização e atores não-estatais, nos anos 2000 novos agentes e dinâmicas se desenvolveram. A emergência de grandes economias periféricas, por exemplo, os BRICS⁵, demonstram os esforços para liderarem, articularem e adensarem institucionalmente suas regiões (MESQUITA, 2019).

Dentro seus aspectos positivos, inclui-se a promoção da cooperação econômica, política e de segurança, a possibilidade de contribuir para consolidar a construção e a democratização do Estado, verificar o comportamento de Estados incisivos e instituições globais, gerar e

⁴ De acordo com Hettne e Soderbaum (2000 *apud* MESQUITA, 2019), os processos causadores dessa fase foram: fim da bipolaridade na ordem mundial, queda hegemônica dos EUA e certa permissividade no regionalismo nos anos 1990, aceleração da globalização e mudanças em relação às políticas neoliberais por parte dos países subdesenvolvidos.

⁵ Agrupamento de cinco países emergentes, quais sejam, África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, que juntos representam 23% do PIB e 18% do comércio mundial, além de abarcarem 42% da população e 30% do território do mundo. Promovem encontros anuais desde 2009 com os chefes de Estado e governo, incidindo sobre discussões relacionadas à governança internacional e desenvolvendo cooperações setoriais em diversas áreas (ITAMARATY, 2020).

bloquear normas e valores, aumentar a transparência e prestação de contas das instituições estatais e internacionais. O regionalismo forneceu para os atores mais fracos um ponto de entrada para uma ordem dominada pelos Estados ocidentais, na qual seus interesses são marginalizados, e um fórum de interação e definição de agendas. Ademais, possivelmente ajudou garantir um assento nas mesas de negociação. Certamente esses impulsos são pouco reconhecidos em regiões com organizações fracas ou novas. Mas, existe uma consciência que cresce em termos de visão de oportunidades de desenvolvimento dentro de sua própria área (FAWCETT, 2005).

De acordo com Mariano (2015), a integração regional, assim como qualquer política governamental, deriva de uma disputa doméstica de interesses, ou seja, da preferência nacional. Contudo, nos processos de integração, soma-se as ações governamentais de mais de um governo - que podem divergir em diversos aspectos – à existência de relações transnacionais entre os atores sociais. É a partir disto que se pode avaliar a evolução de um processo integrativo. Nesse sentido, alguns aspectos importantes devem ser considerados: fluxos de transações comerciais; importância da integração atribuída pela mídia; opiniões da elite; o caráter das controvérsias e os mecanismos de solução; estrutura institucional criada para atender as demandas; e as formas de articulação regional dos atores.

No que tange à América Latina, identificamos o projeto de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul), fundado em 1991. Seu processo de construção 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).

No caso do Mercosul, Mariano (2015) identifica uma dicotomia na percepção sobre o significado da integração. Para um primeiro grupo, a integração possibilita a inserção no cenário mundial e desenvolvimento como objetivos fundamentalmente nacionais. É vista como uma estratégia a se realizar com o mínimo de custo, não sendo um fim em si mesma. A autora chamou essa vertente de Integração Mínima. Já no segundo grupo, a integração possui um fim em si mesma, já que é vista como um caminho comum, de longo prazo, compartilhando valores, experiências e costumes, de modo a buscar uma identidade regional que sustente a cooperação. Trata-se de olhar aos problemas de forma coletiva, por meio de uma estrutura institucional. Neste caso, estamos falando da Integração Máxima (MARIANO, 2015).

De acordo com a autora, o primeiro grupo é, até os dias atuais, prevalecente no Mercosul, variando em momentos em que o discurso da Integração Máxima consegue exercer

alguma influência no processo, que resultam em ampliação da agenda, dos atores e dos organismos (MARIANO, 2015).

De acordo com Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), em sua primeira fase, a fase de formação, entre os anos de 1991 a 1997, observa-se um momento de construção da estrutura institucional do bloco, com foco na criação de órgãos voltados ao tratamento das questões comerciais. Em sua criação, o desenho do bloco se deu com um caráter institucional intergovernamental, com órgãos compostos por representantes dos poderes executivos dos países-membros, e um mecanismo de tomada de decisão por consenso. Ficava a cargo do Conselho Mercado Comum (CMC) a condução política e a tomada de decisões para a formação do Mercado Comum, e Grupo Mercado Comum (GMC) foi atribuída uma função executiva, com uma de suas funções o zelo pelo cumprimento do Tratado, dentre outras funções propositivas.

Em 1994, foi instituído o Protocolo de Ouro Preto, que ampliou a estrutura institucional criando a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Foro Consultivo Econômico-social (FCES) e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Mesmo com a ampliação, a estrutura institucional manteve as principais características, com a internalização sujeita ao ordenamento jurídico de cada Estado-membro. O âmbito comercial orientou a estrutura institucional neste período, na medida em que se constituía como o principal conteúdo do processo integrativo. Já na segunda fase, entre 1998 e 2002, identifica-se um momento de crise no bloco, decorrente da crise econômica enfrentada pelos países. Ainda assim, foi um momento em que muitas diretivas instituídas no período anterior foram incorporadas pelos países membros. Entre 2000 e 2003 um conjunto de normativas foi criado, conhecido como o Relançamento do Mercosul, com vistas ao fortalecimento do bloco (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Nesse sentido, observamos o início do século XXI trazendo um novo marco orientador dos estudos regionais, graças ao paradigma de integração regional que estava a ascender. Tais estudos começaram a deixar as abordagens neoliberais e incluir concepções fundamentadas em um modelo socialmente mais inclusivo, com destaque para o forte papel do Estado e a construção de uma agenda que enfatizou as dimensões sociais, políticas e produtivas, comprometidas com o aprofundamento da participação social. Nesse contexto, a literatura especializada começa a abordar o que chamou de regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) ou pós-liberal (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007).

Os processos de regionalização sul-americana da década de 2000 são vistos não como respostas pontuais as crises neoliberais e ao colapso da liderança hemisférica dos EUA, mas

como a manifestação visível de uma repolitização da região, que deu origem a novas políticas ou projetos regionais em que Estados, movimentos sociais e líderes que buscaram interagir e construir novas compreensões do espaço regional. Em um contexto em que os próprios pilares do neoliberalismo passaram a ser criticamente questionados por atores sociais, acadêmicos, políticos etc., a América Latina se esforçou para ratificar novas regras de engajamento e cooperação regional com base na reconfiguração de alianças e novas motivações que, lideradas por novos líderes de esquerda, passaram a redefinir os contornos da governança regional (RIGGIROZZI E TUSSIE, 2012).

Nesse sentido, Riggirozzi e Tussie (2012) identificam no mapa regionalista latino-americano uma sobreposição ou competição entre três projetos principais: 1) com ênfase na integração comercial com viés para o multilateralismo mais amplo, com baixo conteúdo sociopolítico, a exemplo do chamado círculo de fogo com o México sob o NAFTA, Chile, Colômbia e Peru na Comunidade Andina; 2) projetos que impulsionam o comércio em sua essência, aprofundando os laços com os países vizinhos, buscando projetos políticos alternativos e autônomos de comércio e pós-comércio, atingindo espaços fora da região, incluindo Mercosul, CAN e Unasul; e 3) modelo que ressalta de forma mais radical os aspectos políticos e sociais da integração, comprometendo-se com o bem-estar e a economia, recuperando os princípios do socialismo em oposição direta à globalização neoliberal, a exemplo da ALBA-TCP.

Muitos acordos regionais passam a se basear em paradigmas cambiantes e concorrentes, em um novo fluxo de estilos, modas e regras que, em grande parte, contestam o regionalismo aberto da década de 1990 e propõem políticas regionais para além do comércio e pós-hegemônicas. As autoras definem como pós-hegemônicas as estruturas regionais de caráter híbrido, que resultam de um deslocamento parcial de formas dominantes de governança neoliberal liderada pelos EUA, no reconhecimento de outras formas políticas de organização e gestão econômica dos bens regionais comuns. Trata-se de uma contribuição relevante para o estudo do regionalismo e, como resultado, uma discussão importante sobre a delimitação do estudo da economia política internacional por muito tempo focada nos estados industriais avançados como os formuladores de regras por excelência (RIGGIROZZI E TUSSIE, 2012).

Na mesma linha interpretativa, Sanahuja (2009) argumenta que, apesar de abordagens diversas e as vezes contraditórias, as propostas de redefinição do regionalismo latino-americano foram caracterizadas pelo: primado da agenda política frente a comercial e econômica; o retorno da agenda de desenvolvimento; volta do papel estatal forte frente aos atores privados; ênfase na agenda positiva de integração, pensando nas instituições e políticas comuns; maior atenção às

dimensões sociais e assimetrias regionais, em termos socioeconômicos, de infraestrutura e segurança energética; e busca por meios de promover a participação e legitimidade social nos processos de integração.

Tais propostas podem se caracterizar, de acordo com Sanahuja (2009), como pós-liberais, uma vez que tratavam de transcender o modelo de regionalismo aberto. Mais especificamente, movimentos como a ALBA-TCP e a Unasul expressaram uma leitura do regionalismo muito diferente do sentido clássico do termo. Este momento foi caracterizado como um período de transição, sem modelos claros, com alto grau de politização das agendas e, por consequência, dificuldades em gerar consenso. A integração se redefiniu em termos de soberania nacional e como instrumento para visar a governabilidade interna dos países membros dos blocos.

Quanto ao desenvolvimento do Mercosul, neste momento, identificamos a terceira fase do bloco, a partir de 2003, momento em que se deu o *boom* do regionalismo pós-liberal. Trata-se de um momento de retomada do processo de integração concomitantemente às renovações políticas no Brasil, com a eleição de Lula da Silva, na Argentina, com Néstor Kirchner, ambos em 2003, e no Uruguai, com Tabaré Vázquez, em 2005. Observa-se uma mudança de paradigma na integração regional, em que o tema puramente comercial dá lugar à uma maior preocupação com a integração física e social, e a institucionalização (HOFFMANN, COUTINHO, KFURI, 2008).

Destaca-se, neste período, a criação, em 2003, da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, a qual compete assistir o CMC e a Presidência Pro-tempore do Mercosul em todas as suas atividades, apresentar iniciativas ao CMC sobre questões integrativas, negociações externas ao Mercado Comum, fortalecer os laços econômicos, sociais e parlamentares, criando vínculos com a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social e as Reuniões Especializadas (HOFFMANN, COUTINHO, KFURI, 2008).

Além disso, diversas iniciativas demonstraram a ampliação do escopo do projeto integrativo, principalmente nos temas de democracia, direitos humanos e questões sociais, além da incorporação dos atores subnacionais. Em 2004 criou-se o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que buscou atender as demandas dos menores sócios, Paraguai e Uruguai, em termos de redução das assimetrias, com caráter redistributivo, mas também fortalecimento da estrutura institucional. Ademais, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) foi aprovado em 2005 e inaugurado em 2006, apresentando um caráter consultivo e sem competência legislativa. Em 2007 foram criados o Observatório da Democracia no Mercosul e

o Instituto Social do Mercosul, que tem como objetivo difundir a relevância do aprofundamento dos temas sociais no bloco (HOFFMANN, COUTINHO, KFURI, 2008).

Em 2012, dois fatos contribuíram para uma conjuntura crítica no bloco, iniciando, de acordo com Perrotta e Porcelli (2016), um novo ciclo no processo integracionista. O primeiro deles foi a crise institucional do Paraguai, ligada ao golpe de estado do governo de Fernando Lugo. Nesse momento, os países membros do Mercosul e Venezuela condenaram a ruptura democrática no país e o suspenderam do bloco. O segundo fato foi a formalização da entrada da Venezuela como Estado-parte, que gerou um aumento do conflito com o Paraguai, já que parte do espectro político não aceitou a entrada da Venezuela.

O Mercosul precisou enfrentar, no final de 2012, três problemas centrais: 1) reintegração do Paraguai, já que em 2013 o país passaria por eleições, 2) expansão do Mercosul e como as regras do jogo da integração iriam lidar com um novo Estado-membro (Venezuela), e 3) a sobreposição de projetos regionais na América Latina, com agendas ora sobrepostas, ora competitivas, especialmente se tratando da Aliança do Pacífico (BATISTA; PERROTTA, 2018; PERROTTA; PORCELLI, 2016).

Outros três elementos que afetaram o contexto regional se somam a estas questões. O primeiro deles foi uma série de efeitos da crise internacional, reduzindo os preços dos seus principais produtos. Os fluxos comerciais brasileiros caíram, o que afetou o relacionamento com a Argentina, além de outras questões que aprofundaram os conflitos comerciais do Mercosul e demonstraram, mais uma vez, a ausência de instâncias permanentes para canalizar esses conflitos. Ademais, a ausência de coordenação das políticas macroeconômicas, de acordos setoriais e incapacidade de implementar uma agenda de integração produtiva voltam a tensionar o bloco (PERROTTA, PORCELLI, 2016).

O segundo elemento foi o cenário continental, com o degelo das relações entre Cuba e EUA, e o terceiro, uma reconfiguração do poder mundial, que afetou as relações entre os Estados e implicou na ascensão de países emergentes e a aparente transição de um sistema internacional unipolar para um multipolar, de um lado, e a difusão de poder para atores não estatais e mercados, de outro (PERROTTA, PORCELLI, 2016).

Nota-se, neste período, uma diminuição do entusiasmo do Brasil para desenvolver e aprimorar instituições da integração regional. A única iniciativa que recebeu mais atenção foi o retorno das negociações com a União Europeia, que também sofreu diversas restrições. Ademais, o governo brasileiro não conseguiu apoio suficiente no Congresso Nacional para apoiar a eleição direta no Parlasul e para internalizar o Código Aduaneiro Comum (COSTA, 2018).

Existem três fraquezas no processo integrativo que se expressam na mudança do ciclo de integração identificado entre 2012-2013, e se evidenciam de maneira mais clara a partir de 2015. A primeira delas diz respeito ao gargalo do desenvolvimento da agenda comercial, que impediram a coordenação macroeconômica eficaz e a geração de mecanismos de solidariedade para redistribuir os benefícios de integração. Essa está diretamente ligada ao perfil das economias do Mercosul, qual seja, agroexportador-extrativista (PERROTTA, PORCELLI, 2016).

Quanto a segunda, a agenda social de integração não institucionalizou a experiência de coordenação integral entre diferentes temas, tampouco questionou a dimensão do desenvolvimento produtivo e sustentável do bloco. A maioria das agendas no âmbito social desenvolvidas a partir de 2003 possuíam propósitos próprios de desenvolvimento em um modelo de integração regional e inserção internacional que se chocaram com as regras dos jogos e projetos comerciais do Mercosul. Ademais, nas novas orientações com as quais as agendas sociais se depararam, as estruturas derivadas das reuniões especializadas e reuniões ministeriais do período anterior se viram em uma posição vulnerável, e sua estratégia de manutenção foi a formação de relações com os atores sociais que participavam delas e a bancada progressista do Parlasul, além das instituições autônomas criadas nos últimos anos (PERROTTA, PORCELLI, 2016).

A terceira fraqueza diz respeito à impossibilidade de modificar a estrutura institucional, que impediu a consolidação de um projeto de integração que buscou equilibrar posições da hegemonia comercial com as pós-hegemônicas. Este período foi caracterizado por Desiderá Neto (2017) como uma inércia institucional da integração regional, exceto em alguns casos que apresentaram retrocesso, a exemplo da queda de execução dos projetos do FOCEM. As mudanças na orientação política dos Estados refletiram em mudanças na orientação do processo de integração que surpreendem as realizações alcançadas em cada área, mas principalmente as estruturas permanentes criadas, especialmente, entre 2003 e 2013 (PERROTTA, PORCELLI, 2016). Este cenário se agravou após o golpe parlamentar-jurídico-midiático de 2016 no Brasil, emergindo dois temas centrais na agenda regional, quais sejam, o dever de enrijecer a posição quanto à crise da Venezuela e a necessidade de flexibilizar as regras do bloco para facilitar os acordos com terceiras partes (DESIDERÁ NETTO, 2017).

Por fim, entre 2011 e 2016, observa-se, no caso da participação da sociedade civil, uma insatisfação das organizações atuantes no bloco. Especialmente no Programa Mercosul Social e Participativo, no Brasil, e nas Cúpulas Sociais, as queixas se deram em torno da ausência de vinculação às propostas destes movimentos. Além disso, reclamaram por serem chamadas, em

certos momentos, apenas para referendarem decisões que já tinham sido tomadas (COSTA, 2018).

O quadro abaixo sintetiza as principais fases do Mercosul discutidas nesta seção.

Fase	Características	Órgãos criados
1. Formação do bloco (1991 a 1997)	Foco no aspecto comercial da integração	CMC, GMC, CCM, CPC, SAM
2. Crise econômica regional (1998 a 2002)	Esforço de fortalecimento do bloco; relançamento do Mercosul	Foro de Consulta e Concertação Política; Consolidação do órgão de Solução de Controvérsias
3. Revitalização do bloco (2003 a 2011)	Renovação política doméstica nos países membros; Mudança no paradigma da integração; temas sociais, políticos e de infraestrutura	Comissão de Representante Permanentes; FOCEM; Parlasul; Observatório da Democracia no Mercosul; Instituto Social do Mercosul; Reuniões Especializadas
4. conjuntura crítica no bloco (a partir de 2012/2013)	Problemas com: reintegração do Paraguai, expansão do Mercosul e a sobreposição de projetos regionais na América Latina.	-

Quadro 1 - Síntese das fases do Mercosul

Fonte: Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) e Perrota e Porcelli (2016).

Observamos que durante o período de revitalização (2003-2011) foram criados os principais órgãos de participação social, especialmente o Parlasul e as Reuniões Especializadas, dentre outros órgãos preocupados com a questão socioeconômica e estrutural dos países membros.

Tendo apresentado os principais conceitos em torno da onda regionalista sul-americana que emerge nos anos 2000 e realizado um breve contexto do Mercosul, a próxima seção tratará especificamente da participação social no bloco, a partir da revisão da literatura pertinente, de modo a apontar suas principais características, avanços e dificuldades.

2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE E MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Os governos podem ser pressionados pelo contexto internacional a cooperar, mas não necessariamente a se integrar de forma mais aprofundada porque os resultados obtidos por meio de uma cooperação baseada numa negociação estritamente intergovernamental podem ser suficientes para seus interesses de curto prazo. A questão é definir qual é o horizonte a ser alcançado (MARIANO, 2015, p.167).

No contexto do regionalismo pós-liberal, a ênfase das análises do Mercosul se dá na identificação de novos atores, nas modalidades de atuação e na emergência de novas agendas que culminam com a redefinição de marcos institucionais no bloco. Ademais, identifica-se um

ativismo transnacional que ultrapassa o bloco, em grande medida relacionado à resistência social à implementação da ALCA. A mobilização engloba os mais diversos setores com alto grau de articulação e interlocução com alguns governos da região (PONT, [s.d.]).

Alguns estudos analisam as mobilizações pela ótica da ação coletiva, mais conhecidas na literatura internacional como redes de ativismo transnacional (KECK; SIKKINK, 1998; TARROW, 2005). Outros, como será abordado neste trabalho, focam a análise na Participação Social, que busca compreender as dinâmicas participativas em um ambiente institucional, especialmente na nova institucionalidade pós Ouro Preto (2004), em que se criam novos espaços de participação, sobretudo o Parlasul, as Reuniões Especializadas do Grupo Mercado Comum (GMC), as Cúpulas Sociais e outras iniciativas como o “Somos Mercosul” e o “Mercosul Social e Participativo”.

Em primeiro lugar, este trabalho compartilha da interpretação de Ramanzini Junior sobre o que Acharya (2003 *apud* RAMANZINI JUNIOR, 2015) definiu como regionalismo participativo, especialmente em uma das duas características apresentadas para o conceito⁶, qual seja, um regionalismo que expressa uma aproximação entre Estados e sociedade civil na gestão de problemas regionais e transnacionais, e que proporciona não só o surgimento de uma sociedade civil regional, mas uma articulação entre o regionalismo dos governos e o regionalismo da sociedade civil.

Inicialmente, quanto às análises gerais sobre a participação social nos países latino-americanos, observa-se que a concepção hegemônica da democracia – a da representação -, desenvolvida ao longo da segunda metade do século XX, envolve uma série de questões não resolvidas que culminam no debate entre democracia representativa e participativa, especialmente nos países em que a diversidade de interesses esbarra no particularismo das elites econômicas. Uma delas é a dificuldade em representar agendas e identidades de grupos específicos, ou seja, a representação, por meio da decisão da maioria, não é uma garantia de que identidades minoritárias terão expressão devida no parlamento (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Por outro lado, uma concepção contra-hegemônica da democracia busca apontar alternativas para os problemas que a concepção hegemônica carrega. Primeiramente, enxergar a democracia como ruptura positiva na trajetória social resulta em tratar de elementos culturais da sociedade em questão. Habermas argumentou que a esfera pública é um espaço de

⁶ A outra característica, que não se aplica ao caso do Mercosul, concerne a aceitação dos governos de uma flexibilização da soberania estatal, diminuindo a ênfase de sua centralidade (RAMANZINI JUNIOR, 2015).

problematização em público das condições de desigualdade que indivíduos, especialmente minorias, se encontram na esfera privada. Nesse sentido, os procedimentos de agregação das democracias representativas mostram-se insuficientes (SANTOS, AVRITZER, 2002).

Dagnino, Olvera e Panfich (2006) argumentam que o início do século XXI enuncia novas preocupações teóricas e políticas sobre as questões democráticas na América Latina e três processos foram responsáveis por esta mudança. O primeiro deles foi a consolidação factual da democracia eleitoral na região; o segundo refere-se a profunda insatisfação dos/as cidadãos/ãs com os resultados destas democracias em termos de justiça social, eficácia e inclusão política; e o terceiro, e o mais importante para a nossa análise, é o aprofundamento e a inovação democráticos desenvolvidos em diversos países da América Latina, que passaram a ressignificar a noção de democracia, e se apresentar como um projeto possível de construção democrática baseado nos princípios de extensão e generalização dos direitos, abertura de espaços públicos com competência para tomada de decisão, participação política e reconhecimento e inclusão das diferenças.

Este debate se caracteriza por uma disputa de projetos políticos que utilizam dos mesmos conceitos e discursos, mas que possuem objetivos dos mais diversos. De um lado, temos o projeto democrático-participativo e, de outro, um projeto neoliberal de privatização de diversas áreas de políticas públicas que é acompanhado por um discurso participativo e uma reavaliação simbólica da sociedade civil⁷. Tal processo coincidiu com o surgimento da arena pública internacional e novos discursos das agências multilaterais de desenvolvimento das Nações Unidas (ONU) e algumas das maiores fundações privadas que apoiam várias ONGs no mundo todo (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006).

Ademais, assume-se que os movimentos sociais possuem um papel fundamental para institucionalizar a diversidade cultural. No caso da América Latina, os processos redemocratizantes deveriam ter enfrentado uma reforma na gramática social, desafiando os limites estruturais da democracia representativa. O que ocorreu, ao contrário, foi a inclusão de novos atores no campo político que passaram a disputar o significado da democracia e a construção de uma nova gramática social, recolocando na agenda as mesmas questões do debate hegemônico da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Por outro lado, existe uma tendência a pensar que as relações entre sociedade civil e Estado são sempre conflitivas, e que a primeira é o polo da virtude, enquanto o último é visto

⁷ Dagnino sugere a existência, no Brasil, de uma “confluência perversa” entre um projeto político democratizante e participativo de um lado, e o projeto neoliberal de outro, que desloca os significados da participação (DAGNINO, 2004).

como vilão e que, em alguns momentos, tais conflitos podem alimentar o antipolítico e causar enfraquecimento ou até colapso do sistema democrático. Frente a esta visão maniqueísta, a democracia se aprofunda mais quanto maior for a correspondência do conteúdo democrático dos projetos políticos das duas esferas. Daí a importância de se estudar as trajetórias das relações entre sociedade civil e Estado, entendendo que elas permitem observar os laços e separações entre sociedade civil e sociedade política, bem como as continuidades ou não dos projetos que guiam suas ações (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006).

Apesar de haver uma literatura que permite realizar um debate qualificado sobre a participação social nos países da América do Sul, nota-se, a princípio, pouco esforço por parte dos/as autores/as que analisam as organizações regionais em apresentar uma definição clara de participação social em seus trabalhos. De acordo com Lavalle (2010), a polissemia dos sentidos práticos, institucionais e teóricos torna o conceito efêmero, já que não existe consenso quanto aos seus efeitos ou quanto a importância de avaliá-los. Participação é, ao mesmo tempo, “categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais” (LAVALLE, 2011, p.33).

No âmbito das organizações regionais observa-se que, apesar de haver diversos estudos sobre os casos brasileiros de participação social, democracia participativa, sociedade civil e políticas públicas, tais questões não são objeto de análise na agenda de política externa. Assim, é essencial analisar o impacto das relações entre Estado e sociedade sobre a política externa enquanto uma política pública estratégica para a trajetória social brasileira e regional. Analisar, portanto, a maneira com que a participação tem sucedido, a depender da densidade do processo integrativo em determinados momentos. Ademais, é necessário enfatizar que o entendimento sobre participação social pode variar de acordo com o país. Isso reflete diretamente na compreensão de como analisar a participação no contexto de um bloco regional (RAMANZINI JUNIOR, 2015), neste caso, o Mercosul.

Gerardo Caetano (2004) define a Participação Social como “um conjunto organizado de ações que tendem a aumentar o controle sobre recursos, decisões ou benefícios por parte de um grupo de pessoas ou grupos sociais que possuem níveis relativamente mais baixos de interferência em uma comunidade ou organização.” (CAETANO, 2004, p. 19, tradução nossa).

Já para Alemany e Leandro (2006), a Participação Social é formada e engloba três elementos, do mais básico ao mais amplo, respectivamente: informação, diálogo/debate e consulta. O conceito não deve ser confundido com informação, diálogo ou debate. Na verdade,

estas são condições necessárias para que a participação ocorra e para que possamos falar em democracia participativa. Também não se resumem à consulta, que frequentemente se trata de uma de suas etapas iniciais. Uma visão mais integral da participação é a operativa, em que atores sociais não são consultados em questões e momentos pontuais, mas integram um sistema de monitoramento e tomada de decisões, ou seja, conseguem influenciar as definições das políticas regionais.

Considera-se, na análise das autoras, duas formas pelas quais a sociedade civil se relaciona com os blocos regionais: formal, por meio dos órgãos de participação criados pelos governos e informal, por meio das redes e outras formas espontâneas. É por meio de uma participação ativa na concepção e operação dos instrumentos e instituições do processo integrativo que os cidadãos e cidadãs podem se apropriar dele. Ademais, com um sistema de informação transparente e instâncias que viabilizem a expressão das demandas e propostas dos setores da sociedade civil, pode-se pensar em uma integração regional bem-sucedida. Neste caso, ela é vista como um componente elementar para que os processos de integração demonstrem eficácia em promover a luta contra a pobreza, em favor do desenvolvimento sustentável e a própria legitimidade da integração regional. A participação é, neste caso, a melhor forma pela qual os cidadãos podem se apropriar do processo integrativo, desde sua concepção até operação dos mecanismos e instituições (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

Como já mencionado, para entender a participação social na integração regional, é necessário ter em conta que se trata de um movimento que envolve diretamente a sociedade civil. Nesse aspecto, observa-se que o Mercosul dispunha, até o início dos anos 2000, de mecanismos de participação marginais, que se concentravam no nível executivo e pontual no nível técnico no processo decisório. O próprio termo Sociedade Civil não havia sido usado até 2004, quando foi elaborado o documento de trabalho 2004-2006 (SANCHEZ, 2007).

Em vez disso, desde a criação do bloco utilizou-se outros termos para fazer referência a tais grupos. O primeiro deles foi “setor privado”, expressão muito frequente usada desde o tratado de Assunção, de forma abrangente e que permitia abertura para diversas interpretações⁸; setores econômico e social, definidos no Regimento Interno do FCES como “empresários, trabalhadores e demais setores econômicos e sociais” (MERCOSUL, 1996). Essa expressão apontou a existência de dois grupos de interesse, empresários e trabalhadores, e contribuiu com

⁸ Isso porque em uma sociedade capitalista, grupos relacionados à produção, distribuição e consumo suscitam a inclusão de qualquer ator no setor privado, o que pode tornar o termo genérico (SANCHEZ, 2007).

o avanço da noção de que a integração não se restringe a questões econômicas (SANCHEZ, 2007).

Outro termo muito utilizado foi “particulares”, muito frequente em documentos sobre solução de controvérsias, para designar pessoas físicas ou jurídicas interessadas em acionar o mecanismo de solução de controvérsias no bloco. Sobre a utilização do termo Sociedade Civil, observa-se que não existiu rigor jurídico nas normativas do Mercosul e favorecimento de coerência regulatória dos mecanismos de participação, como os motivos da existência dos mecanismos e a coordenação entre eles. Para o autor, esta “esquizofrenia” (SANCHEZ, 2007, p. 48) impactou a dinâmica dos mecanismos de participação. Nas análises de Alemany e Leandro (2006), Sociedade Civil engloba todos os atores ou organizações sociais que atuam orientados por um fim comum e que se articulam com a esfera pública e privada e seus atores. Sua importância na política internacional ou externa leva vários autores a desenvolver análises sobre suas mais diversas atuações e níveis.

No início dos anos 2000, para grupos sociais que atuavam nos espaços nacionais ou supranacionais, o Mercosul possibilitou uma mudança em seu cenário de ação, com novas oportunidades políticas. Isso está ligado à ação dos atores coletivos na esfera pública, que passou de Estado-nação para espaços transnacionais, graças à globalização econômica e a consequente cessão do Estado à parte de sua soberania territorial, mas também para os níveis subnacionais, com base em critérios religiosos, regionais, linguísticos, étnicos, de gênero etc., que começaram a competir com o Estado pela lealdade da população e, às vezes, por jurisdição territorial (JELIN, 2002).

Por outro lado, é importante ressaltar que estas transformações não foram lineares e diretas. Os Estados continuaram sendo os espaços em que as mudanças políticas são influenciadas; sendo assim, existem tensões que se originaram no âmbito nacional quanto às demandas dos movimentos sociais (JELIN, 2002).

Duas preocupações centrais se colocaram frente a inserção de organizações da sociedade civil no processo integrativo: a falta de participação no processo de tomada de decisão e de desenvolvimento sólido das dimensões políticas, sociais e culturais. A primeira resposta a isso foi a criação, por parte dos governos que integram esses blocos, de mecanismos consultivos que fizessem possível a participação da sociedade civil, que vinha exercendo pressão para estar nestes espaços; a segunda resposta veio dos próprios movimentos, que passaram a se unir em redes e organizações, de modo a propor sua agenda própria de integração e se tornando importantes interlocutores nestes processos (CAETANO, 2004).

O Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), criadas em 1994⁹, foram os precursores no desenvolvimento da institucionalização da participação social no Mercosul. O FCES foi criado como instrumento de representação paritária entre Estados e sociedade civil, de caráter consultivo. Possui como funções produzir recomendações sobre questões das agendas interna e externa do Mercosul; cooperar com o desenvolvimento do bloco; desenvolver políticas e normas sobre a integração do bloco; desenvolver estudos e pesquisas sobre as questões sociais e econômicas, dentre outros. Já a CPC foi criada com a função de facilitar a incorporação dos Estados aos ordenamentos jurídicos dos países membros (FARIA, 2017).

Martins, Albuquerque e Gomensoro (2011) buscam correlacionar a participação da sociedade civil e a consonância das políticas sociais na região, apontando uma presença política de organizações sociais no Mercosul que permitiu o desenvolvimento de uma agenda social no bloco, especificamente o Mercosul Social e Participativo.

Para os autores, existem três momentos que marcam a trajetória da integração mais recente. O primeiro deles é o lançamento da plataforma Somos Mercosul, em 2005, e a regionalização da participação social. O programa foi lançado, sob a presidência pró-tempore do Uruguai, com o intuito de superar do déficit de participação social do bloco, e buscou envolver a cidadania no processo integrativo por meio de espaços de diálogo entre governos e sociedade civil. Trata-se da criação de uma esfera pública regional, com base nos seguintes fundamentos teóricos: democratização, pensando na inserção de novos sujeitos sociais como detentores de direitos legítimos; esfera pública, que quer dizer incorporar os fluxos das pautas nos movimentos sociais, que normalmente ocorrem fora dos sistemas oficiais; e transparência, que implica na visibilidade das decisões, difusão de informações e discussão prévia (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011).

O segundo ponto refere-se às Cúpulas Sociais do Mercosul, que derivam de experiências de participação social por parte dos governos, a exemplo do orçamento participativo e Conferências Nacionais, quanto por parte das organizações sociais, a exemplo do Fórum Social Mundial. Essas experiências se fundamentam na governabilidade social, que deduz que os movimentos sociais possuem papel ativo na gestão, na implementação e monitoramento das políticas públicas. Neste ponto, dois aspectos merecem destaque por sua característica inovadora. Primeiramente, as Cúpulas Sociais derivam de uma ação conjunta de participação de governos, sociedade civil e órgãos do bloco, que não surgiu naturalmente, mas foi fruto de

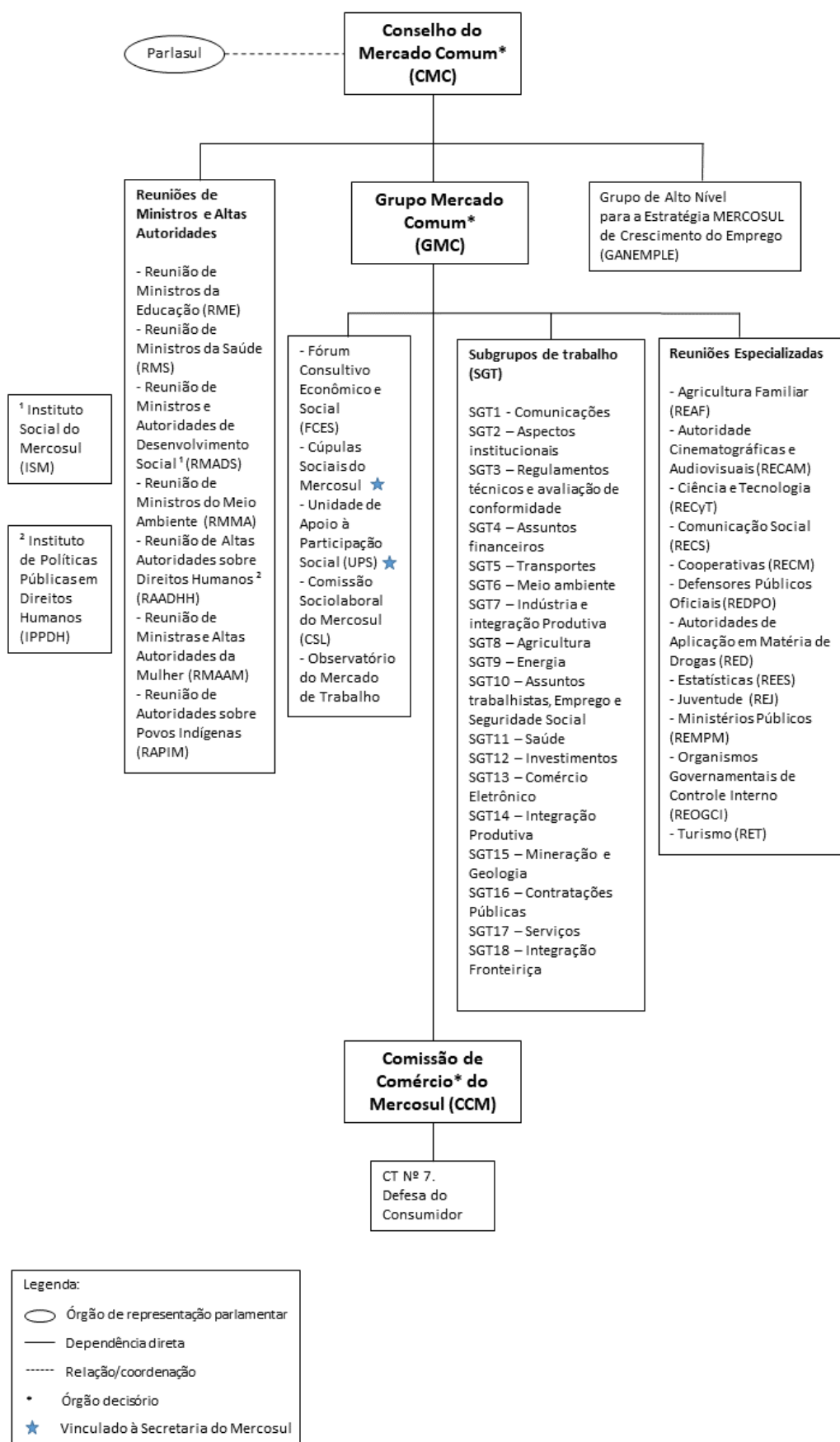
⁹ Protocolo Adicional de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994).

uma mudança gradual de cultura política. Em segundo lugar, a iniciativa possui um caráter intersetorial, que também não é natural e foi construído ao longo do tempo, com apoio não só das ONGs mas de setores econômicos difusos (MARTINS, ALBUQUERQUE E GOMENSORO, 2011).

O terceiro ponto aborda casos específicos de políticas públicas regionais em áreas como agricultura familiar, educação, saúde e Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, que deu origem ao Instituto Social do Mercosul e à Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS), que se dedicam em promover a harmonização das políticas sociais dos países do bloco. Em termos de processo integrativo, essa perspectiva colocou como eixo transversal o desenvolvimento social, vencendo as abordagens assistencialistas e a falta dicotomia entre políticas econômicas e sociais. Ademais, contribuiu para admitir o papel das organizações sociais como sujeitos das políticas públicas regionais (MARTINS; ALBUQUERQUE, 2011).

No âmbito dessas iniciativas, o organograma abaixo apresenta os espaços de participação social no bloco, no ano de 2020.

Figura 1. Organograma dos espaços de participação social no Mercosul (2020)



Fonte: Adaptado de Mercosul (2020) e Pont (s.d.).

Os Subgrupos de Trabalho, criados com a fundação do Mercosul, possuem função de debate e formulação de propostas, a partir das recomendações enviadas ao GMC (MARIANO, 2001). As articulações que contribuíram com a incorporação da temática trabalhista no bloco e a participação da sociedade civil foram lideradas especialmente pela Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), órgão de coordenação das centrais sindicais dos países do Cone Sul, fundada em 1986 (PONT, s.d.).

O FCES perdeu importância após o desenvolvimento destes outros espaços de participação, especialmente as reuniões especializadas e da Cúpula Social. Já o CPC, em 2004, recebeu a proposta fundar o Parlamento do Mercosul, assinado no ano seguinte. Em seu Protocolo Constitutivo, o Parlasul se debruça fundamentalmente na promoção da participação social e transparência. Quanto às Reuniões Especializadas, foram criadas para abrir o diálogo sobre temas que não eram abrangidos pelos Subgrupos de Trabalho, criados no Tratado de Assunção (FARIA, 2017).

As Reuniões Especializadas são vinculadas ao GMC, possuem caráter permanente, e são voltadas ao desenvolvimento de políticas ligadas à integração regional. Por outro lado, as Reuniões de Altas Autoridades do Mercosul, ligadas ao CMC, contam com autoridades que não são necessariamente ministros/as, diferentemente das Reuniões de Ministros. Geralmente, mesmo não existindo uma normativa sobre a participação, essas reuniões contam com a participação social. Tanto nas especializadas, quanto de ministros e altas autoridades, o funcionamento se dá por seções nacionais, espaços em que é possível articular governo e sociedade civil na discussão das políticas propostas, levadas posteriormente ao nível regional (FARIA, 2017).

Observa-se um cruzamento entre a agenda social e a agenda de participação social no bloco, com uma relação de dependência entre a institucionalização da participação social e o desenvolvimento da agenda social (FARIA, 2017). Todavia, estas mudanças acompanharam uma série de debilidades e desafios característicos do Mercosul. Dentre as principais dificuldades em termos de institucionalidade no Mercosul na década de 2000, incluíram-se: déficit democrático e precariedade institucional, articulação entre governos penosa, falta de transparência e burocratização do processo e baixa participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão (ALOP, 2009).

Quanto ao déficit democrático e a precariedade institucional, entende-se que a democracia e o processo de integração que busca ser eficaz necessitam de um mecanismo institucional e decisório em que se entende a importância do compartilhamento do poder, por meio da separação de funções ou poderes. Busca-se com isso evitar a noção de que a

concentração quase absoluta do poder em um dos três poderes (geralmente o executivo) é inevitável (CAETANO, 2004).

Identificaram-se, então, setores não representados e sem espaço no bloco; órgãos de participação em que o peso relativo da participação era maior para empregadores e sindicatos do que para outros atores sociais; alto grau de elitização da participação, primeiro porque os espaços de participação eram escassos e restritos aos membros, com pouca divulgação das atividades, mas também porque alguns temas possuíam especificidades limitadas à tecnocracia regional, afastando atores sociais não familiarizados com os processos; as organizações menores muitas vezes não possuíam recursos para participar de reuniões ou cúpulas, sendo invisibilizadas (ALEMANY, LEANDRO, 2006).

Quanto ao funcionamento, em que identificaram-se que os regulamentos dos espaços de participação, em geral, não seguiram a realidade dinâmica da sociedade civil na região e eram guiados por uma visão restritiva da participação; não existia um trabalho técnico que apoiasse o posicionamento através das recomendações, e, pelo contrário, a sociedade civil passou a produzir conhecimentos baseados nas recomendações produzidas nesses espaços; esse enfraquecimento das capacidades técnicas atrapalhou o desenvolvimento de uma participação mais qualificada, tanto no âmbito das grandes quanto das pequenas organizações, já que a capacidade técnica não está relacionada ao tamanho das organizações (GARRETÓN, 2006).

Partindo da crítica de que os instrumentos legais do Mercosul, em termos de nível de desenvolvimento e alcance de sua institucionalidade, são ambíguos, breves e insuficientes, entende-se que tais pontos críticos se transformaram em fraquezas e freios no bloco, estagnando diversos componentes. A arquitetura institucional atrapalhou o desenvolvimento de uma visão regional aberta e plural, pensando em médio e longo prazos (ALOP, 2009).

Nos processos de integração, a estrutura institucional não reflete somente questões técnicas ou jurídicas, mas a concepção política dentro da qual o processo é construído. Apesar da participação social complexificar o processo da integração regional, sem o olhar e contribuição da sociedade civil e cidadãos no processo, a integração corre o risco de perder a legitimidade do cidadão/ã (ALOP, 2009).

Por outro lado, algumas análises apontam que pode ser arriscada a substituição das práticas tradicionais de exercício da cidadania por novas formas de participação. Além disso, muitos atores públicos enxergam na sociedade civil uma ameaça à democracia representativa, enquanto outros reconhecem que isso faz parte do seu aprofundamento. Quanto às primeiras análises, Garreton (2006) observa que, quando a democracia se espalha na América Latina, por um lado o desenvolvimento da globalização parece tirar das comunidades políticas a

possibilidade de decidir sobre diversos problemas básicos, retidos nas mãos dos mercados transnacionais e outros tipos de poderes factuais. Por outro lado, as novas formas de desigualdade e pobreza geram circunstâncias em que é difícil exercer a cidadania de fato. Trata-se de um déficit democrático estrutural e vasto. Ademais, muitos organismos financeiros internacionais exaltam uma sociedade civil e cidadãos abstratos, que se tornam, de fato, clientes ou beneficiários de políticas tecnocráticas que condenam como populismo tudo o que se distancie delas (GARRETÓN, 2006).

Em relação ao FCES na década de 2000, por exemplo, o critério de representação nacional limitava a capacidade de representação, especialmente para atores com atuação expressiva em nível local ou regional. Ademais, contribuiu para elitizar as representações, impedindo o reconhecimento de novos atores com interesse no processo integrativo. Já a paridade, apesar de contribuir para evitar a preponderância dos setores econômicos, recobriu a dualidade empresário-trabalhador, excluindo outros grupos de interesse. Outra crítica demonstra que limitar o número de participantes impediu a representação e diversidades dentro e entre os Estados membros, especialmente sobre a participação econômica e social dentro do bloco (SANCHEZ, 2007).

O argumento de Garretón (2006) era de que, para que a sociedade civil e a cidadania não se transformassem em discursos retóricos, era necessário que estivessem acompanhados da criação de instituições efetivas de participação, além de reformas que relegitimassem os partidos políticos e que intermediassem as relações entre Estado, política e sociedade (GARRETÓN, 2006). Para o autor, a legitimidade da participação da sociedade civil não ocorre na representação da sociedade como um todo, mas pela particularidade, posicionamento e conhecimento de determinados grupos sobre questões específicas. O cenário político conta com inúmeros atores de diferentes universos e visões que se cruzam. Assim, os esforços de gestão democrática devem ter como objetivo ampliar a voz dos que participam e expandir os espaços de diálogo (ALOP, 2009).

Quanto a articulação entre governos penosa, o Mercosul possuía, de acordo com Vazquez (2008), uma ausência de visão regional, que se aprofundava dado o desenho institucional e metodológico intergovernamental prevalecente. Observou-se uma articulação de projetos nacionais que moviam o projeto comum para patamares mais ou menos relevantes da agenda, a depender da situação política nacional ou regional. Isso criava uma visão nacional de integração, na maior parte das vezes, e refletia na forma com que os mecanismos de participação eram concebidos e organizados, o que limitava a construção de agendas regionais que ampliam

o processo integrativo. A ausência de legitimidade técnica, social e política das tomadas de decisão impactavam fortemente em seu nível de efetividade e eficácia.

Quanto à falta de transparência e burocratização do processo, observou-se pouco espaço para poderes legislativos e países menores, além de uma ideia de que o Mercosul era “um negócio de poucos” (ALEMANY, LEANDRO, 2006, p. 26). Notou-se também a necessidade de estabelecer mecanismos permanentes e consolidar espaços institucionais que permitissem uma influência efetiva e com continuidade. Ademais, o canal de participação é disponibilizado, mas seu modo de operação não, além de haver uma lacuna sobre regulamentos e procedimentos para consultas (VAZQUEZ, 2008).

Ademais, observou-se uma fragilidade da sustentabilidade, ou seja, os órgãos que representavam a sociedade civil no Mercosul não dispunham de financiamento dos Estados, diferente do que ocorria com os órgãos intergovernamentais. Isso dificultava a continuidade da participação. As organizações que participavam eram as que possuíam recursos para se autofinanciar ou recorrer a apoio de fundações, por exemplo. Ou seja, o modelo promovia também uma elitização da participação (GARRETÓN, 2006).

Por fim, quanto à baixa participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, observou-se o processo integrativo ainda longe da cidadania regional e a falta de mecanismos para o envolvimento direto nas negociações dentro do bloco. Os espaços de participação possuíam caráter recomendatório ou propositivo, sujeitos à vontade dos órgãos governamentais. Ademais, o fato de não haver processo ou visão de longo prazo por parte dos tomadores de decisão dificulta a consolidação de relações de confiança com os atores sociais que possuem visões de longo prazo (ALEMANY, LEANDRO, 2006).

Na última década, para além das questões peculiares ao bloco e aos Estados envolvidos, os/as autores/as têm apontado problemas que extrapolam as questões institucionais, e que se observa não só no nível regional, mas no doméstico também.

Quanto às organizações sociais, as redes e alianças de organizações são compostas por uma diversidade de atores, com interesses setoriais também diversos. Além disso, possuem dificuldades em articular vozes e posições comuns, ainda mais, em um contexto de uma diversidade também de Estados e seus respectivos interesses nacionais. Em segundo lugar, grande parte das organizações não está tecnicamente preparada para lidar com questões de integração ou outros temas internacionais, além de não terem acesso a informações sobre processos decisórios e funcionamento dos mecanismos de integração, dadas as fragilidades institucionais desses arranjos. Isso leva essas organizações da sociedade civil a manifestar

posicionamentos antissistêmicos, que geram propostas com base em concepções em grande parte centradas no Estado (SERBIN, 2012).

Por último, como já mencionado, essas organizações possuem um caráter heterogêneo, o que faz a participação limitada em nível regional. Isso somado a ausência de espaços institucionalizados de participação, reflete em cooptação ou manipulação das organizações sociais por parte dos governos ou organizações intergovernamentais. Ao ponto em que as vezes não é possível distinguir entre declarações e documentos de cúpulas ou reuniões técnicas das organizações regionais, quais componentes derivam da ação da sociedade civil e quais são assumidos pelos governos, principalmente em espaços em que a presença governamental é muito forte (SERBIN, 2012). Essa característica foi identificada no caso da REAF, e as entrevistas buscarão contribuir para esclarecer alguns destes processos.

De acordo com Serbin (2012), a América Latina possui cidadanias de baixa intensidade. Isso porque não há sociedade civil constituída sem o desenvolvimento prévio de um contrato social entre Estado e cidadãos e os 20 anos de recuperação democrática e reformas estruturais não conduziram ao desenvolvimento de novos contratos sociais, com base em uma estrutura institucional e projeto político nacional, na maioria dos países da região. Ademais, a possibilidade de desenvolvimento de organizações sociais tem sido mais apoiada por doadores externos do que pela abertura efetiva do Estado. Além disso, a participação cidadã nas áreas e processos de integração regional costuma ser percebida negativamente ou recebida com relutância pelos governos, organizações e doadores.

A sociedade civil na América Latina e Caribe conforma-se em uma matriz sociopolítica imposta pelo Estado. Assim, o Estado é uma referência permanente no desenvolvimento da sociedade civil da região, inclusive dos movimentos antissistêmicos. Por outro lado, as abordagens multissetorial e multinível, que consideram a articulação de atores diversos para promover políticas e estratégias, muitas vezes acontece em forma de parcerias seletivas e *ad hoc*, que sobrepõem abordagens eficazes e sustentadas de participação institucional. Todavia, grande parte dos obstáculos que prejudicam esta articulação efetiva, em níveis regional e global, também dizem muito sobre as fragilidades das organizações da sociedade civil (SERBIN, 2012).

Uma análise da *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo* (ALOP, 2009) demonstrou que a proposição de canais de participação social precisava passar por três estratégias naquele momento, quais sejam: 1) fortalecer a institucionalidade inclusiva do bloco, como o Parlasul, as Reuniões Especializadas e instâncias similares, as Cúpulas Sociais, o Instituto Social do Mercosul, o Fórum Consultivo Econômico

e Social etc.; 2) criar condições para a utilização efetiva das vias e canais de participação na institucionalidade do bloco, incluindo o aprimoramento da capacidade de proposta e elaboração da sociedade civil em diversas frentes, assegurar mecanismos de financiamento institucionais que permitam uma participação plural, articular esforços que as instituições regionais coordenam para fomentar um processo de integração mais inclusivo, e vincular ao/à cidadão/ã comum o processo integrativo; e 3) criar novos espaços e instrumentos de participação, que contenham uma visão holística do processo de integração, com mecanismos de consulta e monitoramento de políticas nas instâncias supranacionais.

Em termos de potencial político das organizações e movimentos sociais atuantes no Mercosul, observou-se sua capacidade de criar espaços articulados para compartilhar visões, que são responsáveis por moldar as identidades coletivas e acumular experiência e conquistas, apesar das limitações que o modelo mercosulino apresenta (ALOP, 2009). Na região existiam sintomas encorajadores, que se expressavam em redes regionais com vistas a fomentar a integração regional, a exemplo da Aliança Social Continental, em resistência à criação da ALCA e o Fórum da Diplomacia do Cidadão, que tinha como objetivo influenciar a agenda da OEA e outros organismos regionais, contestando o neoliberalismo e a hegemonia estadunidense (SERBIN, 2012).

Gonzalo Berrón (2013), ao realizar um balanço da participação social na América do Sul entre 2003 e 2013, argumenta que o ciclo de efervescência da participação iniciado em 2003 deu lugar a um gradual esfriamento nos últimos anos analisados, identificados a partir alguns dilemas enfrentados pela região. Dentre eles, destacam-se a participação institucional e questões político-ideológicas. Quanto à participação institucional, observou-se que, na maioria dos casos, ela não produziu resultados concretos em termos de política pública, e quando produziu, tais resultados não eram óbvios ou apareceram muito diluídos no produto final. Ademais, no geral observa-se que a quantidade de recursos que as organizações precisam investir é muito grande frente aos resultados que se consegue. O dilema girava em torno dos seguintes questionamentos: continuar ou não insistindo na participação, demandar ou não aprimoramento dos mecanismos participativos, investir ou não em recursos para a participação, ou o quanto investir para conseguir o que.

O autor aponta as seguintes razões que motivam a mudança mencionada quanto ao grau de participação, bem como qual a relação que possuem com os dilemas que a institucionalidade participativa apresenta às entidades da sociedade civil na América do Sul: 1) o vigor do processo: quanto mais vigor possui o processo de integração, mais interesse e respostas da sociedade civil se consegue, aumentando a demanda por participação social. Partindo desse

pressuposto, entende-se que o estacamento dos processos integrativos, por razões diversas, produz uma perda de interesse por parte dos atores, que passam a reconsiderar se vale a pena participar. Frente à dúvida, a participação diminui ou é burocratizada, no sentido de fazê-la sem mobilização, sem propostas, etc.; 2) a complexidade técnico-burocrática: sugere que a participação em tomadas de decisão muitas vezes possui uma complexidade técnica que desencoraja grupos que não possuem recursos humanos ou materiais que lhes permitam participar de maneira qualificada. Outra dimensão relacionada diz respeito ao desânimo da participação frente ao ritmo burocrático dos processos, tanto por serem morosos quanto complexos ou não transparentes o suficiente para se mostrarem efetivos; e 3) escassez de recursos: quanto aos recursos materiais, a região enfrentou nos últimos anos uma mudança nas questões relacionadas à cooperação internacional, que afetou a capacidade de muitas organizações sociais que enfrentam dificuldades no financiamento da participação, uma vez que a agenda de livre comércio foi praticamente eliminada das prioridades das agências de cooperação do Norte, e a cooperação ligada aos sindicatos, por exemplo, foi fortemente afetada pela crise. Essa interrupção da cooperação em muitos casos impossibilitou a continuidade da participação social (BERRÓN, 2013).

O autor também levanta alguns questionamentos sobre quanto desses dilemas pragmáticos poderiam ser solucionados pela via institucional, e quantos deles por meios políticos. Os institucionais ou burocráticos podem conter dois tipos de resolução, ou uma combinação deles: 1) podem ser feitos arranjos para melhorar a eficiência, transparência e otimização de recursos, a exemplo do Conselho Econômico e Social Europeu (CESE); 2) articulação política, apoiando ou criticando as ações derivadas de processos institucionais, a exemplo da mobilização contra os trabalhos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ou ações propositivas com liderança de ideias, pessoas ou políticas. Nos dois casos é possível participar, contudo, observa-se que, naquele momento, nenhum deles foi suficiente para fomentar a reversão do ciclo descendente da participação social na região.

Quanto ao nível político e ideológico, os dilemas são mais profundos, uma vez que as experiências de integração desenvolvidas nos anos 2000 por governos próximos a movimentos sociais produziram resultados que na prática contradizem várias premissas da visão das organizações sociais em relação aos processos de integração. Isso aponta dúvidas quanto aos governos, mas também aos processos viáveis de emancipação e justiça social e ambiental (BERRÓN, 2013).

Constata-se que algumas práticas políticas foram orientadas por múltiplos caminhos, por motivações baseadas em nuances da visão político-ideológica da realidade. Em muitas circunstâncias as organizações não precisaram optar por uma ou outra forma de inserção, e ocorreram práticas contraditórias por conta disso. Um primeiro setor orientou a participação em todos os processos, enquanto outro se envolveu mais ativamente no processo da ALBA (BERRÓN, 2013).

Isso ocorreu muito nas organizações sociais brasileiras presentes no Mercosul. Muitas delas alinhadas com a ênfase do governo Lula no revigoramento do Mercosul e sua arquitetura participativa, experimentaram continuar na Cúpula dos Povos, aceitando participar do novo quadro institucional mercosulino, acreditando no novo contexto de integração dos povos, para além do mercado. Por outro lado, o setor cético em relação aos mecanismos de participação e à integração regional como um todo. Estes deram início a organização de uma articulação regional de apoio e solidariedade ao que se desenvolvia na ALBA que, ao mesmo tempo em que dialogou com organizações integrantes do Conselho de Movimentos Sociais da ALBA, se desenvolveu de forma independente do Conselho (BERRÓN, 2013).

As relações dos movimentos sociais com a integração sul-americana descritas acima são caracterizadas pelo que o autor chama de “novo perfil” (BERRÓN, 2013, p. 51) de atuação. O novo perfil é definido pela ruptura do corpus de condenações que caracterizou a etapa anterior, que demonstrou uma redução no nível e investimento social na participação nesses processos, sem significar retirada total. Esse perfil baseia-se nas seguintes noções: 1) preservação de uma expectativa política sobre a Unasul¹⁰, pelo potencial perfil anti-imperialista que apresentava e pelo aumento da presença do bloco na região, pelo menos em termos de posicionamento político; 2) ceticismo sobre o ritmo das mudanças; 3) reformulação do discurso em torno da presença brasileira na região, em termos políticos e econômicos, onde o Brasil passa a ser visto como subimperialista, abalando a noção fraterna da América do Sul; 4) ceticismo em relação à procura de uma estrutura organizacional alternativa de integração, observada principalmente pelo lento desenvolvimento das propostas na área financeira; 5) frustração com as respostas domésticas e regionais à crise global; 6) controvérsia sobre extrativismo/desenvolvimentismo versus sustentabilidade no contexto da integração, relacionado às mega obras de infraestrutura para extrativismo e IIRSA; 7) desprezo de proposições produtivas integrais de cadeias

¹⁰ A Unasul foi abandonada pela maior parte dos países integrantes, em 2019, um ano após os representantes de seis países da América do Sul, Brasil, Argentina, Colômbia, Paraguai, Chile e Peru terem suspenso a participação do bloco, justificada por uma crise prolongada no órgão. Desde então, os Estados se retiraram do bloco, sendo o último pronunciamento de saída feito pelo ministro das Relações Exteriores do Uruguai, em março de 2020 (LEAL; MOLINA, 2019; Estado de Minas, 2020).

produtivas frente a competências entre países; 8) voluntarismo vis-à-vis ineficiência administrativa.

Tratava-se de uma nova percepção do caráter emancipatório da integração e sua obrigação com a justiça social e ambiental na forma em que os governos a operam, manifestando-se de três formas: como uma insatisfação quanto ao potencial de mudança do caminho integracionista; como uma insatisfação quanto à vontade ou capacidade dos governos de implementar esta agenda; e como incapacidade de exercer pressão em favor destas mudanças, ou por conta da mudança no teor da mobilização social da região, ou por conta das relações estabelecidas com estes governos (BERRÓN, 2013).

Mais recentemente, observamos que, mesmo com as dificuldades que o bloco tem enfrentado no decorrer dos anos, é possível afirmar que o desenvolvimento dos espaços de participação social contribuiu para aumentar a agenda de diálogo transnacional dos atores da sociedade civil com vistas a influenciar os processos decisórios no bloco. De acordo com Mariano (2015)

A participação de atores sociais no processo de negociação é um pressuposto fundamental no esquema, pois sem ela não é possível a passagem da cooperação para a integração. Mais do que isto, sem a democratização torna-se difícil ampliar e aprofundar a relação entre os países porque: limita a capacidade dos governos de aumentar e consolidar o apoio na sociedade para essa política, e de dinamizar essa integração (MARIANO, 2015, p.170).

Por fim, é importante mencionar que existe uma diferença entre analisar a participação social e a influência social produzida pela participação. Lasker e Guildry (2008, *apud* RAMANZINI JUNIOR, 2015) apontam que existe uma distinção entre oportunidade, na qual os atores têm a chance de participar dos processos porque a criaram ou foram convidados; voz, em que tal oportunidade proporciona a chance de expressar suas ideias aos outros; e influência, quando tais ideias são de fato utilizadas nos processos decisórios.

A próxima seção discute alguns conceitos pertinentes à literatura do sujeito político feminista, de modo a compreender a atuação política dos movimentos de mulheres rurais na região. Posteriormente, explora os principais movimentos.

2.3. A ARTICULAÇÃO DAS MULHERES RURAIS NA AMÉRICA DO SUL

Para discutir a atuação dos movimentos de mulheres rurais na América Latina, iniciamos a seção dialogando com a literatura feminista do sujeito político. A partir da compreensão sobre

a atuação política e práticas sociais, apresentamos o contexto e as principais agendas dos movimentos rurais, especialmente os de mulheres.

De acordo com Scott (1995), gênero é definido a partir de um núcleo de conexão composto por duas proposições integradas, quais sejam, 1) gênero é um elemento que constitui as relações sociais, que se baseiam nas diferenças compreendidas entre os sexos; e 2) gênero é um modo primário de atribuir significado às relações de poder, ou seja, o primeiro – mas não o único – campo no qual o poder é articulado. Quando a organização das relações sociais se modifica, necessariamente se modificam, também, as relações de poder. Gênero é, pois, uma das referências usuais pelas quais se concebe, legitima-se e se critica o poder político. Ele não só faz referência ao que significa a oposição homem/mulher; ele estabelece esta oposição. Em nome da “proteção” do poder político, esta referência precisa parecer fixa, fora da construção humana, componente da ordem natural ou divina. Dessa forma, o significado de poder é composto justamente pela oposição binária e pelo processo social das relações de gênero; assim, questionar ou modificar essas noções ameaça todo o sistema (SCOTT, 1995).

A identificação de Scott que as relações de gênero são construídas socialmente contribuiu para firmar o conceito na teoria feminista. Todavia, após décadas de popularização do conceito, seu esvaziamento político conduziu as/os teóricas/os feministas a resgatá-lo, principalmente, pelo conceito de patriarcado discutido no feminismo pós-colonial. Busca-se, com isso, uma nova síntese a partir do entendimento do sujeito político feminista, tanto nas questões de identidade quanto nas práticas sociais (BUTTO, 2017).

De acordo com Fraser (2007), a segunda onda do movimento feminista foi responsável por desenvolver esta síntese, e se divide em três fases. A primeira com o feminismo relacionado aos novos movimentos sociais que emergiram nos anos 1960 (foco nas questões de redistribuição); a segunda com foco no âmbito das identidades (foco nas questões de reconhecimento); e a terceira com o movimento sendo praticado como uma política transnacional, em espaços que vinham emergindo nesse nível. A terceira fase anuncia, de acordo com a autora, uma transformação na escala da política feminista, que pode permitir a absorção dos melhores aspectos das fases anteriores, quais sejam: uma síntese entre a redistribuição e o reconhecimento.

A mudança de paradigma identificada pela autora, entre a primeira e a segunda fase, relaciona-se com a queda do comunismo e a ascensão do neoliberalismo. Ou seja, a “mudança da redistribuição para o reconhecimento é parte de uma transformação histórica de maior escala associada à globalização” (FRASER, 2007, p. 298). No terceiro mundo, após a queda do comunismo, o fluxo de ajuda para a periferia foi drasticamente reduzido. Ademais, o fim do

regime de Bretton-Woods incentivou a política neoliberal de ajuste estrutural, que pôs em xeque o desenvolvimento dos Estados pós-coloniais. O alcance dos projetos de redistribuição igualitária nos países do sul global foi reduzido drasticamente, e como resultado, políticas de governos autoritários emergiram nestes países. Os movimentos feministas foram obrigados a atuar sem um arcabouço político que guiasse os ideais populares para os espaços igualitários (FRASER, 2007). Na América Latina, outra questão enfrentada foram as transições democráticas no final dos 1980 e em toda a década de 1990 (ALVAREZ, 2014).

Na terceira fase identificada por Fraser, as feministas passaram a advogar que não é possível lutar contra as injustiças de gênero permanecendo no âmbito do Estado. O Estado apaga as fontes de injustiça para além das fronteiras porque 1) limita, no âmbito doméstico, o alcance da justiça às instituições que organizam as relações sociais; e 2) bloqueia a contestação das mulheres pelas forças que as oprimem, protegendo contra o alcance da justiça os Estados predadores e interesses privados transnacionais de todos os tipos, inclusive as estruturas de governança da economia mundial, que desenvolvem padrões de interação exploradores e os isentam de controle democrático. Dessa forma, o resultado é excluir do alcance da justiça as ações que constituem as relações de gênero que atravessam as fronteiras territoriais (FRASER, 2007).

É com esse olhar que emergiu uma nova fase da política feminista, que se preocupava com as injustiças de má distribuição e não-reconhecimento, designadas por Fraser como lutas contra o mau enquadramento. Confrontando essa questão, esta fase apresentou mais uma dimensão da justiça de gênero – além da redistribuição e reconhecimento – qual seja a da representação. Tratava-se de, para além de assegurar voz política a mulheres em espaços políticos, “reenquadrar as disputas sobre justiça que não podem ser propriamente contidas nos regimes estabelecidos” (FRASER, 2007, p. 305). Nesse sentido, redistribuição, reconhecimento e representação passaram a ser, nesse momento, constituídos de forma equilibrada (FRASER, 2007).

Entendendo que há diversas perspectivas de construção do sujeito, dado a diversidade existente entre as mulheres, a partir do cruzamento com outras relações e contextos sociais (BUTTO, 2017), Kergoat (2010) utiliza os conceitos de consubstancialidade e coextensividade para tratar das relações sociais. Essas são consubstanciais porque amarram as práticas sociais, numa perspectiva sociológica; e são coextensivas porque, ao se desenvolverem, as relações sociais de gênero, classe e raça se reproduzem e coproduzem de forma mútua. Entendendo-se que há dois níveis de acessar a realidade, quais sejam o das relações subjetivas e o das relações sociais, observa-se que, mesmo deslocando-se algumas tensões em matéria das relações

subjetivas entre os sexos (a possibilidade de as mulheres obterem sucesso profissional, por exemplo), as relações sociais de sexo permanecem iguais, baseadas na opressão, exploração e dominação. Para a autora, por meio dessa compreensão podemos recolocar no centro da investigação o sujeito político, considerando as suas práticas, que são constantemente ambíguas e contraditórias (KERGOAT, 2010).

Nesse sentido, são as práticas sociais que permitem gerar formas de resistência e, por isso, carregam consigo um potencial de mudança social – por exemplo, mulheres ocupando espaços de decisão e práticas sociais e públicas, como a presidência de uma associação. E é por meio da análise do sujeito que se torna possível entender a transição do problema da dominação para o das resistências, e consequentemente, da eclosão dos movimentos sociais (KERGOAT, 2010).

Tratando especificamente da América do Sul, as dinâmicas feministas são caracterizadas por Sonia Alvarez (2014) por três momentos diferentes, dos quais identificamos algumas diferenças em relação às características das fases descritas por Fraser. Primeiro, uma fase de centramento e um arranjo do “feminismo no singular” (p. 17) (década de 1970). Segundo, uma fase de descentramento e diversificação dos feminismos (década de 1980 e 1990). Terceiro, o momento atual, caracterizado por “sidestreaming”, ou seja, diferentemente do “mainstreaming” (fluxo transversal), uma horizontalização dos discursos e práticas de uma pluralidade de feminismos em espaços da sociedade civil, fruto da multiplicação dos campos feministas. Um aspecto importante para o nosso trabalho, que a autora sustenta em relação aos movimentos sociais, é que os movimentos feministas geralmente se disseminam para além da sociedade civil, de forma vertical, para a sociedade política, o Estado e outros espaços nacionais e transnacionais. Os campos discursivos de ação destes movimentos se organizam por meio de redes político-comunicativas; ou seja, os/as atores/rizes que transitam nesses espaços “se entrelaçam em malhas costuradas por cruzamentos entre pessoas, práticas, ideias e discursos” (ALVAREZ, 2014, p. 18 *apud* DOIMO, 1995).

Essas “malhas” se entrelaçam nos mais diversos espaços, inclusive os menos formalizados, como a mídia e a internet. Dessa forma, os discursos feministas, bem como suas ideias e interpretações, integram formações políticas em que é possível exercer cidadania, imaginar direitos, mas também forjar necessidades, negociar e disputar poderes e princípios. Ou seja, não se trata de espaços pré ou para-políticos, como geralmente se subentende nas distinções entre movimentos sociais e partidos/Estado. O poder, as lutas interpretativas e disputas políticas e culturais também são elementos que constituem o campo feminista, e

consequentemente, também minados por desigualdades em diversas esferas (ALVAREZ, 2014).

Durante a segunda fase descrita por Alvarez, um núcleo hegemônico feminista se configurou na América do Sul, por meio das ONGs transnacionalizadas e especializadas. Todavia, coletivos e outras mobilizações menos estruturadas, como articulações nos sindicatos urbanos e rurais, foram se estabelecendo no Brasil e em outros países e espaços transnacionais na América Latina. Inclusive, no caso do Brasil, muitas ativistas feministas possuem histórico de participação em instâncias como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ou outros sindicatos, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ou outros movimentos rurais, e movimentos vinculados à igreja, movimentos estudantis e de mulheres rurais e urbanas (ALVAREZ, 2014).

O final dos anos 1990 foi marcado por uma crítica cada vez mais dura ao neoliberalismo global, regional e nacional. Isso se aprofundou na chamada onda rosa, caracterizada pela ascensão dos governos progressistas na América Latina, marcada pela eleição de Hugo Chávez, em 1998, e pelas eleições no Brasil e Argentina, no início dos anos 2000. Diversos setores da sociedade civil e política estavam envolvidos, inclusive setores da sociedade não cívica, expressada em manifestações alter-mundistas e no Fórum Social Mundial, que configuram o terceiro momento do campo feminista recente na América Latina, plural e auto-organizado, muitas vezes, dentro de outros movimentos e sindicatos. Ademais, identifica-se o próprio Estado como um setor notório no campo feminista, por meio do feminismo estatal participativo, especialmente no caso brasileiro. Ademais, a internet e redes sociais compõem uma parte destacada na popularização dos feminismos e articulação dos campos (ALVAREZ, 2014).

A seguir, voltaremos ao contexto e principais agendas dos movimentos rurais da região, especialmente os de mulheres.

2.3.1. Movimentos de mulheres rurais na América Latina e no Mercosul: contexto e agendas

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, p. 42),

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 (NOBRE et al., 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 (NOBRE et al., 2017).

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 se 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 organizado pela FAO (SALCEDO; GUZMÁN, 2014) 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 (NOBRE et al., 2017), 15,2% das mulheres rurais entre 15 e 29 anos se encontram empregadas, frente a 45,6% dos homens ¹¹.

Outrossim, no que tange ao desenvolvimento econômico, observamos as desiguais condições de apropriação dos recursos materiais e imateriais entre homens e mulheres, em 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 (NOBRE, 2012).

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).

¹¹ O trabalho doméstico realizado pela maioria das jovens rurais não é considerado como atividade econômica nas estatísticas oficiais (FAO, 2017).

Apresentando alguns dados sobre os Estados membros do Mercosul, na Argentina, 47% da população rural é composta por mulheres (NOBRE et al., 2017). Todavia, um estudo sobre a situação das mulheres rurais¹² 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 realizado pelo IBGE, no Brasil a desigualdade no acesso das mulheres à terra é uma questão importante. As proprietárias possuíam, em 2006, uma área média que equivalia 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). Por outro lado, podemos observar uma melhora ao longo dos últimos anos. O número de mulheres à frente das propriedades agropecuárias passou de 12,6% em 2006 para 18,7% em 2017, totalizando 946 mil (IBGE, 2017).

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 48% 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 às melhores condições de trabalho, por exemplo, agravando os índices de pobreza entre as mulheres do campo. O acesso à terra e aos

¹² *Mujeres que trabajan la tierra: Un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina* (BIAGGI, CANEVARI, TASSO, 2007).

recursos produtivos se mantém desigual entre homens e mulheres (FAO, 2019). Em 2017, apenas 25% das propriedades rurais estavam sob chefia de mulheres (GUEREÑA, 2017).

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).

Em um âmbito geral, os estudos sobre os movimentos sociais rurais têm se atentado, dentre outras questões, à dinâmica das mudanças socioeconômicas nos espaços rurais, bem como a proletarianização, os vínculos rural-urbanos e as relações de gênero. As principais questões que guiam este debate têm sido: ainda podemos falar em um campesinato, mesmo após 25 anos de ajuste estrutural? E, em menor medida, como é possível conciliar o “desaparecimento” do camponês com o fato de que os movimentos mais progressistas e militantes do mundo se baseiam no campo (MOYO; YEROS, 2005)? Mais especificamente no âmbito dos estudos de gênero e trabalho no campo, o foco está nas relações entre o capitalismo e as mulheres, especialmente as questões da “relativização da tese da exclusão das mulheres no mercado de trabalho no sistema capitalista no Brasil; e a caracterização do trabalho das mulheres no campesinato como parte de relações pré-capitalistas” (BUTTO, 2017, p. 62).

Moyo e Yeros (2005) defendem que a transição para o capitalismo na periferia aconteceu sob acumulação desarticulada, subordinada não só às necessidades de acumulação das burguesias internas, como (e por meio de) uma aliança com as necessidades de acumulação do capital do Estado central. Tal processo seguiu, por meio de várias combinações, cinco trajetórias principais.

A primeira delas é a trajetória *junker*¹³ dominante de proprietários que se tornaram capitalistas na América Latina e parte da Ásia. Se expandiu durante o século XX e resultou na Revolução Verde. Esse caminho da agricultura comercial em larga escala atua juntamente com o capital transnacional, e nos últimos anos, também se expandiu para longe da agricultura, manejo da vida selvagem ou empreendimentos de ecoturismo. A segunda é a trajetória mercantil de capital não rural, que inclui pequeno-burgueses, burocratas, militares, dentre outros que obtiveram acesso à terra por diversas vias, inclusive estatais. Esses cultivam uma escala menor do que a primeira, mas se enquadram nos mercados de exportação agroindustriais.

¹³ Que diz respeito à aristocracia, nobreza (DUDEN, 2017).

A terceira é a trajetória estatal que envolveu apropriação de terras pelos Estados durante as construções nacionais, presente em toda a periferia. Encontra-se em reversão, em decorrência das privatizações, concessões ao capital nacional e internacional, ou conversão ao ecoturismo, que alimenta as duas trajetórias anteriores (MOYO; YEROS, 2005).

A quarta é a trajetória limitada de camponeses médio a ricos, iniciado por tendências genéricas à diferenciação rural e políticas de Estado no pós-guerra. Durante as construções das nações, estavam sujeitos a políticas contraditórias de baixos preços ao produtor, subsídios e reforma agrária. No período neoliberal, cresceu por conta da descoletivização, mas também foi forçada a sucumbir ou prosseguir por conta própria. Passou a diversificar investimentos para atividades não agrícolas, como transporte, comércio etc. Também se inclui aqui a agricultura contratada, onde os capitais transnacionais contratam de forma direta os produtores de commodities e controlam suas condições de produção, sem se envolver em posse de terra e questões trabalhistas (MOYO; YEROS, 2005).

Por fim, a trajetória rural pobre compõe-se das massas camponesas totalmente proletarizadas e semi-proletarizadas. Orientações contraditórias - de proletarização total a retenção ou aquisição de um lote familiar para pequenas produções - caracterizam-na. No contexto da liberalização comercial, foi acompanhada de trabalhadores afastados de minas, fazendas e indústrias urbanas. Juntamente com a semi-proletarização, hierarquias sociais derivadas de gênero, geração, raça, dentre outros, floresceram em graus tão profundos a ponto de produzir uma dependência pessoal, da qual os autores associam a uma escravidão humana sob o capitalismo (MOYO; YEROS, 2005).

A acumulação desarticulada e seu efeito de semi-proletarização fornecem a base econômica estrutural para o surgimento destes fenômenos. Ou seja, a ausência de uma relação objetiva entre a recompensa do trabalho e o desenvolvimento das forças produtivas, a compulsão monótona das forças do mercado tem potencial de levar os trabalhadores assalariados a relações de dependência pessoal, diversas vezes entrepostas com hierarquias sociais fortes que se fundem com a classe (por exemplo, raça), ou se cruzam com ela (gênero). A princípio, não se parecem capitalistas, mas dependem totalmente da operação do mercado capitalista, e continuam a produzir formas de servidão e senhorio (MOYO; YEROS, 2005).

Com isso, ao contrário do que se registrou no século XIX sobre o a ação isolada e conservadora do campesinato, observa-se que o campo foi completamente revertido no século XX, e integrado não só à economia capitalista, mas à dialética humanista da consciência, por meio das mobilizações nacionais e socialistas e, atualmente, feministas e ambientalistas. Mais ainda, ao contrário do que muitas teorias do pós-guerra pontuam sobre o comportamento

político dos camponeses, o campo não apresenta tendências comportamentais essenciais de qualquer tipo. Os/as pobres rurais se envolvem em diversas políticas, votam nas eleições locais e nacionais, envolvem-se em atos secretos e desorganizados (invasões, caça furtiva, roubo), participam de ocupações de terra abertas e organizadas, e também de sindicatos. Ou seja, sua política pode ser progressiva ou regressiva, em conformidade com as demandas da sociedade civil ou não (MOYO; YEROS, 2005).

Os movimentos rurais contemporâneos têm se proliferado a partir da década de 1980 e se tornado fontes importantes, muitas vezes centrais, da política de oposição em seus Estados. Trata-se de um novo campesinato (PETRAS, 1997, *apud*, MOYO; YEROS, 2005), com diversas características, dentre as quais destacam-se: 1) táticas caracterizadas por ação direta, mas também em espaços públicos e privados; 2) estratégia anti-política, caracterizada pela autonomia de partidos e Estado, mas busca de alianças estratégicas com partidos, sindicatos e outros movimentos sociais; 3) ideologias fundidas entre políticas marxistas e étnico-raciais, e casa vez mais sensíveis ao gênero e ecologia ; e 4) são cosmopolitas, desenvolvem uma visão internacionalista e participam de debates e alianças internacionais em seu nome (MOYO; YEROS, 2005).

Todavia, apesar de equivaler a uma política rural fundamentalmente nova, a maioria dos movimentos rurais latino-americanos adotam esse modelo como um ideal, enquanto alguns não o aceitam completamente e outros adotaram aspectos dele contra sua vontade. No caso do Brasil, a questão da autonomia passou por um momento crítico. Durante a redemocratização, o MST cultivou laços estreitos com o Partido dos Trabalhadores (PT), mantendo sua dependência e firmando uma parceria estratégica com a CUT. Todavia, na visão de Moyo e Yeros, nos anos 1990 tanto a CUT quanto o PT sofreram cooptação e acomodação em relação ao neoliberalismo e poder estatal. Desde a vitória eleitoral do PT, o MST passou a incorporar-se às estruturas estatais, o que coloca em questão a identidade do movimento. Todavia, diversas contradições orbitam a questão, já que o MST também passou a intensificar sua campanha de ocupação de terras no governo Lula, iniciando um período novo de confronto rural (MOYO; YEROS, 2005).

Os sinais positivos na América Latina dizem respeito a sensibilidade ecológica e o reconhecimento do patriarcado como um problema fundamental, especialmente no Brasil e no México. Em relação a ao gênero, os movimentos rurais têm adotado uma política de equidade que vem dando frutos em termos de mobilização, democratização e lobby contra o Estado pela inclusão da legislação específica de gênero nos processos de reforma agrária. Outra questão central tem sido o internacionalismo (MOYO; YEROS, 2005).

O desenvolvimento da articulação internacional entre os movimentos rurais é o mais recente dos avanços políticos (MOYO; YEROS, 2005). Os movimentos de maior destaque são o Coordenadoria Latino-americana de Organizações Camponesas (CLOC), Coordenação Continental das Nacionalidades e Povos Indígenas de Abya Yala e a Via Campesina, que tem apresentado grande importância nos espaços internacionais em quatro continentes (DEERE; ROYCE, 2009).

Uma experiência de convergência regional convocada pelo MST e organizações camponesas e indígenas nos andes desenvolveu a campanha “500 anos de Resistência Indígena, Negra e Popular” (1989-1992). Disso, resultou o I Encontro Continental dos Povos indígenas, em 1990, com a autonomia indígena e autodeterminação como principais pautas. Formaram, pouco depois, a Coordenação de Organizações Indígenas e Nações do Continente, que, em 2007, passou a se chamar Coordenação Continental das Nacionalidades e Povos Indígenas de Abya Yala (DEERE; ROYCE, 2009). Outra iniciativa derivada da campanha regional foi o I Congresso Latino-americano de Organizações do Campo, no Peru, em 1994. Reunindo representantes de mais de oitenta organizações de dezoito países da América Latina e Caribe, formalizou-se a constituição da CLOC. Atualmente, é composta por dezenas de organizações do campo, sem-terra, pequenos e médios agricultores, indígenas e mulheres de quase toda a América Latina. Em 1997, o segundo Congresso celebrou a I Assembleia de Mulheres do Campo, que ocorreu no Brasil (SEOANE; ALGRANATI, 2020).

As origens da Via Campesina também datam o começo dos anos 1990. Em 1992, organizações de camponeses e agricultores da América Central, do Norte e Europa participaram do II Congresso da União Nacional dos Agricultores da Nicarágua (UNAG) e, no ano seguinte, o I Congresso da Via Campesina, na Bélgica, constituiu-a oficialmente como organização transnacional dos movimentos sociais rurais (DEERE; ROYCE, 2009). A Via foi impulsionada e fundamentada pela CLOC, com o lema “Globalizemos a luta, globalizemos a esperança”, e ambas têm promovido e participado de diferentes experiências de coordenação do movimento alter-mundista, a exemplo do Fórum Social Mundial e outras campanhas contra o neoliberalismo (SEOANE; ALGRANATI, 2020).

As pautas unificadoras da CLOC com a Via Campesina são, em especial, 1) a crítica das políticas neoliberais na agricultura em todas as suas dimensões, principalmente as anti-campesinato; 2) seu comprometimento em conceber um projeto alternativo de desenvolvimento que concernem a reforma agrária, o desenvolvimento sustentável e soberania alimentar; e 3) o compromisso com a justiça social, incluindo racial e igualdade de gênero. Quanto à última,

observa-se que as redes de ativismo transnacional¹⁴ desenvolveram um papel fundamental em angariar apoio doméstico e internacional para as convenções sobre os direitos das mulheres e povos indígenas. A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1979), por exemplo, foi essencial para estimular o a articulação dos movimentos feministas. Ademais, a IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, em 1995, liderada por ONGs feministas latino-americanas, foi particularmente importante para os movimentos e mulheres rurais, porque contribuiu para o desenvolvimento e organização de redes de mulheres rurais e associações com a agenda de direitos das mulheres (DEERE; ROYCE, 2009).

Para além dos esforços e dificuldades em incluir uma agenda de gênero na CLOC e na Via Campesina, algumas iniciativas demonstram resultados positivos na incidência dos movimentos rurais feministas: a maioria dos documentos produzidos por estas organizações são escritos em uma linguagem neutra de gênero, o que demonstra uma mudança de uma linguagem exclusiva para uma inclusiva, contribuindo para superar a tradicional invisibilidade das mulheres enquanto sujeitos políticos. Ademais, observa-se uma transversalidade da temática de gênero nas agendas destas organizações, que contribui para reconhecer que as relações desiguais entre os sexos não são somente problemas de mulheres, mas da sociedade inteira, nas mais diversas esferas (DEERE; ROYCE, 2009).

Além da CLOC e da Via Campesina como impulsionadoras das pautas dos movimentos de mulheres rurais latino-americanas, outro ambiente demonstra grande importância, qual seja a Rede Latino-americana e Caribenha de Mulheres Rurais (Rede LAC). A Rede, ligada ao movimento feminista, se desenvolveu a partir da criação de redes feministas transnacionais nas mais diversas temáticas, e é resultado das relações de assessoras e trabalhadoras rurais no V Encontro Feminista Latino-Americano e do Caribe, na Argentina, em 1990. O I Encontro da Mulher Trabalhadora Rural da América Latina e Caribe, ENLAC, ocorreu no Ceará, em 1996, e os principais temas discutidos foram, dentre outros, violência, desenvolvimento, economia e ecologia, poder e coincidências e diferenças culturais, étnicas e religiosas (REDE LAC, 2007 *apud* BUTTO, 2017).

Outra temática que foi priorizada durante o início da Constituição da Rede LAC foi a Conferência de Beijing, que também foi causa de fortes mobilizações na América Latina e

¹⁴ Definidas por Keck e Sikkink (1998) como modos de organização caracterizados por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca, que funcionam com relações fluidas entre atores/atrizes comprometidos, para promover causas, normas e princípios. Estas redes geralmente advogam por demandas de atores que não conseguem, de forma independente, defender seus interesses frente às estruturas do Estado (KECK; SIKKINK, 1998, p.8).

Caribe, despertando esperanças no alcance da igualdade de gênero com o monitoramento da plataforma. Por outro lado, boa parte do movimento de mulheres na região criticava as proposições da plataforma, considerando-as genéricas e sem incidência nos aspectos que estruturam as desigualdades de gênero, fundamentadas nas críticas relacionadas às políticas neoliberais. Dessa crítica, outra estratégia, baseada no questionamento do modelo econômico e seus impactos sobre as mulheres, passou a ser desenvolvida, principalmente com alianças de outros setores da sociedade civil, sobretudo os ligados ao Fórum Social Mundial e a Marcha Mundial das Mulheres (BUTTO, 2017).

Diferentes posições moldaram os movimentos de mulheres rurais na região. A Rede LAC buscou incidir sobre os temas de identidade, e em segundo plano, do decurso da globalização de políticas agrícolas e agrárias. Por outro lado, o foco da CLOC se deu nas lutas contra a violência, privatização de serviços públicos e fortalecimento das decisões envolvendo mulheres em sua organização (BUTTO, 2017).

Nos países do Mercosul, a Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM), também têm se destacado. Criada em 1994, durante assembleia geral das organizações sindicais camponesas da América do Sul, em Porto Alegre, a COPROFAM é constituída, atualmente, por nove organizações nacionais de sete países da América do Sul, noventa e sete filiadas, dentre elas federações e confederações, e quatro mil organizações de base, como sindicatos e associações. Tem como objetivo representar os interesses das organizações e agricultores/as familiares, camponeses/as e indígenas do Mercosul ampliado, em forma de ações, projetos e fortalecimento do desenvolvimento rural e da capacidade de intervenção das organizações nos diálogos com os governos, por meio de diversas estratégias, dentre elas a participação (COPROFAM, 2020).

A articulação regional da COPROFAM foi um impulsionador fundamental para a criação da REAF, que representa um espaço de conquista para discutir as políticas públicas para o setor no Mercosul. No Brasil, a organização nacional vinculada à COPROFAM é a CONTAG, que possui uma diretoria de mulheres, e que tem organizado, desde 2000, uma importante manifestação das mulheres trabalhadoras rurais em prol do reconhecimento e políticas públicas para as agricultoras, a Marcha das Margaridas, criada em homenagem à Margarida Alves, trabalhadora rural e sindicalista assassinada brutalmente em 1983, Alagoa Grande, Paraíba. A Marcha tem caráter formativo, de denúncia, pressão, proposição, diálogo e negociação política com o governo federal para as mulheres do campo, das águas e da floresta. Dentre os principais temas reivindicados estão a fome, pobreza, violência sexista, desenvolvimento sustentável, soberania e segurança alimentar, democracia e autonomia (LUNAS, 2015). A Marcha tem

integrado diversas organizações de mulheres da América do Sul, a partir do diálogo com as organizações da COPROFAM e dos intercâmbios desenvolvidos no espaço da REAF.

A abertura que os movimentos feministas rurais latino-americanos têm conquistado nestes espaços transnacionais se deve, principalmente, pelos esforços dos 1) movimentos autônomos de mulheres rurais, muitos dos quais surgiram após o rompimento com outros movimentos rurais e sindicais; 2) movimentos de organizações mistas, que por vezes competem por membresia com os autônomos e encorajam as organizações a se tornarem mais receptivas às demandas das mulheres; 3) a interação entre a CLOC e a Via Campesina, já que a forte presença das organizações rurais europeias na Via, de países em que o discurso da igualdade de gênero sempre esteve mais à frente do que a América Latina, teve um impacto significativo na evolução de ações dentro da CLOC. A visão de uma alternativa de sociedade foi construída sob os princípios de igualdade, justiça social e cidadania, e passou a entender que uma mudança nas relações de gênero são uma condição prévia para esses ideais (DEERE; ROYCE, 2009).

Nesse sentido, apoiamo-nos na constatação de Butto (2017) de que olhar para as práticas sociais de resistência dos movimentos de mulheres rurais possibilita a compreensão dos processos organizativos, mas também do conteúdo das lutas que vêm sendo travadas ao longo das últimas décadas. Consideramos, pois, a participação social nos espaços de integração regional também como uma forma de resistência, uma vez que a inserção feminina nos espaços públicos é fruto da luta das mulheres por reconhecimento enquanto sujeitos de direitos.

Todavia, diferentemente da abordagem de Butto, que possui como foco “conflitos ordinários e às formas cotidianas de resistência, com referência em manifestações invisíveis, ocultas e nem sempre coletivas mas que se constituem como condição para formas coletivas de resistência” (SCOTT, 1995 *apud* BUTTO, 2017), as análises aqui empreendidas buscarão compreender as práticas institucionalizadas e formais da participação dos movimentos brasileiros de mulheres rurais e principalmente, seus resultados nas diretrizes produzidas na REAF enquanto um espaço de diálogo político propositor de políticas públicas, ou seja, uma tentativa direta de incidir sobre seu próprio país e sobre a região.

O próximo capítulo analisa a estrutura da REAF a agenda de gênero construída na reunião, ressaltando os principais temas discutidos, normativas produzidas e ações desenvolvidas no período analisado (2004-2018).

3. GT GÊNERO: CARACTERIZAÇÃO DA AGENDA

O objetivo deste capítulo é caracterizar a agenda de gênero da REAF, buscando conexões com outras instâncias regionais que contribuíram – ou sofreram influência - com a construção e desenvolvimento desta agenda. Neste sentido, após identificarmos o modo de funcionamento da REAF, apresentaremos as principais diretrizes políticas produzidas, de modo a identificar os temas e ações mais relevantes tratados nas plenárias regionais entre os anos de 2004 a 2018, com atenção especial ao Programa Regional de Fortalecimento Institucional.

3.1. REAF: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Quando se constatou, no âmbito do Mercosul, a existência de profundas assimetrias nas economias do Cone Sul, estabeleceram-se novas diretrizes no bloco, das quais os temas se identificaram como o Mercosul Social, como discutido anteriormente. Com propostas que ultrapassavam as questões comerciais, priorizadas até então, o bloco criou 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 (MERCOSUL, 2005). Foi nesta conjuntura que se deu a criação da REAF, proposta pelo governo do Brasil.

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 AFCEI, 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 (NIERDELE, 2018).

O conceito de Agricultura Familiar (AF) ou, mais recentemente, Agricultura Familiar e Campesina (AFC) ou Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCEI) 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 da Sociologia sobre os camponeses 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 AFCI 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. Tal dimensão possibilitou a construção de uma mesma categoria analítica da AFCI em todos os países da América do Sul (RAMOS, 2019).

Nierdele (2017) aponta dois desafios ao processo de reconhecimento e institucionalização à AF na região: a prévia existência de definições nos respectivos países, que dificulta a adoção de uma normativa regional em termos de rearranjo das estruturas institucionais, já que implica em tratar de identidades sociais domésticas e, em alguns casos, redefinir os beneficiários de políticas públicas e; a heterogeneidade que é preciso considerar, já que, a depender da definição, diversos grupos podem ser prejudicados ou os instrumentos tornam-se incapazes de orientar a ação política. Ambos podem contribuir para o aumento das assimetrias.

Além disso, é importante ressaltar que tais entendimentos variam de acordo com a orientação dos governos da região, que desenvolvem políticas agrícolas muitas vezes contraditórias em relação às políticas de agricultura familiar, a exemplo do Brasil durante os

governos PT (2003-2016), que historicamente tem apoiado os movimentos sociais e à reforma agrária ao mesmo tempo em que estabeleceu alianças eleitorais e políticas com o agronegócio (Sauer; Mészáros, 2016).

Todavia, a experiência da REAF aponta resultados positivos na construção das interpretações essenciais para vencer esses desafios (NIERDELE, 2017). Uma categoria analítica se concretizou no marco da Reunião com a consolidação de uma identidade comum para a AFCI 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,

- I) 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.
- II) a família é responsável direta da produção e gestão das atividades agropecuárias e reside no próprio estabelecimento ou em uma localidade próxima.
- III) 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 (MERCOSUL, 2007).

Além disso, são parte da AFCI, 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. A definição regional dá abertura aos países para gerirem suas particularidades e complementa a legislação brasileira com questões antes não consideradas. Os critérios mínimos reconhecem a heterogeneidade contida no conceito e se mostram inovadores, na medida em que determinam uma compatibilidade entre recursos produtivos, capacidade de trabalho familiar, atividade desenvolvida e tecnologia utilizada. A resolução se apresenta como uma nova concepção do lugar e papel da AF nos países do Mercosul e se tornou a principal iniciativa para tudo o que é articulado na REAF, a partir de então (NIERDELE, 2017). No quadro abaixo, apresentamos os principais elementos contidos nas legislações dos países do Mercosul para a agricultura familiar.

País	Norma	Denominação	Superfície e capital	Trabalho	Gestão ou atividade	Renda	Residência
Argentina	Lei 27.118/2015	Agricultor(a) Familiar	Nada consta	Predominantemente Familiar	Gestão pelo produtor e/ou membro da família	Principalmente atividade agropecuária no estabelecimento	No meio rural ou localidade mais próxima
Brasil	Lei 11.326/2006 Lei 12.512/2011	Agricultor Familiar	Até 4 módulos fiscais	Predominantemente Familiar	Gestão familiar	Percentual mínimo oriundo do estabelecimento	Nada consta
Paraguai	Lei 2.419/2004	Agricultor Familiar Campesino	Nada consta	Predominantemente Familiar	Nada consta	Ingresso extra-estabelecimento complementar	Nada consta
Uruguai	Res. 527/2008 Res. 2019/2014 Res. 387/2014	Produtor Familiar	Até 500 há (índice 100 CONEAT)	Familiar e até 2 assalariados permanentes ou 500 jornadas/ano	Gestão familiar ou chefe da família	Ingresso extra-estabelecimento inferior a 14 BPC	No estabelecimento ou até 50 km

Quadro 2 - Definição e critérios mínimos para delimitar a agricultura familiar nos países membros do Mercosul

Fonte: Nierdele (2017), a partir das legislações nacionais¹⁵.

Como aponta o quadro, apesar das diferenças quanto à incorporação da mão de obra externa, por exemplo, o trabalho e gestão familiar e a área da propriedade de terra são essenciais para a delimitação da produção familiar. Isso se deve especialmente às reivindicações sociais e políticas sobre o setor, vindas em sua maioria de pequenos/as agricultores/as e movimentos sociais do campo. No caso da Argentina e do Paraguai, a legislação não abrange o aspecto da extensão da propriedade (NIERDELE, 2017).

Quanto ao rendimento, apesar de não aparecer limites nas legislações, os critérios são aplicados nos Registros Nacionais, o mecanismo para acesso às políticas públicas para o setor. Quanto ao local de residência, sua importância diz respeito à manutenção dos/as agricultores/as no estabelecimento rural, evitando a migração para centros urbanos. Mesmo que o/a agricultor/a não resida na unidade familiar de produção, possui um perímetro máximo que atesta a possibilidade de continuar gerindo e trabalhando na propriedade (NIERDELE, 2017).

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 (NIERDELE, 2018). Reconhece-se, a partir de então, a AFCI como um grupo econômico diferenciado no desenvolvimento de políticas públicas para promover o desenvolvimento

¹⁵ Argentina, Lei 27.118/2015; Brasil, Lei 11.326/2006 e Lei 12.512/2011; Paraguai, Lei 2.419/2004; Uruguai, Res. 527/2008, Resolução 219/2014 e Resolução 387/2014.

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, aptos a serem beneficiários de políticas para o setor e construir base de dados sobre a AF nos países, o que contribui para o aprimoramento das políticas públicas (REAF, 2009; NIERDELE, 2017).

No levantamento publicado pela Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM, 2019) identifica-se um total de 3,8 milhões de unidades registradas nos países membros, como apresentado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Dados gerais sobre a Agricultura Familiar nos países do Mercosul (2019)

Indicador	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Universo da AFCI	250.000 (2002)	5.072.152 (2017)	265.000 (2008)	24.600 (2011)
Registro da AFCI	121.452 (2017)	3.440.072 (2017)	184.750 (2015)	21.206 (2018)
AFCI na economia	27% do VBPA	38% do VBPA	28% do VBPA	30% do VBPA
AFCI com acesso a algum instrumento de política pública (maior registro dos últimos 3 anos)	142.000	2.200.000	50.000	13.442
Orçamento anual expresso em milhões de US\$ (estimativa para o último ano disponível)	300	7.200	120	2,5
AFCI que usaram instrumentos de acesso à terra	s.d.	970.000	210.000	3.900
AFCI que usaram instrumentos de assistência	s.d.	160.000.000	44.000	13.422

*VBPA: Valor Bruto da Produção Agrícola

Fonte: COPROFAM (2019), adaptado.

O Brasil é o país com o maior número de unidades de produção familiar, seguido do Paraguai. A média do percentual gerado para a economia nos países do Mercosul é de 30%, e o menor percentual de unidades com acesso à política pública para o setor é no Paraguai.

Por possuir o sistema institucionalizado mais consolidado, o número de registros de estabelecimentos recenseados no Brasil é maior do que o registrado no Censo Agropecuário. Isso se dá porque um estabelecimento pode conter mais unidades familiares de produção. No Uruguai ocorre o mesmo (NIERDELE, 2017).

A construção política da AF se dá na confluência da reivindicação dos movimentos sociais, do incremento dos estudos rurais e do protagonismo estatal em criar políticas públicas de desenvolvimento rural. Nesse sentido, as características e temporalidades variam de acordo com cada país, e uma série de controvérsias seguem surgindo, derivadas, inclusive, dos movimentos sociais. Alguns movimentos, como descrito por Berrón (2013), estiveram alheios ao processo, muitas vezes questionando os acordos. A Via Campesina, por exemplo, só passou a participar da reunião em 2015, embora diversos movimentos locais ou regionais vinculados a ela já fizessem parte, desde o princípio. Todavia, o fortalecimento da AF se deu em nível regional a partir do momento em que a compreensão dos governos e movimentos sociais foi se modificando. Passou-se a reconhecer sua importância como um conceito guarda-chuva, que não estava disputando espaço com identidades mais específicas, mas que, ao contrário, poderia contribuir para fortalecê-las (NIERDELE, 2017).

Para além do apoio das organizações sociais de agricultura familiar e dos governos da região, a Reunião tem contado com o suporte do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)¹⁶, 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 – incorporadas voluntariamente -, 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, e possuem caráter obrigatório (PROGRAMA FIDA MERCOSUL CLAEH, 2015).

O quadro a seguir apresenta as principais recomendações produzidas a partir da REAF, entre 2004 e 2018.

¹⁶ O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola é uma agência vinculada às Nações Unidas que financia projetos na área de desenvolvimento rural, com foco na redução da pobreza e aumento da Segurança Alimentar e Nutricional. Mais informações, consultar <<https://nacoesunidas.org/agencia/fida/>>.

Reunião	Recomendações submetidas ao GMC/CMC
IV REAF. Montevideu (2005)	Bases para uma política de seguro
	Bases para uma política de financiamento
	Bases para uma política de gênero
V REAF. Buenos Aires (2006)	Bases para a integração e a facilitação do comércio dos produtos da AF
VII REAF. Assunção (2007)	Diretrizes para o reconhecimento e identificação da AF no Mercosul
IX REAF. Buenos Aires (2008)	Diretrizes para a igualdade de gênero nas políticas públicas para a AF
X REAF. Rio de Janeiro (2008)	Diretrizes para a elaboração de políticas diferenciadas de financiamento para a AF
XI REAF. Assunção (2009)	Diretrizes para uma política de gestão de riscos e seguro rural para a AF
XII REAF. Montevideu (2009)	Recomendação sobre políticas fundiárias e de acesso à terra
	Recomendação sobre financiamento para a AF
XVIII REAF. Caxias do Sul (2012)	Reconhecimento mútuo dos registros nacionais voluntários da AF no Mercosul
XX REAF. Caracas (2013)	Recomendação para a aprovação do Ano Internacional da Agricultura Familiar 2014
XXVI REAF. Buenos Aires (2017)	Projeto de recomendação sobre assistência técnica e extensão rural para a AF
XXVII REAF. Florianópolis (2017)	Políticas Públicas para as juventudes rurais
	Políticas contra a violência de gênero no meio rural

Quadro 3 - Principais recomendações produzidas na REAF (2004-2018).

Fonte: COPROFAM (2019).

Destacam-se as três recomendações direcionadas às mulheres rurais, quais sejam, Bases para uma política de gênero, Diretrizes para a igualdade de gênero nas políticas públicas para a AF e Políticas contra a violência de gênero no meio rural. Além das recomendações propostas descritas acima, identifica-se a elevação das Diretrizes para o reconhecimento e identificação da Agricultura Familiar no Mercosul como uma resolução do CMC. Outra resolução foi aprovada em 2012, intitulada Acordo entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Mercosul para a administração do FAF. Quanto às decisões aprovadas pelo CMC, identifica-se: 1) Criação do Fundo de Agricultura Familiar (FAF), em 2008; 2) Regulamentação do FAF, em 2009; 3) Selos de identificação da Agricultura Familiar; e 4) Reconhecimento mútuo dos Registros Nacionais da Agricultura Familiar, ambos em 2014 (NIERDELE, 2016).

Considera-se que um dos aspectos institucionais mais inovadores na REAF seja a integração das delegações com os grupos da sociedade civil. Esse mecanismo foi analisado por diversos órgãos similares do Mercosul e, mais recentemente, adotado pela CELAC. Nele a sociedade civil possui plenos direitos de voz nos debates e na conformação da posição adotada por cada Estado, o que permitiu, tanto no âmbito diplomático quanto das negociações, reconhecer, fortalecer e dar relevância ao processo de diálogo político, de forma a contribuir com o aperfeiçoamento das propostas.

As **seções nacionais** são coordenadas e organizadas pelo/a coordenador/a nacional, designado/a pelo ministério do setor correspondente. Nelas, participam dos debates as organizações da sociedade civil, diversos órgãos públicos de temas relacionados, direta ou indiretamente, e os ministérios da agricultura ou do desenvolvimento rural. No âmbito dos **Grupos Temáticos (GTs)**¹⁷, cada um possui a mesma representação que as seções nacionais e a plenária regional possui um ponto focal, que se trata de um/a especialista indicado/a pelo governo para cada tema. Os GTs são permanentes, contudo os temas discutidos variam a depender do que a agenda prioriza, e os prazos, os resultados esperados e as instâncias de acompanhamento pelos coordenadores nacionais viabilizam definir como cada tópico será desenvolvido (REAF, 2016).

As **plenárias regionais** são compostas pelas delegações oficiais dos países membros, associados e convidados¹⁸. Duas plenárias regionais ocorrem por ano, e nela são discutidos a agenda oficial desenvolvida na seção nacional e o avanço de cada GT tem feito. Ademais, assume decisões no âmbito da REAF, estabelece compromissos com a agenda, aprova intercâmbios e cooperação e se vincula a outros órgãos do Mercosul e outras instâncias de diálogo político. Quanto às **reuniões de coordenadoras/es nacionais**, apoiadas pela secretaria técnica, incumbem-se de monitorar o progresso geral da agenda de trabalho, dos GTs, dos compromissos assumidos após as plenárias, e articular as cooperações e intercâmbios assumidos. Trata-se de um espaço fundamental na REAF, uma vez que orienta seu desenvolvimento (REAF, 2016).

A **secretaria técnica** possui o papel de apoiar metodológica, logística e tecnicamente o desenvolvimento da Reunião, de modo a facilitar sua operacionalização e assegurar um fluxo regular e pertinente de informações entre todos os atores, que permite garantir a participação democrática. Até 2012, a secretaria foi sustentada pelo Programa Fida Mercosul. Quando, em 2012, o Fundo de Agricultura Familiar (FAF) entrou em vigor, a secretaria passou a ser executada por um grupo selecionado pelos coordenadores nacionais e uma equipe técnica, sustentada pelo FAF. Todavia, observa-se uma incipiência e dificuldade em implementar este modelo mais descentralizado (REAF, 2016). Nos últimos anos, o fundo parou de ser alimentado pelos países membros, e 2017 marca o fim do FAF, o que põe em xeque a continuidade da secretaria ao longo dos anos.

¹⁷ Nos documentos recentes, o termo “GT” foi substituído por “Comissão”, e o GT Gênero passou a se chamar Comissão Equidade de Gênero. Escolhemos manter o nome GT Gênero porque foi o termo mais utilizado durante o período analisado, tanto pelos documentos, quanto publicações e entrevistas.

¹⁸ Dentre os quais registra-se a participação ocasional de delegações como Colômbia, Peru, América Central e Caribe, países do sudeste da África, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (REAF, 2016).

No geral, as diversas dinâmicas institucionais desenvolvidas na REAF – plenárias, seções nacionais, GTs, reuniões de Ministros/as, reuniões de coordenadores/as, reuniões da sociedade civil, programas e secretaria técnica -, tratam de uma única agenda. A depender das necessidades técnicas, que resultam de tópicos que entram na agenda, especialistas entram e saem para desenvolverem tarefas específicas. A agenda de trabalho da REAF é a que emerge dos acordos firmados na última plenária semestral, que derivam das seções nacionais com a relevância própria atribuída por cada país (REAF, 2016). O esquema abaixo sintetiza a estrutura da REAF.

Figura 2 - Estrutura da REAF.



Fonte: BRASIL, 2010.

De acordo com Nierdele (2017), o principal desafio da REAF segue sendo “o manejo da heterogeneidade social” (p. 91). Trata-se de um lugar bem-sucedido em dar voz a diversos grupos que coexistem nos espaços rurais da América Latina, grupos esses que identificaram na REAF meios de estender suas lutas por reconhecimento em nível regional. Todavia, a flexibilização normativa da AF ainda é objeto de disputa e rearranjo de políticas públicas. Uma forma de contornar esta questão foi complementar a Agricultura Familiar com a Campesina e Indígena, o que representa, pelo menos no âmbito regional, um favorecimento a adesão de alguns movimentos sociais (NIERDELE, 2017).

Por outro lado, a instabilidade institucional que alguns Estados têm enfrentado nos últimos anos, somada ao desmonte da coalizão política que sustentou o desenvolvimento do

Mercosul Social e Participativo, têm sido elementos constrangedores aos avanços nos processos de diálogo e difusão de políticas públicas na REAF. Alguns fatos concretos foram: a suspensão do Paraguai (2012), da Venezuela (2016), por descumprirem a cláusula democrática do bloco; as rupturas internas aos países entre o paradigma social-desenvolvimentista e a ascensão dos governos liberais e conservadores, em que se observa ministérios e secretarias voltados para a agricultura familiar serem extintos, diminuição de orçamento destinado ao setor, tendências de política externa contrárias ao multilateralismo e fragmentação das esferas de participação social (GRISA; NIERDELE, 2019).

A diversidade de visões que se apresentam na REAF enquanto ambiente institucional engloba uma estrutura produtiva, de consumo e de reprodução sociocultural. Nesse sentido, para compreender a lógica da agricultura familiar são necessários mais do que argumentos puramente jurídicos ou econômicos. A agricultura familiar configura, para além de uma categoria social, uma categoria de sujeitos políticos que concebem suas próprias visões de mundo quanto às formas de sobrevivência, reprodução social e uso da terra (CASTRO, 2016).

Uma face dessa heterogeneidade será discutida neste trabalho, qual seja, a das mulheres rurais. Os movimentos participantes da REAF têm mostrado, desde o início das discussões na Reunião, como a reprodução da sociedade patriarcal no campo se traduz em profundas assimetrias nos mais diversos âmbitos, como veremos nos próximos capítulos. Com o olhar sobre o conceito de gênero nas teorias feministas e da articulação dos movimentos sociais rurais, buscaremos analisar como se desenvolveu a participação das organizações brasileiras com pauta de gênero, a partir da identificação das principais questões pautadas na Reunião acerca das desigualdades de gênero no campo, e das propostas construídas e desenvolvidas no GT Gênero.

3.2. O DESENVOLVIMENTO DA AGENDA DE GÊNERO NA REAF

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 a participação das mulheres nas delegações nacionais (governamentais ou da sociedade civil);
- Designar responsáveis em cada Estado Parte para acompanhar uma agenda de trabalho comum;
- Realizar estudos sobre a situação das mulheres trabalhadoras rurais;
- Sistematizar experiências em projetos e políticas públicas de gênero;
- Discutir recomendações sobre políticas de gênero para os países membros do Mercosul;
- Buscar integrar e fortalecer a Reunião Especializada de Mulheres do Mercosul;
- Discutir previamente à IV REAF os avanços desta agenda, apresentar seus resultados e discutir recomendações sobre o tema (REAF, 2009, tradução nossa).

O GT realizou um diagnóstico sobre a situação das trabalhadoras rurais no Mercosul (REAF, 2009), 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, foi aprovado o documento Bases para uma Política de Gênero na Agricultura Familiar. 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 campo (MERCOSUL, 2006).

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)¹⁹, uma iniciativa de caráter regional pôde 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” (MERCOSUL, 2008). 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

¹⁹ A reunião atualmente possui o nome de Reunião de Ministras e Altas Autoridades do Mercosul (RMAAM).

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. 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).

A seguir, analisamos o desenvolvimento do Programa Regional de Gênero, resultado de um projeto de cooperação entre a REAF e a AECID. Desenvolvido a partir de 2008, o Programa teve o intuito de institucionalizar a temática de gênero nos Ministérios da agricultura e desenvolvimento agrário dos países membros. A seção que segue compreende outras iniciativas desenvolvidas no GT, aproximações com outras organizações regionais e outras temáticas trabalhadas até 2018.

3.2.1. Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul

Entre os anos de 2006 e 2008, o GT desenvolveu 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 foi estabelecido um acordo com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECID), através de um projeto de cooperação internacional, para o desenvolvimento do Programa Regional. Possuiu como marco o memorando de entendimento firmado entre o Mercosul e a AECID, em 2008, que buscava “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; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN MONTEVIDEO, 2011).

A justificativa de sua criação foi o fato de que, apesar de os países membros possuírem alguns mecanismos legais para reduzir a desigualdade de gênero no campo, eles não eram suficientes para que as mulheres tivessem acesso igualitário à terra, à renda e ao trabalho. Eram políticas incompletas e limitadas. Em nível regional, somente a antiga REM possuía algumas interfaces com as demais instâncias do Mercosul. Nesse aspecto, o documento ressaltou 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 deveria 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 foi

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 (MERCOSUL, 2006b).

O Programa contou com apoio técnico e de infraestrutura dos Ministérios do Desenvolvimento Agrícola dos respectivos países envolvidos e foi organizado em três diferentes esferas, quais sejam: a Unidade de Gestão Operativa, localizada no Uruguai, que representava 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 reuniam nas Sessões Nacionais da REAF, e eram 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 doméstico (MERCOSUL, 2012b).

A partir da Avaliação Externa realizada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) Uruguai (GUIDOBONO; QUESADA; RADO, 2014) e os estudos e informes oficiais que foram produzidos durante e após a implementação do Programa, é possível identificar mudanças e avanços trazidos pela iniciativa. 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.

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 gênero (MERCOSUL, 2006).

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 o Paraguai não apresentou continuidade em sua participação nos comitês regionais do programa (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014), pelo fato de ter sido suspenso do Mercosul em 2012, com a justificativa da destituição do presidente Fernando Lugo ser considerada uma ruptura democrática no país. O Paraguai voltou ao bloco no ano seguinte, após as eleições presidenciais (CARTA CAPITAL, 2012; ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

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, foi considerado pela avaliação como um objetivo muito ambicioso, pois apontou 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 (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Em relação ao objetivo específico 1 (estudos), foram produzidos dezoito estudos nacionais e um regional. Quanto ao objetivo específico 2 (políticas públicas), 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.

No quadro 4, apresentamos as iniciativas públicas nos países do Mercosul voltadas às mulheres rurais, antes da implementação do Programa Regional.

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 – 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
Brasil	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ²⁰ – Facilitação de acesso ao crédito (serviços de ATER²¹, 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)
Paraguai	Plano de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres 2003-2017 ²² : – 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

Quadro 4 - Garantias para as mulheres rurais nos países do Mercosul antes da implementação do Programa Regional

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

No quadro a seguir, apresentamos as normativas e programas nos países do Mercosul após a implementação do Programa Regional de Gênero.

²⁰ Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Ministério do Desenvolvimento Agrário).

²¹ Assistência Técnica e Extensão Rural.

²² Conta com uma Equipe Técnica Interinstitucional de Gênero da Direção de Gênero e Juventude Rural do Ministério da Agricultura e Pecuária.

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	-
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	Decreto N° 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
	Projeto de assistência em políticas de participação da mulher no desenvolvimento rural e segurança alimentar	<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 “ <i>Somos mujeres rurales</i> ” destinado a melhorar sua capacidade produtiva	-

Quadro 5 - Políticas e Programas de apoio às mulheres rurais após 2010

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, esta é 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, consequentemente, 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).

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 Programa Nacional de Alimentação Escolar (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 (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Retomando a análise dos objetivos específicos, quanto ao 3 (capacitação), 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 (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Em relação ao último objetivo, 4 (intercâmbio), somente a publicação regional não foi produzida. Todos os países produziram ao menos uma publicação e as apresentaram nas Seções Nacionais. No total, dos treze²³ indicadores elaborados foi possível analisar o cumprimento de dez, uma vez que os três primeiros não contavam com informação suficiente. Dentre os dez 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

²³ Os indicadores são: 1) as instituições envolvidas incorporam recomendações decorrentes da execução do Programa no desenho e / ou implementação de políticas voltadas à Agricultura Familiar; 2) pelo menos 30% das organizações de AF são fortalecidas pela incorporação da dimensão de gênero, melhorando a participação quantitativa e qualitativa das mulheres nelas; 3) novos espaços instalados para funcionamento de ligação, participação e coordenação entre os países membros; 4) 7 estudos nacionais, 1 sistematização de informações 1 estudo regional realizado no final do projeto; 5) os cinco países preparam pelo menos uma proposta de política pública ao final do projeto; 6) pelo menos 78 tomadores de decisão, 95 funcionários do setor público, 239 técnicos de campo e 105 representantes de organizações incorporam a abordagem no final do projeto; 7) pelo menos 16 organizações revisam seus mecanismos de participação no final do projeto; 8) pelo menos 475 representantes de organizações da AF treinados no final do projeto; 9) pelo menos 340 agricultoras treinadas no final do projeto; 10) pelo menos 103 representantes de organizações da AF e 12 funcionários do governo participam de intercâmbios ou instâncias plenárias regionais no final do projeto; 11) 1 publicação regional; 12) pelo menos 1 publicação por país; 13) pelo menos 1 evento de apresentação de resultados em cada país. (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

articulada, com mais força na Argentina e Uruguai. Ademais, destaca-se um déficit em comunicação e difusão dos produtos gerados pelo Programa (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Dentre os principais benefícios identificados com o Programa, ressalta-se: o 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 se pode 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 (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Contudo, o programa evidenciou diversos desafios: 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 Trabalho 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 dificultosas, 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.

Entre 2015 e 2016, desenvolveu-se o II Programa Regional, financiado pelo governo brasileiro em parceria técnica com a FAO. Além de continuar na trajetória de apoio às políticas públicas de desenvolvimento rural nos ministérios da agricultura dos países do Mercosul, a inovação desta edição foi a incidência na CELAC. O II Programa possuiu como objetivos aumentar e qualificar as ações desenvolvidas na primeira edição, quais sejam: fomentar o desenvolvimento de políticas públicas para as agricultoras familiares, com foco em ATER e organizações produtivas de mulheres; desenvolver mais estudos quanto à participação de mulheres nos registros nacionais de agricultura familiar e acesso à ATER; articular intercâmbios e diálogos sobre políticas de gênero no âmbito rural, de modo a promover a integração regional; desenvolver formações e capacitações para gestores/as, técnicos/as e agricultoras familiares na temática de gênero (MOLINA, 2019).

Na XXVI Reunião Regional da REAF, em 2017, 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 (MERCOSUR, 2017).

3.2.2. Articulação com outros fóruns regionais e outras iniciativas do GT Gênero

Desde o início dos trabalhos, o GT buscou articular suas iniciativas com a Reunião Especializada da Mulher (REM), que posteriormente se tornou a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM). Em 2006, o GT buscou uma articulação com a REM para promover ações no sentido da recomendação “Bases para uma política de gênero na REAF” (MERCOSUR, 2005b). Em 2012, a RMAAM propôs um projeto de recomendação, levada ao CMC e oficializada no mesmo ano. Intitulada “Mulheres Rurais”, a recomendação (MERCOSUL, 2012c) possui 9 artigos, dentre os quais podemos destacar: art. 1º, que trata da promoção de políticas públicas às mulheres rurais, desde o direito à propriedade até o acesso ao crédito; art. 4º, que trata da incorporação da perspectiva de gênero nas políticas de desenvolvimento dos Estados e da garantia da participação das mulheres rurais na elaboração dos planos, programas e políticas públicas do setor e; art. 9º, sobre a promoção do respeito aos direitos humanos das mulheres rurais sem registro civil, de modo a tomar medidas para que acessem de forma plena documentos de identidade e cidadania. A recomendação também menciona, especificamente, as mulheres rurais afrodescendentes e indígenas.

Ademais, neste período REAF propôs convidar a RMAAM para participar dos encontros regionais, de modo a avançar no processo de articulação entre as agendas de ambas as reuniões e buscar conhecer e aprofundar as diretrizes de igualdade de gênero promovidas pela RMAAM. A agenda da RMAAM possuía como prioridades o fortalecimento e a transversalização da perspectiva de gênero; os temas de violência de gênero e trabalho e integração econômica e; participação política das mulheres (LIMA, 2014). Em 2014, a REAF decidiu por priorizar 6 das 13 Diretrizes da Política de Igualdade de Gênero do Mercosul, quais sejam: 1) autonomia econômica e igualdade na esfera do trabalho e do cuidado; 2) participação paritária nos processos de tomada de decisões e nas esferas de poder; 3) enfrentar todas as formas de violência baseada na perspectiva de gênero; 4) território, habitat e ambiente; 5) políticas comerciais e produtivas inclusivas; e 6) sistemas de informação (MERCOSUR, 2014a).

Nesse período, observa-se a participação de representantes da RMAAM na REAF, a convite do GT Gênero, com o objetivo de fortalecer a agenda de gênero do Mercosul nos espaços em que o tema é abordado. Em 2017, durante a XXVI reunião regional, a Coordenação Nacional da RMAAM apresentou mais uma proposta de recomendação sobre violência de gênero no campo, que foi aprovada em 2018 pelo CMC, intitulada “Políticas contra a violência de gênero no meio rural” (MERCOSUL, 2018). Tal recomendação foi um aprofundamento da “Mulheres Rurais” (MERCOSUL, 2012), que em seu artigo 8º recomenda que os Estados partes promovam a erradicação de todas as formas de violência contra as mulheres rurais.

O GT Gênero também esteve, ao longo destes anos, alinhado aos marcos, decisões e eventos internacionais, dentre elas a “CEDAW²⁴, 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” (MOLINA, 2019).

A partir de 2013, observa-se nos registros das atas regionais o início de um diálogo com a CELAC, que se comprometeu em desenvolver parcerias com a REAF para, dentre outros objetivos, impulsionar as políticas públicas que promovam a autonomia econômica e política das mulheres rurais. Esta passou a desenvolver um Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural e, em 2014, organizou a Conferência sobre Mulheres Rurais

²⁴ Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres.

da América Latina e Caribe no ano da Agricultura Familiar, com o apoio e participação da REAF (CELAC, 2014).

Do encontro, produziu-se a Declaração de Brasília, pedindo aos Estados iniciativas com foco, dentre outras iniciativas, no 1) empoderamento e promoção da autonomia das mulheres; 2) reconhecimento do trabalho produtivo e reprodutivo das mulheres; 3) desenvolvimento de políticas públicas quanto ao acesso à terra, crédito e mercados rurais; 4) institucionalização das políticas de igualdade de gênero; e 5) um novo modelo de desenvolvimento na região, com base na solidariedade, soberania e segurança alimentar e redistribuição de recursos em favor das mulheres rurais. Destaca-se, principalmente, a importância atribuída aos mecanismos de integração regional, com menção à REAF (CELAC, 2014).

Outra iniciativa relevante para a região foi o Plano para a Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025, o plano SAN CELAC. Trata-se do maior acordo regional para a luta contra a fome, e aprovou a estratégia de gênero, que possibilita orientar os países a adotar o enfoque de gênero e direitos que possam garantir os resultados do plano de forma igualitária entre homens e mulheres. O plano conta com o apoio técnico do escritório regional da FAO (FAO, 2016), o qual também pudemos observar, a partir de 2007, um interesse no GT Gênero e suas iniciativas. Durante a VII plenária regional da REAF, a organização informou que a Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento (CIRAD) da FAO, que ocorreu no ano seguinte, incorporou a agenda de gênero em suas discussões. Ademais, afirmou a intenção de apoiar ações do GT Gênero em conjunto com o GT Acesso à Terra (MERCOSUL, 2007a).

Entre 2013 e 2014, a FAO organizou, em 5 países da América Latina, a Conferência sobre Mulheres Rurais da América Latina e Caribe no Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF), com os objetivos de difundir a evolução das políticas para as mulheres rurais, fomentar a cooperação no âmbito da institucionalização de políticas de promoção da autonomia destas mulheres, difundir estratégias de promoção da igualdade de gênero no acesso à recursos no campo e contribuir para os processos de integração regional na região, no que tange o desenvolvimento rural. Na ocasião o GT Gênero foi convidado a participar; observou-se também um alinhamento da FAO com as propostas desenvolvidas pela CELAC, que realizou, em novembro de 2014, a Conferência no âmbito regional, produzindo a Declaração de Brasília, como já mencionado (FAO, 2014; MERCOSUL, 2012a).

Em 2016, no marco da XIII Conferência Regional da Mulher para América Latina e Caribe, realizada pela CEPAL, em Montevideu, a coordenação da REAF, FAO e CELAC promoveram um evento paralelo intitulado Mulheres Rurais, autonomia econômica e segurança

alimentar (CEPAL, 2016; MERCOSUL, 2016a). Em 2017, a FAO lançou a campanha Mulheres Rurais, mulheres com direitos, em parceria com a REAF, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) do Brasil e a *Unidad para el Cambio Rural* da Argentina. O foco da campanha foi na promoção de intercâmbio de experiências, políticas e estratégias com vistas ao empoderamento das mulheres rurais da região, nos termos do desenvolvimento sustentável, em que se identifica, inclusive, propostas alinhadas com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável²⁵ (ODS).

A campanha tem se estendido durante os anos seguintes, e continua contando com o apoio da REAF. As áreas prioritárias definidas para mobilizar as redes de trabalho, em 2018, foram: 1) importância das mulheres rurais, indígenas e afrodescendentes na produção sustentável de alimentos; 2) o acesso destas mulheres a recursos produtivos e sistemas de inovação; 3) empoderamento; e 4) eliminação da violência de gênero no mundo rural (FAO, 2018b).

O quadro 6 apresenta os principais temas discutidos a cada ano, entre 2004 e 2018.

²⁵ Aprovada em 2014 e adotada em 2015, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” abarca no total 17 objetivos e 169 metas, que buscam tangenciar os desafios contemporâneos no âmbito dos países do Norte e Sul global para o desenvolvimento sustentável. Com uma agenda mais inclusiva, completa e representativa, apesar de não propor mudanças estruturais, os ODS podem ser considerados um avanço em termos de articulação e implementação, quando comparados aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, propostos 15 anos antes, também pela ONU. Baseiam-se em cinco pilares (5 P’s), quais sejam, Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias, mantendo a concepção básica do tripé do desenvolvimento sustentável: dimensão social, econômica e ambiental (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Temas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Estudos sobre a situação das mulheres rurais e desigualdade de gênero	X	X	X		X	X	X	X	X	X				X	X
Titulação conjunta da terra		X		X											
Documentação civil para as mulheres		X													
Acesso das mulheres à terra*				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Inclusão das mulheres nos registros nacionais															
Organização produtiva de mulheres						X	X	X	X	X	X				
Crédito		X				X	X	X	X	X			X	X	
Comercialização		X				X	X	X	X	X		X	X		
Participação das mulheres nas organizações da AF						X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Institucionalização de gênero nos ministérios	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Violência de gênero													X	X	X
Intercâmbios			X			X	X	X	X	X					
Cooperativismo															X

Quadro 6 - Principais temas discutidos a cada ano no GT Gênero (2004-2018)

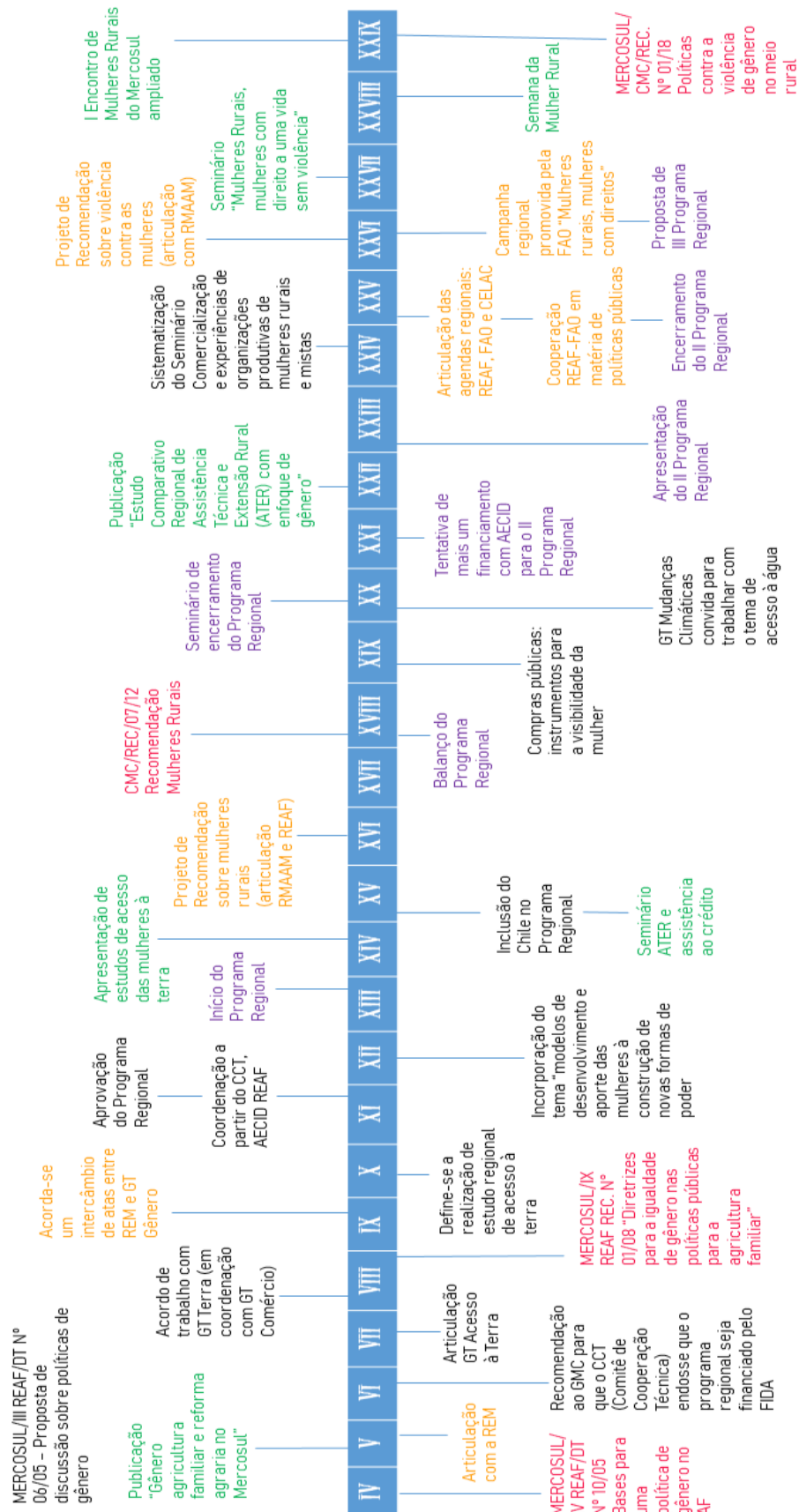
Fonte: elaboração própria com base nas atas regionais entre 2004-2018.

* Inclui discussões sobre reforma agrária.

Como mostra o quadro, os temas mais discutidos em todo o período foram o acesso das mulheres à terra, institucionalização da perspectiva de gênero nos ministérios da agricultura dos países, organização produtivas das mulheres rurais, políticas de crédito e comercialização e participação das mulheres nas organizações. Entre 2004 e 2008, o principal tema foi estudos sobre as mulheres rurais nos países do Mercosul. A partir de 2009, com a proposta de cooperação com a AECID para o Programa Regional, os temas relacionados à programa foram muito discutidos, especialmente acesso à terra, organização produtiva, participação nas organizações de AF, institucionalização e os intercâmbios bilaterais e regionais. Entre 2016 e 2018, emergiram os temas da violência de gênero e dos estudos sobre indicadores de desigualdade de gênero nos espaços rurais. No final do período analisado, iniciou-se a discussão do cooperativismo, especialmente a partir da aproximação com a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM).

Por fim, apresentamos, a seguir, uma linha do tempo sobre as principais iniciativas do GT ao longo dos anos de funcionamento, no período analisado, conforme discutido nessa seção.

Figura 3 - Linha do tempo das ações do GT Gênero (2004-2018)



Fonte: REAF (s.d.) adaptado; Atas regionais entre 2004 e 2018.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa possui uma abordagem qualitativa, que tem como objetivo compreender o funcionamento de processos e estruturas sociais por meio de investigações profundas ou um caso em particular, além de supor que todo conhecimento é parcial, pois analisa-se o fato social a partir de um ponto de vista (ALONSO, 2016). Dentro desta abordagem, o método utilizado é o estudo de caso.

O estudo de caso é “uma abordagem capaz de examinar fenômenos simples ou complexos, com unidades de análise que variam de um indivíduo a grandes instituições e eventos que mudam o mundo” (LUNE; BERG, 2017, p. 170, tradução nossa). O método envolve a utilização de diferentes linhas de ação para a coleta de dados, permitindo o uso e contribuição significativos para a aplicação da teoria. Ou seja, embora possamos realizar um estudo puramente exploratório sobre um fenômeno, a abordagem metodológica é voltada para, ao menos, sugerir algum conceito teórico generalizável (LUNE; BERG, 2017).

Nesse sentido, o uso e significado dos estudos de caso expressam dois elementos essenciais. Primeiramente, os estudos de caso exigem vários métodos ou fontes de dados que nos permitirão elaborar uma análise completa e profunda sobre o caso. Quais métodos usamos e como combiná-los dependerá do caso em si. Em segundo lugar, classificar a pesquisa como estudo de caso implica em conter alguma categoria mais ampla de eventos, cenários, grupos, assuntos, dos quais o presente estudo é um caso (LUNE; BERG, 2017). Ambos os elementos caracterizam o presente estudo.

4.1. COLETA DE DADOS

Para desenvolver o estudo de caso, utilizamos três métodos de coleta de dados, quais sejam, a análise documental, observação e entrevista semiestruturada.

Quanto à análise documental, a literatura aponta que os documentos são mais do que uma simples representação de acontecimentos, algo estático. São produzidos com um fim prático, para um uso específico. Na pesquisa científica, os documentos devem ser vistos como um meio de comunicação, utilizados como um tópico de pesquisa, buscando compreender suas características e as condições sob as quais foram produzidos, por exemplo. Para a utilização dos documentos nesta pesquisa, observamos os seguintes critérios: autenticidade, credibilidade, representatividade e significação (FLICK, 2009).

Nesse sentido, os principais documentos utilizados foram vinte e seis atas das reuniões regionais da REAF, que ocorrem semestralmente; ou seja, todas as atas produzidas entre 2004 e 2018, exceto três atas iniciais, das quais não tivemos acesso. Além disso, utilizamos os anexos das reuniões, contendo projetos de recomendação, acordos de cooperação e resultados de encontros e seminários voltados à temática das mulheres rurais; outros documentos oficiais, normativas e diretrizes produzidas no âmbito do Mercosul; publicações, especialmente da REAF, da FAO e do governo brasileiro, voltadas ao setor da Agricultura Familiar e especialmente à situação das mulheres rurais na América do Sul e Brasil. A partir da coleta e sistematização dos documentos, pudemos analisar o desenvolvimento da agenda de gênero na REAF, identificar as principais temáticas e as relações formais do GT Gênero com outros fóruns e instâncias regionais. Todavia, no âmbito da participação social, os documentos apresentaram poucas informações específicas, o que nos exigiu outros métodos de coleta de dados, observação e entrevistas.

Quanto à observação, sua importância relaciona-se à possibilidade de acessar o objeto de estudo na prática, uma vez que os documentos e entrevistas nos permitem acessar apenas os relatos e as narrativas destas práticas. A observação possibilita ao/à pesquisador/a entender efetivamente o funcionamento de algo (FLICK, 2009). A partir da participação nas reuniões nacional (do Brasil) e regional da XXX REAF, em maio e junho de 2019, respectivamente, buscamos compreender mais à fundo a dinâmica da Reunião e a forma com que as demandas das mulheres do campo são trabalhadas nas duas esferas. A observação também contribuiu para aumentar a familiaridade da pesquisadora com os atores sociais que participam diretamente do processo e modificar ou esclarecer conceitos para fundamentar o produto decorrente deste trabalho.

Quanto à entrevista, destaca-se por aplicar processos essenciais de comunicação e interação humana. São vantajosas porque apresentam um maior grau de profundidade dos elementos, e seu conteúdo é composto por elementos de reflexão ricos e heterogêneos, tornando-se objeto de uma análise de conteúdo com fins de responder à/as pergunta/as do trabalho (QUIVY, 2005).

As entrevistas foram fundamentais para este trabalho, já que o método é adequado, principalmente, para 1) analisar o sentido dado pelas atrizes às suas práticas e aos fatos com os quais se defrontam, dentre eles o sentido que atribuem à sua própria experiência; 2) analisar um problema específico; e 3) reconstituir um processo ou acontecimento passado. Além disso, na entrevista do estudo de caso, o tema a ser estudado pode ser bem focado, e cada entrevistado/a na pesquisa pode ser escolhido/a em função de sua ligação particular com o caso. Por outro

lado, diferentemente do questionário, as informações recolhidas por meio da entrevista não aparecem de forma imediata como um modo que requer uma forma de análise particular. Isso exige, especialmente, que os métodos de coleta e análise de informações sejam pensados de forma conjunta (LUNE; BERG, 2017; QUIVY, 2005).

Utilizamos entrevistas semiestruturadas, direcionadas às organizações sociais brasileiras do campo, participantes da REAF, que possuem a pauta de gênero e representantes do governo brasileiro no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que também estiveram à frente do GT Gênero ao longo dos anos analisados. É importante ressaltar que as entrevistadas possuem uma forte relação com o objeto de pesquisa, pois, além de marcarem uma presença frequente na REAF em períodos determinados, demonstraram ter tido uma participação qualificada, o que enriqueceu o *corpus* analítico e demonstrou ser crucial para as análises aqui desenvolvidas²⁶.

As identidades das entrevistadas estão preservadas e todas as entrevistas foram utilizadas mediante autorização prévia, pela assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As questões foram compostas a partir do modelo de análise esquematizado na página seguinte, e o roteiro encontra-se no anexo 1, no final do trabalho. Foram realizadas oito entrevistas, sendo três com representantes do governo federal que trabalham/ram especificamente com o tema das mulheres rurais, e cinco com representantes de organizações sociais participantes da REAF. Todas as entrevistas foram feitas com mulheres, de modo a respeitar o lugar de fala e as experiências do GT a elas direcionadas.

As escolhas das entrevistas basearam-se nas listas de presença das seções regionais da REAF, onde observou-se a frequência das participantes e das organizações sociais, já que muitas vezes os nomes que representam as organizações mudam ao longo dos anos, por conta de mudanças de gestão dentro dos movimentos, por exemplo. Entrevistamos integrantes de quatro organizações, quais sejam, MMTR-NE, MIQCB, CNS e CONTAG.

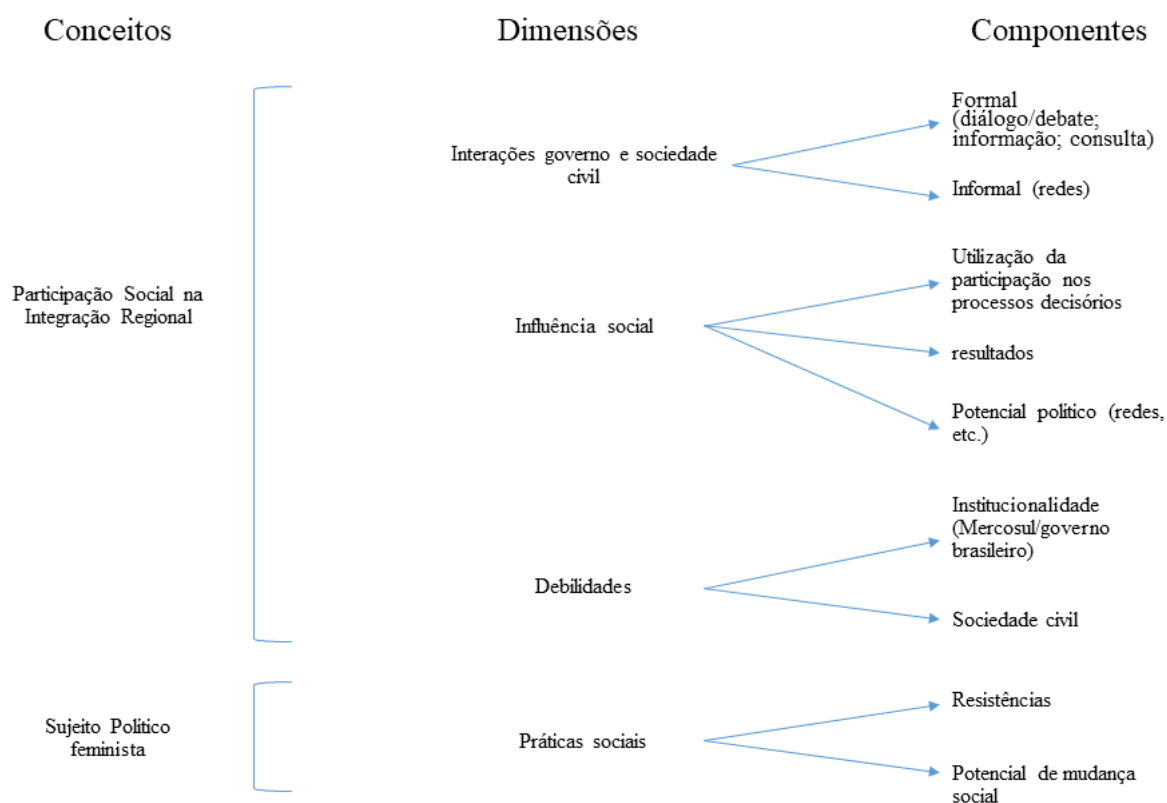
4.2. ANÁLISE DE DADOS

Para responder à pergunta de pesquisa “Como se desenvolveu a participação das organizações sociais brasileiras na produção das diretrizes políticas de Gênero da REAF?”, a

²⁶ Mesmo reconhecendo a importância da entrevista presencial e do contato pessoal com o entrevistado/a, a distância e a pandemia de COVID-19 impossibilitaram sua realização. As entrevistas foram realizadas por meio de duas formas: videoconferência e ligação telefônica, principalmente devido ao fato de que parte vive no meio rural, que dificulta o acesso à internet.

análise foi fundamentada na literatura relacionada à Participação Social na Integração Regional e em uma dimensão considerada relevante para este trabalho da discussão do sujeito político feminista, qual seja, as práticas sociais. Para isso, extraímos as dimensões analíticas desenvolvidas pelos/as autores/as e as sistematizamos no modelo a seguir:

Figura 4 - Modelo de análise do desenvolvimento da participação social no GT Gênero da REAF



Fonte: elaboração própria com base na literatura discutida no capítulo 2.

A partir das dimensões e seus componentes, foi possível interpretar o caso da participação das organizações brasileiras no GT, com vistas a contribuir com o campo da Participação Social nos blocos regionais, com contribuições da perspectiva feminista do sujeito político.

De acordo King, Keohane e Verba (1994), o objetivo da pesquisa científica é fazer inferências com base em dados empíricos, e o melhor uso dos dados se dá na realização de inferências não enviesadas e que maximizem o uso das informações coletadas. Por inferência entende-se alcançar conclusões sobre fenômenos não observados partindo das informações sobre fenômenos observados. Para desenvolver as análises, utilizamos o método de Análise de Conteúdo (AC).

De acordo com Bauer (2003, p. 191), AC é definida como “uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada”. Seus procedimentos reconstroem entendimentos em duas dimensões, quais sejam, sintática, que representa os meios de influência e expressão, como a frequência das palavras, o vocabulário etc.; e semântica, que diz respeito ao que é dito em um texto, a coocorrência de palavras, as frases e unidades de texto. A AC também possibilita reestruturar mapas de conhecimento, na medida em que exige ir além da classificação dos elementos do texto, contribuindo para a representação do conhecimento não só por suas unidades, mas pelas relações entre elas (BAUER, 2003).

Nesse sentido, trabalhamos com os dois tipos de textos previstos pela AC: os construídos durante a pesquisa, como as transcrições das entrevistas e resultados das observações feitas nos trabalhos de campo; e os textos produzidos com outras finalidades, neste caso as atas de reuniões, documentos e recomendações desenvolvidas na REAF.

Para aprimorar a análise de conteúdo das entrevistas, utilizamos o *software* livre²⁷ IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), desenvolvido por Pierre Ratinaud. Produzido na linguagem *python*²⁸, que utiliza das funcionalidades do programa de análises quantitativas *R*, o IRaMuTeQ apresenta diversas opções de análises estatísticas textuais, derivados de entrevistas, por exemplo, como é o caso deste trabalho. Os programas de análise textual são utilizados no Brasil desde a década de 1990, porém, as primeiras utilizações do IRaMuTeQ no Brasil são registradas a partir de 2013, em pesquisas sobre representações sociais, especialmente na área de psicologia e da saúde. Apesar disso, a quantidade de materiais publicados sobre o uso do software no Brasil é limitada (SOUZA et al, 2018). Na área de Relações Internacionais, encontramos apenas uma publicação científica²⁹ que utilizou o programa para desenvolver as análises, e, por esse motivo, entendemos que utilizá-lo é um desafio. Todavia, acreditamos que as análises estatísticas desenvolvidas pelo IRaMuTeQ enriquecem as análises qualitativas e que, portanto, descrever sua utilização nesta dissertação pode contribuir para disseminar seu uso na área.

²⁷ Os softwares de uso livre são derivados da interpretação de que o conhecimento tecnológico deve ser baseado em liberdade de uso, cópia, transformações e disseminação (SOUZA et al, 2018).

²⁸ www.python.org.

²⁹ FONSECA, Pedro. Poder e Discurso: uma análise de conteúdo do discurso de posse dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil (2003-2016). Revista Portuguesa de Ciência Política, 2018. n. 9, pp. 89-110. Disponível em <http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2019/01/RPCP_2018_9_online_pp89-110.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.

A análise de dados textuais tem como objetivo superar a dicotomia entre as análises quantitativas e qualitativas, já que tem como proposta gerar estatísticas sobre textos, variáveis fundamentalmente qualitativas. A principal crítica sobre a utilização de softwares para análises de textos aponta que seu uso, ao facilitar o processamento de grandes volumes ou números de textos, pode contribuir para que o/a pesquisador/a negligencie seu papel nas análises, ou que se tornem descrições mecânicas do conteúdo (CAMARGO; JUSTO, 2013). Considerando a crítica, ressaltamos que: 1) o software foi utilizado para contribuir com a análise de conteúdo que foi feita, previamente, pela pesquisadora, 2) temos ciência de que se trata de um instrumento de tratamento dos dados, e não um método, e 3) as interpretações e inferências são de responsabilidade da pesquisadora.

Dentre as possibilidades de análises oferecidas, utilizamos a nuvem de palavras e a Classificação Hierárquica Descendente (CHD). A nuvem de palavras reúne as palavras e as apresenta em forma de nuvem, em função da sua ocorrência no corpus. Quanto maior a fonte, maior a frequência e a importância no corpus (CAMARGO; JUSTO, 2018). Apesar de se tratar de uma análise lexical mais simples, permite uma rápida e direta identificação das palavras mais relevantes do corpus. Ademais, entendemos que uma palavra repetida diversas vezes tem um motivo de ser, que pode contribuir e apontar caminhos para as inferências. Trata-se, portanto, de um método heurístico, que não responde ao problema de pesquisa sozinho, mas aponta direções que evidenciam aspectos relevantes dos textos (SILVA, 2013).

Já a CHD é uma análise derivada do Método de Reinert, produzido a partir do teste X^2 (qui-quadrado)³⁰, com matrizes que cruzam fragmentos de texto e palavras. Seu objetivo é identificar ideias compostas pelo texto, criando grupos de vocabulários através da proximidade léxica das palavras. Com isso, separa as ideias em esferas mentais ou conjuntos de representação do discurso (TAVARES, 2019). Na CHD, os fragmentos textuais são categorizados em função dos seus vocabulários, e sua totalidade é separada em função da frequência das formas reduzidas das palavras. A análise produz classes de fragmentos textuais que apresentam, de forma concomitante, vocabulário semelhante entre si e vocabulário diferente dos fragmentos textuais das outras classes.

A partir das análises produzidas em matrizes, o software organiza os dados em um dendograma, que elucida as relações entre as classes de palavras. De acordo com Camargo e Justo (2013), “Em nível do programa informático, cada classe é composta de vários segmentos

³⁰ Uma das distribuições mais usadas em estatística inferencial. Os testes de X^2 avaliam a conexão entre o resultado de um teste e a distribuição esperada. Ou seja, trata-se de um teste de hipótese que quantifica a relação entre os valores obtidos e a teoria em questão (SALVIATI, 2017).

de texto em função de uma classificação segundo a distribuição do vocabulário (formas) destes segmentos de texto” (p. 5). Já na esfera interpretativa, nas pesquisas sobre representações sociais, por possuírem manifestações linguísticas, as classes de palavras podem apontar teorias, conhecimentos do consenso ou representações de certo objeto, por exemplo (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Para realizar as análises, seguimos as regras de formatação do *corpus*, preparamos e codificamos o texto, neste caso, as oito entrevistas realizadas com representantes do governo brasileiro e dos movimentos sociais, e salvamos em um único arquivo em formato Unicode (UTF-8)³¹. Os textos foram organizados de forma separada, por linhas de comando, e cada entrevista foi reconhecida como um texto pelo programa³². As perguntas realizadas na entrevista e qualquer outro material verbal produzido pelo/a entrevistador/a são suprimidos, para não serem utilizados na análise do IRaMuTeQ.

Optamos por formatar as entrevistas em um único *corpus*, primeiramente porque a seleção das organizações entrevistadas baseou-se na frequência da participação das organizações no GT Gênero, portanto, consideramos que o nível de participação das organizações entrevistadas foi semelhante. Ademais, as análises prévias demonstraram pontos de convergência em todas as respostas, tanto por parte das organizações quanto das representantes governamentais, dessa forma, entendemos que as respostas se complementaram.

Um aspecto importante na formatação do *corpus* refere-se às siglas e termos utilizados pelos/as entrevistados/as. Para que a análise tenha mais precisão, é indicado uma uniformidade nos termos e siglas. No caso de termos considerados chave pelo/a pesquisador/a, ou palavras compostas, utiliza-se o traço baixo (*underline*). Dessa forma, apresentamos abaixo os principais termos utilizados pelas entrevistadas e os termos que foram substituídos – quando necessário-, que permitiram uma análise mais acurada:

³¹ Para utilizar o Unicode (UTF-8), o arquivo deve ser salvo e editado pelo software OpenOffice.org, LibreOffice ou bloco de notas, pois em aplicativos da Microsoft produz-se bugs com o Unicode.

³² Para mais regras de formatação, ver Camargo e Justo (2013), Tavares (2019), Souza *et al* (2018).

Termo padronizado	Termos utilizados pelas entrevistadas
AF	Agricultura Familiar
AFCI	Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
agenda_de_gênero	agenda das mulheres; agenda; agenda de políticas para as mulheres; agenda política para as mulheres
autonomia_econômica	-
assistência_técnica	-
diretoria_de_políticas_para_as_mulheres	-
GT_gênero	GT da Mulher; GT de gênero; Comissão Equidade de Gênero; Comissão; GT
igualdade_de_gênero	-
integração_regional	-
mulheres_rurais	trabalhadoras rurais; mulheres trabalhadoras rurais; mulheres do campo; mulheres (singular e plural)
organizações_sociais	movimentos sociais; organizações; organizações da sociedade civil; organizações da Agricultura Familiar (singular e plural)
movimentos_de_mulheres	movimentos sociais de mulheres; organizações_de_mulheres; organizações sociais de mulheres
movimento_feminista	-
movimento_sindical	-
MM	Marcha das Margaridas; Marcha
MRE	Ministério das Relações Exteriores
participação_social	participação; participação da sociedade civil; participação de movimentos sociais; participação do movimento social
participação_das_mulheres	-
políticas_para_as_mulheres	política de nós, mulheres; política da mulher; política para as mulheres; políticas específicas voltadas para as mulheres; política de gênero
política_pública	políticas públicas; política
ponto_focal	-
programa_de_gênero	o programa; este programa; programa regional de gênero; programa de igualdade de gênero das mulheres; programa regional
questão_de_gênero	questão do gênero; questão das mulheres
relações_de_gênero	-
reforma_agrária	-
seções_nacionais	seção nacional
sociedade_civil	-
sujeito_político	-
sujeito_de_direitos	-
violência_contra_a_mulher	-

Quadro 7 - Padronizações dos termos utilizados no corpus.

Fonte: elaboração própria.

O termo Ministério das Relações Exteriores foi padronizado para MRE, somente no caso do Brasil. Para que houvesse uma distinção, quando esse ministério se refere a outros países mencionados na entrevista, manteve-se a palavra original, sem a utilização da sigla. Optamos por esta distinção porque o recorte do trabalho é no Brasil. Da mesma forma, no caso do Ministério da Agricultura, somente usou-se traço baixo quando fazia referência ao órgão do governo brasileiro.

O termo “agenda de gênero” foi utilizado com traço baixo quando se notou que, mesmo quando mencionada somente “agenda”, fazia-se referência a essa temática. A palavra agenda apareceu diversas outras vezes, fazendo referência à Agricultura Familiar na REAF, como um todo, mas também temas mais específicos, como agenda de combate à fome, agenda da terra, agenda do comércio, agenda do Brasil, entre outros.

Por mulheres rurais entendemos trabalhadoras rurais, agricultoras familiares. O termo foi padronizado como mulheres rurais, com traço baixo, porque foi muito utilizado nas entrevistas. Notamos que as entrevistadas não só se referiam às trabalhadoras flexionando o substantivo para o feminino, mas utilizaram muito o termo “mulher” o precedendo; ou seja, “mulheres trabalhadoras rurais”. Ademais, muitas vezes utilizaram somente o termo “mulher” para se referirem às trabalhadoras rurais. É importante fazer essa ressalva, na medida em que nem todas as mulheres rurais no Brasil são trabalhadoras do campo, e nem todas são agricultoras familiares. Existem diversas realidades para as residentes do campo, e neste caso, nos referimos à um grupo específico de mulheres.

O próximo capítulo analisa o desenvolvimento da participação social na REAF, a partir da análise de conteúdo das entrevistas. Quatro dimensões serão abordadas: interações governo-sociedade civil; influência social; debilidades e práticas sociais.

5. PARTICIPAÇÃO NO GT GÊNERO DA REAF: DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS

Este capítulo tem como objetivo analisar os resultados da participação social brasileira no GT Gênero da REAF, tanto no sentido da convergência/divergência das demandas dos movimentos com as diretrizes políticas produzidas, quanto nas debilidades identificadas e resultados da participação, que ultrapassam a questão das políticas públicas, e perpassam as práticas sociais e criação de redes de interação dos movimentos de mulheres rurais na América do Sul, a partir das organizações brasileiras. A seguir, apontamos os principais movimentos rurais, mistos e de mulheres, no Brasil, e os mais atuantes no GT Gênero.

5.1. MOVIMENTOS BRASILEIROS MAIS DESTACADOS

No Brasil, o direito das mulheres à terra foi conquistado através da luta das mulheres nos sindicatos rurais, especialmente a CONTAG e a CUT, ligada aos esforços dos movimentos autônomos de mulheres rurais locais, estaduais e regionais. O surgimento dos movimentos de mulheres rurais se deu no período de abertura democrática na década de 1980, momento de fortalecimento do movimento feminista e de mulheres. Influenciadas pelas Comunidades Eclesiais de Base e outros grupos de mulheres coordenadas pela Comissão Pastoral da Terra, as primeiras organizações envolviam questões de saúde e educação. Todavia, a presença dos sindicatos nas áreas rurais fez com que o movimento de mulheres rurais se voltasse à essa estrutura para reivindicar direitos, bem como a possibilidade de se engajarem nos sindicatos e a ampliação da seguridade social para as trabalhadoras do campo (DEERE, 2004).

Dentro da CONTAG, somente em 1985 as mulheres conseguiram incluir suas pautas no fórum nacional, durante o Quarto Congresso da CONTAG, lideradas pelo MMTR-Sertão Central, em Pernambuco, fundado com o objetivo central de aumentar a participação das trabalhadoras rurais no movimento sindical. No sul do país, as mulheres rurais também vinham se organizando desde o início dos anos 1980, por meio da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS). Durante o Quarto Congresso, a CONTAG se comprometeu em desenvolver propostas para incluir as mulheres nos sindicatos, reconhecendo a desigualdade que enfrentavam enquanto trabalhadoras rurais. A iniciativa da CONTAG também estava relacionada à uma competição com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) por novos membros, em um momento em que a luta das mulheres rurais pela mudança na estrutura sindical começou a ganhar visibilidade. Em 1987, quase 30% do total de filiados à CONTAG eram mulheres (DEERE, 2004).

Na região sul, em 1986, o grupo “As Margaridas” já reivindicavam no texto de preparação para o congresso de mulheres trabalhadoras no Rio Grande do Sul, a titulação da terra em nome do casal, independentemente da situação civil legal, e o reconhecimento dos direitos e benefícios da reforma agrária para mulheres chefes de família (DEERE, 2004).

O primeiro Congresso Nacional de Mulheres Rurais aconteceu em 1986, coordenado pela Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER), no qual as trabalhadoras rurais reivindicavam as duas principais pautas mencionadas anteriormente, sob o prisma da igualdade no direito à propriedade de terra (DEERE, 2004).

A década de 1980 marcou a eclosão dos movimentos autônomos de mulheres rurais, em diversos estados no país. O primeiro encontro nacional de mulheres autônomas também ocorreu em 1986, com apoio da CUT e do MST, onde se decidiu criar frentes de atuação política regionais, embrião do MMTR-NE e da Articulação das Instâncias das Mulheres Trabalhadoras Rurais dos cinco estados do Sul (AIMTR-Sul). A partir desses encontros, emergiu uma articulação nacional em prol da inclusão dos direitos das mulheres rurais na Constituição de 1988, com forte influência de acadêmicas e ativistas feministas. As mulheres foram incluídas nos processos de reforma agrária, mas também conquistaram direitos de igualdade na legislação trabalhista e previdência social, tanto as trabalhadoras rurais quanto urbanas. Tais benefícios estendiam-se às agricultoras familiares, assalariadas ou não (DEERE, 2004).

Todavia, com a eleição de Collor de Melo, a regulamentação necessária para garantir os direitos adquiridos das mulheres rurais foi posta em jogo, além de vetar a implementação da lei de licença maternidade para as agricultoras familiares, o que demonstrou uma perda para o movimento de mulheres rurais, já que os direitos ligados à previdência social eram uma das frentes de luta que os unia (DEERE, 2004).

Durante a década de 1980, as trabalhadoras rurais enfrentaram diversos desafios dentro do movimento sindical e dos movimentos sociais. O MST, por exemplo, ignorou, durante anos, os direitos das mulheres à terra, fortemente relacionadas ao machismo dentro do movimento, mas também, de acordo com Deere (2004), no caso da titulação, devido à prioridade do MST à distribuição e titulação coletiva, ao invés do foco na família. Todavia, com receio de enfraquecer o movimento, já que as questões dividiam os/as trabalhadores/as, a articulação das mulheres foi abandonada neste período, e só voltou a ser colocada em pauta a partir de 1995, durante o Terceiro Congresso Nacional do MST (DEERE, 2004).

Na década de 1990, emergiram, dentro dos sindicatos, novos temas feministas, bem como o da dupla jornada de trabalho e liberdade sexual. Todavia, a pauta da titulação se manteve, com novas reivindicações. Em 1995, criou-se a Articulação Nacional de Mulheres

Trabalhadoras Rurais (ANMTR), com representantes de 17 estados, com foco na garantia dos direitos adquiridos na Constituição (DEERE, 2004). Especialmente a partir da criação da ANMTR, a luta pela terra alcançou uma nova esfera, qual seja a da igualdade, com uma associação mais definida com outros bens comuns. Além disso, nos movimentos mistos, a auto-organização das mulheres permitiu o estabelecimento de engajamento com as mulheres urbanas, o que contribuiu para a consolidação e ampliação da articulação dos movimentos, além de facilitar sua legitimação (BUTTO, 2017).

A ANMTR conformou-se como um ambiente de discussão e articulação de pautas para além das duas estratégias já utilizadas pelas mulheres rurais: os movimentos autônomos e a auto-organização nos movimentos mistos. Todavia, a diversidade de movimentos refletiu no desenvolvimento de uma proposta de emancipação, especialmente nas questões relativas à gênero, classe e alianças nacionais e internacionais. Apesar disso, foi possível construir uma pauta unificada de lutas, com destaque para a efetivação dos direitos previdenciários, além de outras pautas como a saúde pública e documentação civil, o que aumentou a relevância da luta inicial dos movimentos de mulheres em torno da questão (BUTTO, 2017).

Em 1996, a partir da formação do Coletivo Nacional de Mulheres, o MST reconheceu o direito das mulheres à terra, que se tornou, em 1999, o Coletivo Nacional de Gênero, que ressaltou a importância de uma revolução cultural nas relações de gênero, que deveriam ser tratadas como problemas de homens e de mulheres. A abertura do MST a essas questões esteve relacionada à: tendência ao afastamento da participação das mulheres após a constituição dos assentamentos, já que a assistência técnica era direcionada aos proprietários, ou seja, os maridos. Isso excluía as mulheres dos processos participativos nas associações e cooperativas, espaços importantes de tomada de decisão em diversas frentes. Ademais, como a titulação conjunta não era obrigatória, no caso de separação, a esposa perdia todos os direitos, e quem permanecia no assentamento geralmente era o homem (DEERE, 2004).

Até o início dos anos 2000, o MST assumia posições imprecisas quanto aos direitos das mulheres à terra, expressadas nas mobilizações de mulheres rurais coordenadas pela ANMTR e MST, que não faziam menção aos direitos das mulheres à terra, somente ao aprofundamento da reforma agrária, ou, em alguns casos, com menções superficiais sem propostas concretas. De acordo com Deere, a incorporação das questões de gênero ocorreu em tempos diferentes nos estados brasileiros, onde os estados mais destacados foram Ceará, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Rio de Janeiro (DEERE, 2004).

Quanto à CONTAG, esta organizou, em 1997, a Primeira Plenária de Mulheres Trabalhadoras Rurais, tendo como principais reivindicações a cota de 30% para as mulheres

nas eleições dos sindicatos e a seguridade social. Em 1998, durante o sétimo Congresso, a cota foi adotada, além de quase cinquenta ações com foco nas mulheres rurais. No ano 2000, a Confederação promoveu, com apoio da coordenação nacional da Marcha Mundial de Mulheres (MMM), eventos relacionados ao dia internacional da mulher, com a participação de mais de trinta e cinco mil mulheres pelo país, que terminou com a Marcha das Margaridas, em Brasília, no dia 10 de agosto, com nove pautas explícitas voltadas aos direitos das mulheres rurais, sendo a primeira voltada ao suporte do Estado à campanha de documentação (DEERE, 2004).

A partir de então, a Marcha começou a se articular com o governo federal, que criou um grupo interministerial para dialogar com suas reivindicações, além de aprovar a Resolução Nº6, de 22 de fevereiro de 2001, que adota a perspectiva de gênero em todos os mecanismos do MDA. Posteriormente, foi criado no mesmo ministério o Programa de Ações Afirmativas para a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres, com o intuito de aprimorar os instrumentos de acesso à terra, assistência técnica, crédito e seguridade. Ademais, a diretriz que instituiu a meta de 30% na distribuição de crédito dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Banco da Terra, para o ano de 2001, contribuiu com o processo dentro do ministério, fazendo do Brasil o primeiro país da América Latina a adotar essa cota para a aquisição de terras por mulheres. De acordo com Deere (2004),

O reconhecimento da importância dos direitos da mulher à terra acontece geralmente por duas razões, o que nós temos chamado de argumentos ‘produtivista’ e ‘de empoderamento’. O argumento produtivista refere-se ao reconhecimento de que o direito das mulheres à terra está associado com o aumento do bem-estar de mulheres e seus filhos, bem como com sua produtividade e, portanto, com o bem-estar de sua comunidade e sociedade. O argumento do empoderamento reconhece que os direitos das mulheres à terra são decisivos para aumentar seu poder de barganha dentro da família e da comunidade, para acabar com sua subordinação aos homens e, assim, atingir uma real igualdade entre homens e mulheres. No Brasil as mulheres ganharam o direito formal à terra como um subproduto do processo de alcançar a igualdade entre homens e mulheres em todas as suas dimensões legais, através da expansão dos direitos da mulher na Constituição de 1988. Mas a obtenção de mecanismos específicos de inclusão de mulheres na reforma agrária – para aumentar a parcela de mulheres com direitos efetivos à terra – não foi alcançado até que os argumentos produtivistas fossem mais bem compreendidos e internalizados tanto pelo Estado como por todos os movimentos sociais rurais (DEERE, 2004, p. 176).

Quer dizer que, passou-se a compreender que a falta de reconhecimento dos direitos das mulheres à terra prejudicava o estabelecimento dos assentamentos, ou seja, do próprio movimento (DEERE, 2004).

O conjunto de transformações ocorridas os movimentos de mulheres, a partir da metade dos anos 1990, além de consolidar uma arena de atuação nacional, produziu efeitos importantes em sua luta, especialmente tratando-se da criação das arenas internacionais de articulação, como

a Rede LAC, mencionada na seção anterior, que, de acordo com Butto (2017) incentivou o desenvolvimento de um movimento nacional de mulheres rurais, a ANMTR. Além disso, a década de 1990 marcou um período em que o movimento de mulheres rurais “conseguiu a democratização da participação e representação do ponto de vista das relações de gênero e inaugurou debates sobre novas práticas de fazer movimento” (BUTTO, 2017, p. 197). As mulheres rurais organizadas consolidaram sua atuação enquanto integrantes dos movimentos de mulheres no país e na região latino-americana, e contribuíram para o debate de gênero e classe dentro do movimento feminista no Brasil (BUTTO, 2017).

Todavia, desde o princípio da articulação nacional, a diversidade dos movimentos se expressava em alguns conflitos internos, especialmente na percepção dos movimentos regionais de que obtinham tratamento diferente. A partir de 1999, nota-se um esvaziamento da ANMTR com a ausência de alguns movimentos nos encontros, especialmente os ligados ao movimento sindical, e, em 2004, uma parte das integrantes da Via Campesina. Apesar de não ter sido oficialmente extinto, o espaço de articulação da ANMTR deu lugar à Marcha das Margaridas, derivada do movimento sindical e do MMTR-NE, e a articulação das mulheres da Via Campesina, que aumentaram em grande medida a visibilidade do movimento de mulheres rurais nos anos 2000 (BUTTO, 2017).

Entre 2003 e 2015, durante os governos PT, observa-se o desenvolvimento de uma “agenda democrática para o desenvolvimento rural brasileiro” (BUTTO, 2017, p. 198), em que, partir da participação social, implementou-se uma série de políticas públicas voltadas ao setor da AF, dentre elas as políticas com foco na igualdade e autonomia das mulheres rurais. Tais políticas, desenvolvidas em concomitância com as ações de combate à pobreza e defesa da segurança alimentar e nutricional, tiveram efeitos positivos sobre a diminuição da pobreza rural, ressoando sobre a situação econômica das mulheres. Tais efeitos foram resultado da ação coletiva dos movimentos de mulheres, que conquistaram espaços institucionais para desenvolver políticas públicas setoriais, especialmente a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR) do MDA, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e os espaços de participação em nível nacional (BUTTO, 2017).

Neste período, as demandas constantemente levantadas pelos movimentos desde a década de 1980 conseguiram ser efetivadas a partir das políticas públicas, especialmente: 1) documentação; 2) titulação conjunta da terra; 3) crédito; 4) assistência técnica e extensão rural; e 5) apoio à organização econômica. Ademais, a produção das mulheres passou a integrar os programas de compras públicas, especialmente a partir da conquista à emissão da Declaração

de Aptidão ao PRONAF (DAP) no nome das mulheres; tudo com constantes restrições e necessidades de qualificar os mecanismos e procedimentos locais para sua concretização.

O crescimento da Marcha das Margaridas, vinculada à Marcha Mundial de Mulheres, gerou uma demanda por um novo modelo de desenvolvimento a partir da perspectiva feminista, baseado no tripé terra, agroecologia e água, ligados ao debate dos bens comuns³³ e do feminismo. A partir de 2011, a Marcha passou a reconhecer a diversidade das participantes nos discursos, e passou a se autodenominar como marcha das mulheres do campo, da floresta e das águas. Além disso, tornou-se a maior articulação de mulheres rurais do país (BUTTO, 2017), e passou a contar, inclusive, com mulheres e movimentos de outros países da América do Sul.

Quanto ao feminismo, evidenciado pela Marcha das Margaridas nos últimos anos, influenciou os movimentos de mulheres rurais e assumiu um caráter político e emancipatório, que contribui para transformar a desigualdade de gênero e outras desigualdades sociais, já que “o sujeito coletivo foi reconhecido como parte integrante de uma transformação mais ampla das pessoas, da sociedade e do rural, em particular. A agroecologia aparece associada ao feminismo, também, por essa transformação mais ampla que ela encarna” (BUTTO, 2017, p. 251).

A trajetória de mudanças na relação Estado e sociedade civil foi barrada com o golpe parlamentar em 2016, que resultou em um esvaziamento da pauta das mulheres e desmonte das políticas públicas (BUTTO, 2017).

A seguir, apresentamos brevemente os principais movimentos brasileiros participantes da REAF, além da CONTAG e MMTR-NE, já mencionados nesta seção, que marcaram presença na REAF desde o início de sua constituição. Dentre os movimentos ressaltados, identificamos a participação da CONTAG e MMTR-NE desde a criação da reunião, em 2004; da FETRAF, a partir de 2005; do MIQCB a partir de 2007; e CNS a partir de 2008.

A Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), criada em 2004, foi fundada após uma ruptura de alguns setores sindicais rurais vinculados à CUT com a CONTAG, e teve como primeira coordenadora geral uma mulher. Partindo de críticas à atuação da CONTAG por seu diálogo muito próximo ao Estado, mesmo após sua filiação à CUT (CARVALHO, 2011), observa-se uma fragmentação na CONTAG após sua criação, que gerou, inclusive, a retirada de algumas mulheres da Marcha das Margaridas (BUTTO, 2017).

³³ Na percepção das mulheres rurais, o crescimento do agronegócio foi visto como parte do modelo econômico que impactou de forma negativa a vida das mulheres. Assim, a limitação aos bens comuns, terra e água, e a mercantilização da saúde, plantas e seres humanos fizeram com que os movimentos modificassem os meios de resistência. Ou seja, passaram a praticar um feminismo que promove a luta contra o capitalismo e o agronegócio, com ações contra as grandes companhias vendedoras de insumos, sementes e produtos farmacêuticos (BUTTO, 2017).

Em 2016, a entidade se transformou na Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (CONTRAF-BRASIL/CUT), e passou a ser composta por 18 federações nos estados brasileiros (CUT, 2018). A Confederação possui como principais objetivos “Fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; unificar a ação sindical cutista, tendo como eixo central o fortalecimento da agricultura familiar; construir um projeto de desenvolvimento Sustentável e Solidário”. Além disso, conta com uma coordenação de mulheres (CONTRAF BRASIL, 2020).

Quanto ao MIQCB, após quase duas décadas de organizações locais de quebradeiras de coco babaçu, foi criado em 1995³⁴, e Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), a partir dos encontros interestaduais das quebradeiras de coco babaçu, em São Luís, desde 1991. O movimento representa os interesses sociais, políticos e econômicos das mulheres do setor, nos estados do Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins (BUTTO, 2017).

As motivações iniciais possuíam relação com o direito à terra e ao babaçu, já que o seu trabalho era desvalorizado, principalmente pelo caráter extrativista, diferente do trabalho monetarizado da agricultura convencional. Posteriormente, passaram a levantar a demanda pela qualidade de vida das mulheres rurais, especialmente a garantia de serviços de educação e saúde, e o fortalecimento do trabalho extrativista (MIQCB, 2020). O movimento, assim como o MMTR-NE e a CONTAG, apresentou uma participação destacada na REAF, durante o período de construção da agenda de gênero.

O Conselho Nacional das Populações Extrativistas nasceu em 1985³⁵, no I Encontro Nacional dos Seringueiros, em Brasília. É formado por lideranças de diversos segmentos do agroextrativismo de todos os estados da Amazônia, dentre eles os seringueiros/as, castanheiros/as, quebradeiras de coco babaçu, etc., e representa esses/as trabalhadores/as organizados em associações, cooperativas e sindicatos. Foi fundado pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), principalmente o de Xapuri, presidido por Chico Mendes, com o objetivo de lutar contra as expulsões de terra e a devastação da Amazônia (MEMORIAL CHICO MENDES, 2020). A organização foi essencial para as conquistas das áreas protegidas nos anos 1990 e acessar políticas públicas, principalmente após 2002. Quanto às mulheres extrativistas, possuem uma trajetória de invisibilidade - como ressaltado na luta das quebradeiras de coco - e silenciamento, especialmente na organização política, em que se

³⁴ Inicialmente chamado de Articulação das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu, em 1991, o movimento adquiriu o nome atual a partir de 1995, no II Encontro Estadual (MIQCB, 2020).

³⁵ À época intitulado Conselho Nacional dos Seringueiros, seu nome foi modificado somente em 2009, durante o 2º Congresso das Populações Extrativistas da Amazônia e o 8º Encontro Nacional (MEMORIAL CHICO MENDES, 2020).

observa uma baixa participação das mulheres nos cargos diretivos nas organizações sociais do setor (REIS, 2018).

Na seção a seguir, analisamos os resultados da participação das mulheres no GT Gênero, a partir das classes geradas pelo IRaMuTeQ e dimensões analíticas extraídas dos conceitos de participação social na integração regional e do sujeito político feminista.

5.2. DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO NO GT GÊNERO

Em relação ao corpus de pesquisa constituído pelas entrevistas, a primeira análise gerada pelo IRaMuTeQ foi uma estatística textual que dividiu o *corpus* em 576 segmentos de texto (ST), recortes realizados pelo software para desenvolver as análises. Do total de segmentos, 508 foram aproveitados, ou seja, 88,19% do *corpus*. Para ser configurado como um corpus representativo, é necessário um aproveitamento de, no mínimo, 75% dos ST. Ou seja, trata-se de um *corpus* representativo. Foram contabilizadas 20.102 ocorrências (número total de palavras), sendo 1612 palavras distintas e 667 palavras com apenas uma ocorrência. A nuvem de palavras a seguir apresenta um panorama geral do *corpus*³⁶.

³⁶ Nas duas análises geradas pelo software, optamos por retirar palavras utilizadas com alta frequência, porém consideradas insignificantes para a análise, quais sejam: algo, tudo, próprio, aí, ao, até, dar, depois, assim, ainda, já, sempre, mesmo, só, quando, como, achar, também, coisa, porque, então, muito, não, gente. Isso permitiu uma melhor visualização da nuvem com destaque para as palavras mais expressivas para a realização das inferências.

Figura 5 - Nuvem de palavras gerada pelo IRaMuTeQ



Fonte: IRAMUTEQ, dados coletados por meio das entrevistas (2020).

A partir da palavra REAF, de maior destaque na nuvem, e das palavras “mulheres rurais”, “Brasil”, “falar”, “discussão”, “espaço”, “participar”, “organizações sociais”, corroboramos a análise inicial das entrevistas, na qual as entrevistadas percebem a experiência da REAF como um espaço participativo, de diálogo e proposições de políticas públicas para as mulheres rurais no Mercosul, destacando o papel do Brasil tanto no âmbito do governo federal, especialmente representado pelo MDA, quanto na participação das organizações brasileiras.

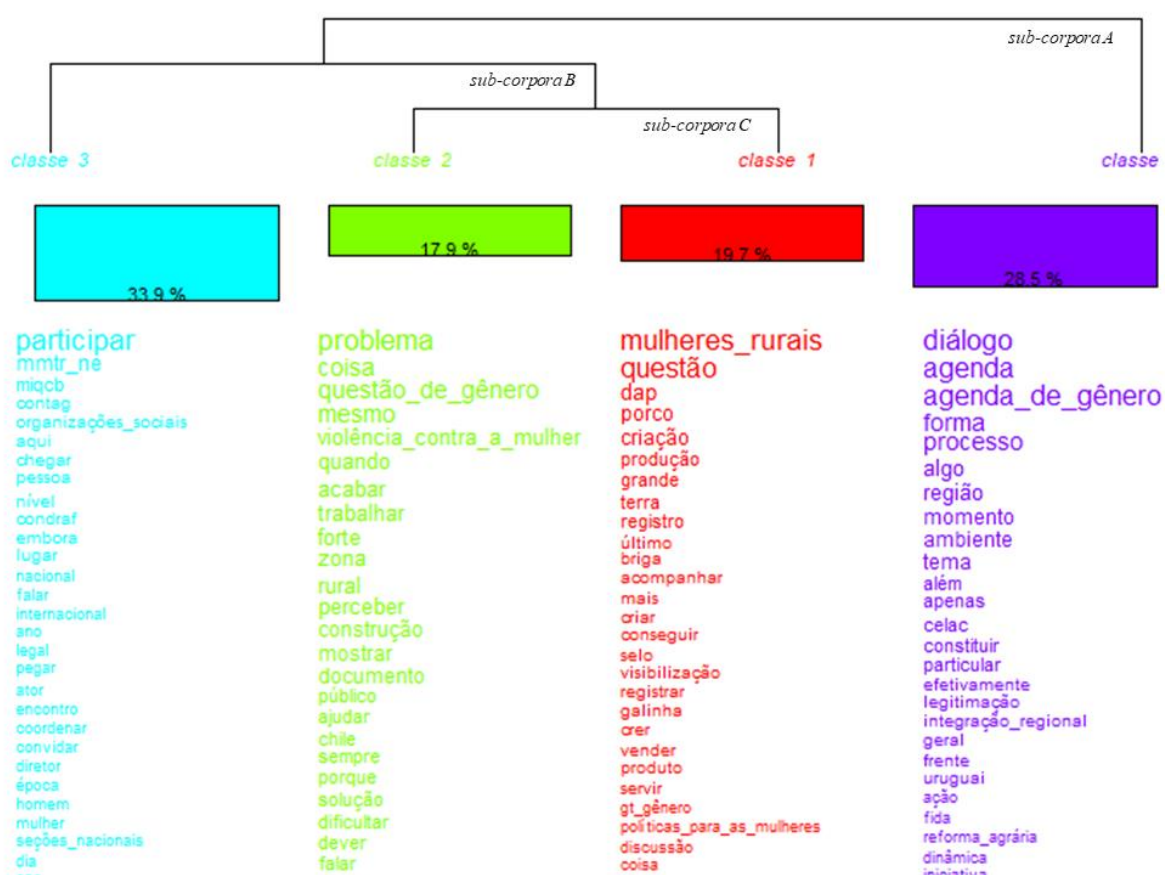
A partir da nuvem, identificamos os principais temas trabalhados na reunião, bem como a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), do acesso à terra, crédito e violência contra a mulher. Além disso, as palavras “processo”, “dificuldade”, “homem”, “entrar” e “política” remetem aos relatos das entrevistadas sobre os esforços para a construção do GT e sua consolidação dentro da REAF, principalmente pelo fato de o espaço público não ter sido

construído para (e pelas) mulheres, e das diferentes formas de entendimento dos países do Mercosul sobre a AF e a questão de gênero no campo.

A análise produzida a partir da CHD gerou quatro classes: Classe 1, contendo 100 ST (19,69%); Classe 2, contendo 91 ST (17,91%); Classe 3, contendo 172 ST (33,86%); e Classe 4, contendo 145 ST (28,54%). É possível visualizar esta distribuição no dendograma abaixo (figura 6), que apresenta também as relações existentes entre as quatro classes. A leitura do dendograma é realizada de cima para baixo. Ele apresenta as partições desenvolvidas para classificar os segmentos de texto do corpus e apresentar as relações entre as classes geradas (CAMARGO; JUSTO, 2018). Tais partições geraram os *sub-corpora* correspondentes às classes. O *sub-corpora A* separou a classe 4 do restante das classes. O *sub-corpora B* separou a classe 3 das classes 1 e 2. E o *sub-corpora C* separou as classes 1 e 2.

Além dos *sub-corpora* e percentual dos ST, a análise indica as formas ativas contidas em cada classe. Assim como na nuvem de palavras, as palavras de fonte maior correspondem às maiores frequências.

Figura 6 - Dendograma gerado pelo IRaMuTeQ



Fonte: IRAMUTEQ, dados coletados por meio das entrevistas (2020).

A partir da natureza das formas ativas, do significado das palavras mais frequentes e sua inter-relação com as outras palavras da mesma classe, nomeamos as quatro classes geradas pela análise. Também pudemos identificar, a partir das palavras mais significativas em cada classe, uma forte relação entre as classes e as dimensões analíticas extraídas (Figura 2), propostas para a análise de conteúdo. A Classe 1 está relacionada à *luta pela autonomia econômica* das mulheres rurais, que se expressa nos esforços para a visibilização do trabalho feminino no campo, especialmente por meio das demandas por políticas públicas para as mulheres rurais, e o que esses esforços representam para as participantes. Esta classe refere-se à dimensão das *práticas sociais*, na qual identificamos o potencial de mudança social que a incidência das mulheres rurais produziu tanto no âmbito formal quanto informal.

A Classe 2 relaciona-se aos *problemas identificados* pelas participantes, tanto em relação à desigualdade de gênero no campo quanto na própria participação social no GT Gênero. Esta classe refere-se à dimensão das debilidades, na medida em que aponta as limitações da participação social em termos institucionais e políticos, e às dificuldades particulares à construção da agenda de gênero. A Classe 3 relaciona-se à *atuação política das organizações*, bem como as articulações desenvolvidas com as organizações nacionais e regionais em concomitância ou a partir da experiência de participação na REAF. Esta classe refere-se à dimensão da influência social das organizações, que buscou identificar como as demandas levadas pelos movimentos foram utilizadas no desenvolvimento de ações no GT, os resultados da participação e seu potencial político dentro do Brasil e na região.

A Classe 4 relaciona-se à *construção da agenda de gênero* na REAF e no GT Gênero, expressada pelo momento político favorável ao desenvolvimento do debate sobre a AF na região, com a participação social como pilar. Tal classe refere-se à dimensão das *interações governo e sociedade civil*, que buscou caracterizar as formas de participação no GT Gênero, a partir da formação da agenda de gênero, e contou com esforços dos governos, dos movimentos sociais, mas também de outros atores/atrizes envolvidos, contribuindo para a difusão da agenda na América do Sul.

Para compreendermos mais a fundo a correlação estabelecida entre as quatro classes geradas na CHD, apresentamos abaixo a Análise Fatorial de Correspondência (AFC) gerada pelo IRAMUTEQ (figura 7), que exhibe, através de um plano cartesiano, o imbricamento das palavras nas diferentes classes.

Nesta representação, visualizamos as classes 1, 2 e 3 centralizadas em seus quadrantes, com formas ativas que se expandem para os quadrantes à direita. As classes 1 e 2, quais sejam *luta pela autonomia econômica* e *problemas identificados* pelas mulheres rurais estão fortemente relacionadas uma com a outra. A classe 3, *atuação política das organizações*, e classe 4, *construção da agenda de gênero*, com uma distância significativa uma da outra, demonstram pouca relação entre si. Por outro lado, essas classes possuem tendência de aproximação com as classes 1 e 2.

96

<i>Sub-corpora</i>	<i>Classe</i>	<i>Dimensão</i>	<i>Fontes</i>
A	4. Construção da agenda de gênero	Interações governo e sociedade civil	ALEMANY; LEANDRO, 2006; CAETANO, 2004
B	3. Atuação política das organizações	Influência social	ALOP, 2009; LASKER; GUILDRY, 2008; SERBIN, 2012; BERRÓN, 2013
C	2. Problemas identificados	Debilidades	ALEMANY; LEANDRO, 2006; ALOP, 2009; SERBIN, 2012; VAZQUEZ, 2008
	1. Luta pela autonomia econômica	Práticas sociais	ALVAREZ, 2014; BUTTO, 2017; KERGOAT, 2010; SCOTT, 1995

Quadro 8 - Síntese da relação entre as dimensões analíticas e classes geradas

Fonte: elaboração própria com base no marco teórico e análises do IRAMUTEQ.

Baseado nas classes geradas pelo IRaMuTeQ e nas dimensões analíticas extraídas, analisaremos, a seguir, cada dimensão, apoiada na literatura teórica discutida. As entrevistas citadas serão referenciadas de acordo com a organização que a entrevistada representa, de modo a preservar sua identidade.

5.2.1. Interações governo e sociedade civil

Em relação às interações entre governo e sociedade civil, buscamos identificar as formas com que a sociedade civil contribuiu para a construção das diretrizes políticas do GT, através da participação formal nas seções nacionais, regionais e da participação informal que se desenvolveu no âmbito das interações entre a sociedade civil e outros espaços nacionais e regionais, e as redes de interação dentro da sociedade civil em nível regional. Identificamos a oportunidade e a voz que as/os atrizes/atores tiveram de participar do espaço, possibilitada pelos governos, em especial o Brasil, mas principalmente porque a participação foi reivindicada pelos movimentos do setor. A análise demonstra uma participação social operativa (ALEMANY, LEANDRO, 2006), na maior parte do período analisado, em que os movimentos brasileiros integraram um sistema de acompanhamento e tomada de decisões no GT Gênero, incidindo sobre a agenda de gênero que foi construída durante o período.

De acordo com nossas análises, podemos observar duas forças impulsionadoras da participação social brasileira na REAF: de um lado, a eleição de Lula da Silva (PT), em 2003, e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com foco na Agricultura Familiar; e, de outro, a pressão dos movimentos sociais rurais brasileiros, no âmbito doméstico, e desses movimentos, unidos pela COPROFAM, na América do Sul, para uma abertura dos governos ao diálogo com a sociedade civil, para tratar dos problemas enfrentados pelo setor, o que não foi aceito de imediato por alguns países, como o Paraguai e a Argentina. Todas as

organizações sociais brasileiras do campo, de abrangência regional³⁷ e nacional, foram convidadas a participar da REAF, contudo algumas, como a Via Campesina, optavam por não dialogar com os governos, portanto não aceitaram o convite.

No caso das mulheres, as entrevistas apontam a eleição de Lula da Silva como um divisor de águas para o aprofundamento das políticas públicas para as agricultoras familiares no Brasil. No início do primeiro mandato de Lula, o governo buscou uma aproximação com os movimentos sociais, que possibilitou a construção de um diálogo mais próximo com a luta dos movimentos rurais por direito à terra, à produção e à comercialização, inclusive as mulheres.

Quanto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, um marco muito importante foi a criação da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR), que possibilitou a inserção da agenda das mulheres na discussão da Agricultura Familiar. Isso se mostra especialmente importante no caso da REAF, porque, como demonstraremos à frente, a participação social das mulheres sofre mudanças de acordo com o grau de importância que os governos atribuem à questão de gênero. Dessa forma, o Brasil se mostrou protagonista nas discussões sobre mulheres rurais, especialmente porque possuía uma equipe especializada na questão, que propôs a criação do GT Gênero e encabeçou as articulações.

Por outro lado, o destaque brasileiro deu-se porque os movimentos sociais no país já estavam envolvidos em espaços de participação social domésticos e outras formas de luta pelo direito à terra, produção e comercialização dos agricultores e agricultoras familiares. Dentre os movimentos entrevistados, todos já faziam parte de alguma instância nacional de participação e diálogo com o governo federal, especialmente o Conselho Nacional da Mulher (criado em 1985), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, criado em 1993) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF, criado em 2003). O fato de os movimentos já estarem inseridos nesses espaços formais de participação se mostrou fundamental para a qualidade da participação social brasileira na REAF, que se destacou nos diálogos propostos no GT Gênero.

Os/as principais atores/atrizes na definição das diretrizes de gênero da REAF foram, primeiramente a DPMR, as organizações sociais brasileiras, especialmente o MIQCB, MMTR-NE, CONTAG, FETRAF e CNS, destacando-se não só pelas iniciativas de abertura do espaço, mas pela maturidade que apresentavam nas discussões, adquirida por meio da luta pelo direito à terra, à produção e comercialização no país. Também se destacam as contribuições: da

³⁷ Regional em nível doméstico, ou seja, as regiões brasileiras, a exemplo do MMTR-NE e MIQCB, que abrange parte da região Norte e Nordeste.

COPROFAM, no âmbito da capacitação de pessoas da sociedade civil na perspectiva do Mercosul ampliado; do Chile, com lideranças por parte do governo e da sociedade civil de grande importância; o Uruguai, principalmente a sociedade civil forte, mas também com um ponto focal aberto e disposto a dialogar com as questões propostas.

As organizações da sociedade civil brasileiras se reuniam antes das seções da REAF para pactuar temas de interesse comum, o que contribuía para fortalecer as pautas. Neste aspecto, identificamos um meio informal de articulação entre os movimentos. Além disso, antes das reuniões do GT Gênero, os governos e os movimentos de mulheres também se reuniam para definir o que seria levado aos outros GTs. Os esforços para a construção da agenda de gênero na REAF vinham, do lado da sociedade civil, dos movimentos ligados à Marcha das Margaridas, que exerciam pressão sobre a COPROFAM, e do lado dos governos, da articulação brasileira, que tinha como principal simpatizante a delegação do Uruguai. No final, todas as articulações buscavam exercer pressão sobre os próprios governos nacionais, para adotarem a agenda de gênero proposta.

O GT Gênero foi construído pensando exclusivamente na participação das mulheres rurais. O próprio caráter do GT foi bastante discutido no início, já que, uma vez que o termo gênero diz respeito às relações entre homens e mulheres na sociedade, alguns países não estavam de acordo que fosse um espaço reservado às questões das mulheres exclusivamente. Uma vez que a REAF trabalha com consenso, e as discussões não avançam caso não haja consenso, algumas adaptações foram sendo feitas até o GT Gênero chegar na conformação atual. A estratégia então, foi abandonar a questão conceitual, já que não houve consenso possível. De acordo com uma entrevistada,

Passamos a arrumar uma estratégia de poder fazer as ações a partir de programas, projetos e ações. Então era assim: qual é a agenda que nos une? A questão do acesso à terra, por exemplo, como é que a questão de gênero vai aparecer? Do ponto de vista das mulheres! Temos que assegurar o direito das mulheres à terra. Então assim ficava muito claro que a posição é que as mulheres é que tinham que ascender, e precisavam de critérios diferenciados para que elas ascendessem à terra. E assim vai indo para outras discussões do crédito e da assistência técnica (MDA, 2020).

Tal estratégia, identificada até meados de 2014, permitiu que ações como o Programa Regional e as recomendações fossem encaminhados e desenvolvidos, com o foco principal no tema da autonomia econômica das mulheres rurais. Todavia, é importante mencionar que a resistência inicial de alguns países, como Paraguai e Argentina, a esta agenda de gênero no campo, possuía uma relação com a própria legitimação da AF como um setor que requer políticas públicas. Então não se tratava somente de abrir espaço para a pauta das mulheres rurais, mas, concomitantemente, construir um entendimento sobre o que é a AF e porquê era

importante institucionalizá-la. Esse movimento apresentou avanços e retrocessos a depender dos governos eleitos (ou golpes) na região, e da respectiva abertura para desenvolver uma institucionalidade para o setor.

Outra característica observada da participação no GT Gênero da REAF, é uma mudança no perfil da participação social, em relação à qualidade da participação e à quantidade de organizações/representantes participantes, que se observa também ter relação com as mudanças políticas da região. Quanto à qualidade, no momento de formação da reunião, as organizações sociais possuíam pouca ou nenhuma voz nas seções regionais.

Não era fácil, a gente nem falava, no começo da REAF a gente nem falava. Quando a gente queria alguma coisa, a gente se expressava através dos representantes dos governos. A gente escrevia, dizia a eles e eles diziam se podiam colocar aquilo na reunião. A gente só ficava feito lagartixa balançando a cabeça. E aí, a gente foi se expandindo, dentro do Brasil outras organizações foram chegando pra REAF e outras organizações a nível de Mercosul também (MMTR-NE, 2020).

Nesse aspecto, a principal contribuição identificada pelas entrevistadas foi por parte equipe técnica da DPMR, responsável por levantar as discussões sobre as agricultoras familiares com pouca ou nenhuma autonomia econômica nos países do Mercosul, e por incentivar as representantes das organizações brasileiras a se colocarem nesse espaço, a requerer sua voz e participação mais ativa, gradualmente. Esse incentivo gerou resultados positivos não só para as organizações brasileiras, mas, para as organizações de outros países, que possuíam uma participação diferente do Brasil, e que aos poucos se abriram e assumiram seu espaço de fala.

Em relação às demandas dos movimentos participantes, consideramos cinco mais relevantes para as mulheres rurais do Brasil. A primeira foi a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ser emitida no nome das mulheres, e posteriormente, uma reformulação do PRONAF Mulher, com mudança no valor do crédito aprovado para as agricultoras. A grande relevância do registro da AF através da DAP é que esta levou a produção das mulheres a aparecer. Era uma produção invisível, ou, de acordo com uma entrevistada, inexistente, “porque quem não está registrado não existe” (MIQCB, 2020). Estas políticas públicas eram discutidas, inicialmente, no INCRA e no CONDRAF, e nem sempre a sociedade civil conseguia incidir sobre as decisões do governo federal. Estas demandas que não eram atendidas nestes espaços, eram levadas à REAF, tanto nas seções nacionais como nas regionais, onde podiam ser

discutidas mais uma vez, e onde, também, muitas vezes eram aprovadas, tornando-se um espaço favorável às políticas para mulheres rurais³⁸.

A segunda foi a titulação conjunta e obrigatória da terra, que, como discutido no capítulo 4, estava, em sua maioria, na posse dos agricultores. A terceira foi a política de produção da AF das mulheres rurais, que envolve o crédito fundiário e as compras públicas, possibilitadas pela DAP. Mais recentemente, identificamos duas pautas de destaque: a quarta, relacionada ao tema do combate à violência contra a mulher, que foi resultado de um tensionamento de algumas organizações participantes, influenciadas pela agenda da RMAAM, que foi ganhando centralidade principalmente pela necessidade do consenso; por fim, a quinta pauta relevante concerne à participação das mulheres nos espaços de decisão das organizações sociais e na política, e alguns estudos têm sido desenvolvidos neste âmbito, especialmente sobre a participação das mulheres nas cooperativas da AF.

Em consonância com as demandas apresentadas, identificamos, entre 2004 e 2014, a agenda da autonomia econômica como o objetivo central do GT. Tal agenda buscava convencer os governos da região a pactuarem melhores condições de acesso das mulheres aos meios de produção. As ações eram voltadas, inicialmente, à assistência técnica e ao crédito para as mulheres rurais. Em um segundo momento, a garantia da titulação conjunta e obrigatória da terra nos assentamentos da reforma agrária e a comercialização dos produtos das agricultoras, em que se inclui a discussão das políticas de compras públicas no Brasil.

Paralelamente aos temas trabalhados, especialmente a partir de 2012, o GT passou a se preocupar em unir a agenda de gênero em construção na REAF com outros organismos regionais, como mencionado no capítulo anterior. Nesse aspecto, as entrevistadas dos movimentos sociais não apresentaram compreensão dos processos de aproximação com outros organismos governamentais, principalmente os mencionados RMAAM, FAO e CELAC, apesar de identificarem contribuições por parte destes organismos, especialmente a FAO. Por outro lado, as representantes governamentais entrevistadas esclareceram que a aproximação ocorreu por um esforço do GT Gênero. Buscou-se, através da aproximação com a RMAAM, levar uma outra discussão que não estava sendo feita na reunião – que era focada no combate à violência -, que foi a da autonomia econômica das mulheres, a grande diretriz do GT até 2015.

³⁸ Este mecanismo é definido por Keck e Sikkink (1998) como “efeito bumerang”, ou *boomerang pattern*, ou seja, quando organizações sociais nacionais ou indivíduos encontram dificuldades para garantir, no nível doméstico, o cumprimento de seus direitos, e buscam, através da arena transnacional, aliados e recursos que possam contribuir com suas causas, exercendo pressão externa sobre os governantes, para que, com um nível de coação, os direitos violados sejam garantidos.

Quanto à aproximação com a FAO, esta apresentou grande influência a partir da conquista do Brasil na presidência da organização, em 2011, que mudou seu o perfil de atuação, principalmente pela agenda da SAN e do combate à fome que o Brasil trazia, desde o início do governo PT. Diversas iniciativas financiadas pela FAO, a partir daí, foram resultado de aportes financeiros do Brasil na organização, inclusive para fomentar a agenda de gênero. A aproximação com a CELAC também ocorreu por uma provocação da REAF, que produziu recomendações à organização para a construção de uma agenda de gênero na América Latina e Caribe. Esse movimento de expansão da agenda para outros espaços regionais caminhava progressivamente até o ano de 2014. Todavia, a crise política brasileira, e sul-americana, interrompeu este processo, que, até 2018, caminhou de forma lenta e com uma agenda da participação social difícil de progredir.

No período analisado, observamos, portanto, uma década (2004-2014) de construção e avanços políticos desenvolvidos na REAF e no GT Gênero, particularmente. Dessa forma, no âmbito formal, identificamos, neste período, os elementos descritos por Alemany e Leandro (2006) que englobam a participação social compondo o caso do GT Gênero na REAF: 1) informação, em que identificamos, na forma com que a participação social ocorria, o convite às organizações, a facilitação de sua participação pelo custeio de seu deslocamento para as reuniões, e as organizações compreendendo os processos de construção da agenda, especialmente pelo ponto focal do GT no Brasil, que permitia uma aproximação maior com as organizações; 2) diálogo/debate: reuniões nacionais e regionais contavam com a participação da sociedade civil, que se reunia e se articulava antes, durante e após as reuniões, apresentando suas demandas e buscando formas de transformá-las em ações concretas; 3) consulta: foi importante para consensuar as temáticas que eram priorizadas nas reuniões, ao longo dos períodos de desenvolvimento do GT, demonstrando que a agenda de gênero na REAF foi construída em conjunto, com contribuições dos governos e organizações, especialmente as brasileiras. Podemos dizer, então, que este período caracterizou uma participação operativa, em que atrizes e atores integraram um sistema monitoramento e tomada de decisão, influenciando a política regional para o setor (ALEMANY, LEANDRO, 2006).

Por outro lado, a partir de 2015, o cenário se modifica, e as formas de participação na REAF não se materializam como no período anterior. As crises políticas regionais influenciaram de forma negativa o desenvolvimento de ações e da participação social. Uma emergência de governos conservadores combinou-se com a retirada dos recursos utilizados para financiar a reunião. O fim do FAF implicou em uma perda da participação da sociedade civil,

e, no caso de governos que não estavam alinhados com a pauta, diversas organizações passaram a não poder participar, porque não tinham recursos próprios para financiarem a participação.

A REAF continuou, e continua acontecendo, com uma fragilidade que não era típica do período anterior. Quando questionadas sobre a participação no órgão no período mais recente (2015-2018), algumas entrevistadas responderam que sua organização participa, às vezes, contudo não mencionaram questões relevantes desenvolvidas no período – exceto a menção ao tema do combate à violência contra a mulher -; outras não souberam falar sobre o que o GT tem desenvolvido neste período; e outras responderam que a REAF não existe mais, o que interpretamos como um desinteresse na participação, graças à mudança do perfil da reunião, que desenvolve menos ações e se reúne com um orçamento e participação social reduzidos.

No geral, em relação às ações desenvolvidas durante todo o período, sua relevância está relacionada, pelas entrevistadas, pela possibilidade de propor políticas públicas para as mulheres rurais e a AF, como um todo, denunciar atos, discutir e levantar uma pauta unificada das organizações da AF, articular redes e ganhar visibilidade, de modo a influenciar as companheiras dos outros países.

Mas eu acho muito importante, toda vez que a gente senta, que a gente dialoga, que a gente coloca na mesa quais são os nossos problemas, quais são as nossas possíveis soluções, quem são os atores que a gente pode contar, quem são os atores que a gente tem que dialogar. Isso que eu acho importante. E embora a gente tenha estado fisicamente em vários países conversando, dialogando, a gente acaba dizendo o seguinte: os problemas são muito parecidos, só muda a localização geográfica. No fim de tudo, por tudo o que essa participação, uma coisa que ela ensinou, eu tenho isso desde sempre: que todas essas pessoas, do mundo inteiro, elas gostam de ser ouvidas com atenção (MIQCB, 2020).

A relevância que as entrevistadas atribuíram à REAF diz respeito não só às ações desenvolvidas, às conquistas políticas domésticas, mas, tanto quanto isso, ao espaço de participação que possibilitou a troca experiências de vida, que, de acordo com elas, fortaleceu-as enquanto mulher e sujeito político.

5.2.2. Influência social

Em relação à influência social, buscamos analisar, a partir das demandas identificadas, a utilização da participação nos processos decisórios, os resultados da participação em termos de ações desenvolvidas e em termos do potencial político que a dinâmica participativa gerou em relação às interações entre governos e sociedade civil e entre os próprios movimentos participantes. Ou seja, entendemos que os resultados da participação foram positivos não só pela incidência destes movimentos no fortalecimento institucional das políticas para as

mulheres rurais, mas porque a participação na REAF e no GT Gênero abriu novas frentes para visibilizar a luta das mulheres rurais em nível doméstico e internacional.

A participação dos grupos brasileiros influenciou a participação dos grupos nos outros países. Não somente em termos de ações do GT, mas as vivências contribuíram para modificar a visão que as participantes dos outros países tinham sobre a luta das mulheres rurais pela terra, produção e comercialização. As trocas, por meio dos intercâmbios desenvolvidos no Programa Regional, da participação formal e das redes que foram sendo construídas ou aprimoradas, especialmente tratando da Marcha das Margaridas, causaram um impacto positivo nos movimentos de mulheres rurais nos países do Mercosul ampliado.

Por outro lado, os movimentos brasileiros passaram a ter uma compreensão diferente sobre a abertura que o Brasil deu ao diálogo com as mulheres rurais nos anos 2000, e que os tempos históricos de cada país influenciaram também a forma com que a sociedade civil e, em especial as mulheres, demandam suas pautas em nível doméstico.

Mas naquilo que diz respeito ao diálogo com os governos, acho que foi muito interessante para que elas conhecessem a realidade dos países, que elas inclusive percebessem claramente como no Brasil havia um grau de institucionalização e de legitimação dessa agenda muito distinto do que havia em outros lugares da região. E que elas, claro, ganhassem com esse diálogo também uma legitimação como interlocutoras em uma região, legitimados nessa condição, estimulando e criando capacidade de pensar muito além de seu país, reforçando o que vinha sendo dialogado e praticado no Brasil, mas também gerando novas demandas, gerando novas frentes de atuação e novas demandas, a partir daquilo que se discutia nesse ambiente do Mercosul (MDA, 2020).

Para além disso, observamos que os resultados positivos da participação social no GT Gênero da REAF não se deram somente no sentido dos movimentos sociais para os governos. Um movimento inverso aconteceu em concomitância, ou seja, participar da REAF abriu as portas para os movimentos sociais se articularem com mais força dentro de seus países, mas também na América do Sul e outras regiões do mundo, através das redes de articulação internacional e de projetos de cooperação internacional financiados por agências de cooperação.

Foi um processo muito rico, de muita discussão de muito material e de muita experiência assim como para a gente. Porque a gente quando ia para reunião da REAF com outros países, a gente participava de várias experiências [...] e isso fazia com que a gente olhasse o potencial de nós mulheres dentro do Brasil, e o potencial das mulheres em outros países. E a gente podia ver, como a gente, mesmo com toda a estrutura machista e patriarcal que a gente tem no Brasil, como a gente é avançada. É uma diferença muito grande (MMTR-NE, 2020).

As entrevistadas consideram a participação na REAF construtiva no sentido do aprendizado com a troca de experiências, tanto nos diálogos promovidos nas seções nacionais e regionais, quanto nos intercâmbios promovidos pelo Programa Regional. Ademais, mostrou

ser uma experiência de incentivo às mulheres rurais dos outros países a se inserirem em outros fóruns participativos, especialmente com a experiência da fala pública que era, antes da REAF, escassa ou inexistente.

Quanto à importância atribuída à integração regional, todas as entrevistadas consideraram relevante a experiência de conhecer as realidades das agricultoras e agricultores dos países vizinhos, e a evolução da participação dos movimentos ao longo dos anos. Se no princípio as mulheres rurais não conseguiam se expressar, se sentiam inibidas (principalmente as de outros países que não o Brasil) ou reprimidas pelos representantes dos governos ou pelos próprios companheiros representantes das organizações, o esforço de abrir esse espaço para discutir a desigualdade de gênero no campo foi, aos poucos, sendo reconhecido pelos/pelas participantes, e encorajou e motivou as mulheres a se apropriarem do espaço do GT Gênero. Esse movimento foi visto pelas participantes como um fortalecimento mútuo, que contribuiu para desenvolver a autonomia política destas mulheres, para além da econômica, principal objetivo do GT.

Ter contato com outras experiências também conscientizou as participantes de que, apesar das diferenças em termos geográficos, econômicos e políticos nos países participantes, elas compartilham uma realidade parecida, a da desigualdade de gênero. O patriarcado, a violência contra a mulher e a falta de autonomia econômica e política são vistos pelas entrevistadas como um problema comum, que deve ser combatido na coletividade. As participantes brasileiras se viram como um exemplo às companheiras dos outros países, quando compartilhavam os contextos que viveram de violência doméstica, violência dentro do movimento sindical e no trabalho, e como conseguiram sair desses contextos.

Tem influência da FAO, tem influência de outras redes, mas eu acho que aqui no Brasil o que fez com que essas políticas andassem é que nós tínhamos vontade política, vontade dos representantes, da presidência, todos os ministérios. Foi uma coisa que tinha uma diretriz do país. Quando o fórum Nacional de Combate à Violência no Campo e na Floresta se reunia, se reunia não só para falar das coisas que aconteciam, mas também para pensar em políticas públicas nacionais, de acordo com as políticas públicas internacionais que já tinham sido aprovadas na ONU, que o Brasil é signatário. Porque o Brasil nunca tinha resolvido. Então essas coisas eram trazidas a nível de política nacional (MIQCB, 2020).

Em relação à fala da entrevistada sobre “políticas públicas internacionais” aprovadas na ONU, interpretamos que o termo utilizado faz referências às grandes diretrizes políticas, muitas vezes em forma de acordos, das quais o Brasil é signatário.

Destas observações resultam três constatações sobre a influência social dos movimentos de mulheres no GT Gênero. Primeiramente, que não é possível atribuímos a influência das ações do GT unicamente aos movimentos sociais, governos ou outros, porque o objetivo deste

espaço era construir uma agenda regional, que antes não existia, e construí-la a partir do diálogo e da troca dos governos e dos movimentos. Entendemos que as contribuições das/os técnicas/os dos governos, das/os participantes dos movimentos sociais e de outros fóruns não têm como ser separadas, divididas, pois não foi desta forma que o GT se consolidou.

Certamente houveram momentos em que a incidência dos movimentos sociais foi maior ou menor, e atribuímos esse fato à maior ou menor vontade política dos governos em dialogar com a sociedade civil. No início da reunião, com os movimentos pouco familiarizados com a dinâmica, e a pequena abertura por parte dos governos, no geral, demonstraram ter pouca voz nas seções regionais. Todavia, conforme a reunião se fortaleceu, observamos um período de participação muito forte, especialmente com os seminários desenvolvidos e o Programa Regional e suas ações.

Nesse período, a sociedade civil aumentou sua voz no espaço, e também sua influência, já que as demandas pautadas nos documentos possuíam ações práticas de institucionalização da questão e gênero e os movimentos de mulheres dos outros países, que antes eram pouco ou nada articulados, passaram a atuar de forma mais incisiva na reunião e nas redes construídas com os movimentos brasileiros. Nesse sentido, as evidências empíricas corroboram com a observação da ALOP (2009) quanto à importância de os espaços de gestão democrática legitimarem lutas particulares e questões específicas sobre determinados grupos, pois permitem a ampliação da voz dos participantes.

Todavia, uma vez que ter voz no espaço público é importante, mas não suficiente, a consolidação da agenda de gênero em intenso diálogo entre governos e sociedade civil demonstrou a influência social destes grupos sobre a reunião, ou seja, a utilização de suas ideias nos processos decisórios, como discutido por Lasker e Guildry (2008). Dessa forma, corroboramos, no caso do GT Gênero da REAF, com a proposição de Serbin (2012) sobre a contribuição dos espaços de participação no crescimento do diálogo transnacional entre a sociedade civil, que conseguiu influenciar os processos decisórios no bloco.

A partir de 2015, como já discutido, essa incidência começou a diminuir, especialmente porque a quantidade de representantes dos movimentos sociais diminuiu, devido às orientações políticas dos governos e o desincentivo ao diálogo com o setor. Ou seja, o esfriamento discutido por Berrón (2013) esteve mais relacionado às questões político-ideológicas no caso da REAF e do GT Gênero, especificamente, do que à ausência de resultados concretos em termos de política pública, já que a articulação resultante da REAF fortaleceu os movimentos de mulheres no Brasil, dando mais visibilidade a suas lutas e demandas, especialmente com o fortalecimento da Marcha das Margaridas.

A segunda constatação é que a influência social dos movimentos participantes não esteve ligada unicamente às ações desenvolvidas no GT e às políticas públicas aprimoradas dentro do Brasil e nos outros países, influenciados por suas iniciativas³⁹. Trata-se de uma influência às participantes, em termos de experiência de vida, de militância, de formação política e de laços e redes de diálogo entre as mulheres rurais da América Latina, tendo como principal expressão, no Brasil, a Marcha das Margaridas, já que foi a partir da REAF que os movimentos de mulheres da América do Sul começaram a integrar a Marcha.

Por fim, outro resultado observado foi a contribuição da REAF para a inserção dos movimentos de mulheres rurais brasileiros em outros espaços governamentais e organizações internacionais. O MIQCB, por exemplo, participou de discussões do acordo Mercosul-União Europeia, discussões de paz na Colômbia e conferências internacionais sobre combate a violência contra a mulher. A CONTAG possui participação na Organização Internacional do Trabalho (OIT), no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o FIDA. Por fim, a Rede LAC se fortaleceu após a inserção do MMTR-NE na REAF, aumentando sua articulação regional.

5.2.3. Debilidades

Como discutido no capítulo 2, o Mercosul apresenta diversas debilidades, como o déficit democrático, a difícil articulação entre governos e a precariedade institucional. Diferentemente do que aponta Alemany e Leandro (2006), a experiência do GT Gênero da REAF não demonstrou indícios de elitização da participação, apesar de observarmos pesos relativos diferentes entre as organizações participantes, já que, em situações de ausência de recursos, por exemplo, sua participação era comprometida. Além disso, uma vez que no Brasil somente as organizações regionais⁴⁰ e nacionais tiveram a oportunidade de participar, entendemos que, devido à diversidade da AFCI no Brasil e na região, a capacidade de representação e o reconhecimento de novos atores no processo integrativo foram, de certa maneira, limitados.

A institucionalidade regional da AF dificultou o desenvolvimento das ações no GT Gênero. Exceto o Brasil e o Paraguai, que possuíam alguma institucionalidade para o setor, os países participantes da REAF (membros ou não) possuíam os Ministérios da Agricultura, e, para apoiar a AF, somente projetos de cooperação internacional com FIDA e outros organismos.

³⁹ O trabalho de Caroline Molina apresenta a influência da REAF na formulação e desenho de políticas públicas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai, entre 2004 e 2017.

⁴⁰ Regionais em termos de Brasil, das regiões brasileiras.

Tais projetos possuíam diversas limitações, a começar pelo alcance e pelo orçamento das ações. Esse contexto é o primeiro desafio para a REAF como espaço de integração regional, e para o desenvolvimento do GT Gênero, já que não havia reconhecimento do setor e, portanto, dos sujeitos de direitos.

Além disso, observamos também que o objetivo inicial do GT Gênero era trabalhar com a institucionalização da questão de gênero nos ministérios da agricultura e desenvolvimento agrário nos países. Todavia, considerando as limitações dos governos participantes, mencionadas anteriormente, a expectativa de garantir a implementação da agenda de gênero com recursos dos próprios governos foi, de certa forma, frustrada, especialmente porque a ideia de construir o FAF não conseguia avançar, e somente entrou em vigor a partir de 2012, quando foi aprovado no Congresso brasileiro⁴¹. Neste aspecto, observamos que a fragilidade institucional refletiu as questões técnicas, jurídicas, além da concepção política do processo, como apontou ALOP (2009). Este foi o motivo pelo qual o GT optou por elaborar, a convite da AECID, um projeto de cooperação para desenvolver ações, o Programa Regional.

Apesar de reconhecermos a importância do Programa Regional para alavancar a agenda de gênero na REAF, observamos a ausência de recursos financeiros como a segunda fragilidade da Reunião, que não possuía recursos para apoiar as iniciativas do GT Gênero e da REAF, como um todo. A ausência de recursos influenciou negativamente a institucionalização da perspectiva de gênero nos países participantes, não só porque impedia o desenvolvimento de ações concretas, que dependiam de aportes financeiros, mas porque prejudicava a participação social, dificultando a consolidação da agenda.

Além disso, inserir a temática de gênero em um espaço público que compartilha visões diferentes sobre o papel das mulheres na AFCI foi desafiador. Observamos uma dificuldade para as mulheres em se inserirem em um espaço público, apresentarem demandas e discutirem políticas públicas, mais profunda do que a abertura dos governos para a sociedade civil já se apresenta. Ou seja, além de conseguirem demonstrar que são dignas de serem ouvidas enquanto porque são parte do setor, precisam lutar para serem reconhecidas enquanto sujeito político.

Mas a gente vê que foi mais um espaço de reivindicação, mais um espaço onde nós não estávamos, mais um espaço que não foi preparado para as mulheres, mais um espaço que nós tivemos que preparar a nossa participação. Tivemos que pedir para falar, e algumas pessoas dizerem cala a boca para nós, também. E nós não aceitamos esse cala a boca. Não é um espaço dado. É um espaço conquistado. Todos os espaços

⁴¹ O Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul, que teve duração de cinco anos, estabelece uma contribuição fixa anual de quinze mil dólares estadunidenses de cada Estado Parte, e uma contribuição anual de trezentos mil dólares estadunidenses, integrada nas seguintes porcentagens: Brasil: 70%; Argentina: 27%; Uruguai: 2%; e Paraguai: 1%.

que as mulheres ocupam. É sempre um espaço de vigilância, esse espaço de monitorar. O espaço não está dado. Por exemplo, quando não tem recurso, quem são as primeiras pessoas cortadas? A participação das mulheres (MIQCB, 2020)!

Observamos, com as entrevistas, que, a depender da quantidade de recursos que a Reunião dispunha para financiar a participação social, as representações das organizações de mulheres estavam na iminência de serem prejudicadas. Nossa interpretação é a de que as discussões sobre gênero não eram priorizadas ou consideradas tão importantes quanto as dos outros GTs. A REAF não trabalhou com paridade de gênero nas representações da sociedade civil; e, do lado dos governos, no geral observou-se, a partir das listas de presença, uma maior representação masculina nas reuniões.

Além disso, a agenda de gênero apresentou risco de retrocesso a depender da orientação política dos países participantes:

Geralmente quando entra um governo, que acha que a participação das mulheres não é interessante, não tem razão, não tem motivo para ter, então entra um retrocesso. Quando não é de um país é de outro, ou dois países. Depende dos governos. A REAF é do governo, e às vezes a gente se confundia. A REAF é do governo. Nós estamos participando do espaço, mas o gerente do espaço é o governo, não somos nós, sociedade (MIQCB, 2020).

A ausência de visão regional discutida por Vazquez (2008) se confirma neste caso. Ou seja, o desenvolvimento de uma agenda de gênero na REAF foi resultado de um projeto nacional (principalmente brasileiro), que moveu o projeto comum para níveis mais ou menos relevantes, dependendo da situação política nacional.

Outra dificuldade encontrada para desenvolver as ações do GT Gênero foi a falta de informações, dados estatísticos sobre a situação das mulheres rurais na América do Sul. Por ter se deparado com esta barreira ao trabalho do GT, já no início da REAF, o GT propôs o desenvolvimento dos pontos focais nos países, uma dinâmica desenvolvida para direcionar o trabalho dos GT no espaço nacional. A partir dessa coleta de informações, realizou-se o seminário *Gênero, Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Mercosul*, que resultou em uma publicação com o mesmo nome (BRASIL, 2006), para discutir a situação das trabalhadoras rurais.

Como resultado das discussões do seminário, começaram-se a definir quais seriam as agendas prioritárias a serem discutidas no GT, sempre buscando dialogar com as agendas que estavam sendo definidas na REAF como um todo, e com as demandas dos movimentos sociais, articuladas pela COPROFAM. Ou seja, uma debilidade interna aos países foi superada com o trabalho dos GT nos pontos focais, uma vez que não era possível propor políticas públicas sem o conhecimento da realidade das agricultoras. Estes estudos e levantamentos são realizados com

frequência a depender das questões levantadas no GT, e contam com o apoio de universidades como a Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRS), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO).⁴²

A observação de Serbin (2012) de que a heterogeneidade das organizações dificulta a articulação de vozes e posições comuns foi observada no caso do GT Gênero, especialmente no período de formação. Contudo, muito devido ao posicionamento dos governos quanto à questão, que influenciava as posições das organizações. No caso do Brasil, observamos um alinhamento maior entre as organizações e o governo federal. Ademais, contrariamente ao que apresenta Serbin, as organizações brasileiras demonstraram estar tecnicamente preparadas para as discussões, devido ao engajamento nos espaços de participação nacionais que já ocorriam, como mencionado anteriormente.

Outras debilidades identificadas foram: a diversidade da AF na região e a dificuldade em abranger tal diversidade no espaço da REAF; no caso do Brasil, mesmo com diversos meios legais de incentivo à produção e comercialização das mulheres rurais aprimorados dentro da REAF, a política pública não chega em diversos espaços, o que coloca uma parte das mulheres rurais do país sob uma condição de vulnerabilidade econômica e social; a dificuldade em compreender o espanhol como uma barreira à participação social.

5.2.4. Práticas sociais

Podemos observar, a partir das análises, como as práticas sociais desenvolvidas no GT Gênero produziram formas de resistência entre os movimentos de mulheres rurais, tanto no incentivo à participação política que a participação das organizações sociais brasileiras gerou nas organizações vizinhas, quanto nas redes de articulação que se desenvolveram ou se aprimoraram na questão de gênero. Também observamos um efeito positivo na ocupação das mulheres em cargos de liderança nas organizações. A CONTAG, por exemplo, atualmente conta uma paridade de representação na ocupação dos diretivos, e a atual diretora da secretaria de mulheres participou ativamente da REAF ao longo dos últimos anos, especialmente no GT Juventude. Também observamos, na diretoria da COPROFAM atual, que, dentre quatorze diretores, cinco são mulheres. Apesar de não ser uma diretoria paritária, podemos considerar um relativo avanço.

⁴² O último estudo registrado em ata teve como tema a participação das mulheres nas cooperativas de AF.

O fato de terem participado de outros espaços no nível nacional preparou as mulheres dos movimentos brasileiros para expressarem suas demandas em outros espaços públicos, dentro e fora do Brasil. As iniciativas destes movimentos também fizeram com que ganhassem visibilidade nacional e internacional, que não era uma realidade na maioria dos países participantes. A REAF foi, para essas mulheres, mais um espaço público que precisou ser conquistado. A consciência de que o espaço público não foi feito para as mulheres começa a surgir exatamente quando decide-se inserir-se nele. De acordo com uma entrevistada:

É incrível que a gente chega nos espaços, seja no sindicato, foi na federação, foi na CONTAG, a gente não vê muita diferença, não vê diferença no machismo, é igual. Quando a gente vai participar do espaço além do movimento social, os outros movimentos que eu participava, os governos participando, a gente enxerga também o machismo. A gente enfrenta em todos os espaços, a partir da casa da gente, né? Foi um enfrentamento muito grande na REAF com relação ao machismo. Eles, os homens, não queriam enxergar a gente como uma protagonista de política. Que a gente tava ali discutindo política. E ainda, às vezes, as nossas propostas, eles não aceitavam. O mais grave que eu achava é porque tinha mulher que era de outro movimento social, e às vezes tinha proposta que era para beneficiar as mulheres e elas ficavam caladinhas. Como tinha mulher que vinha representando o governo e ficava caladinha também. A gente também batalhou pra conseguir o GT Gênero dentro da REAF. E foi muita briga (MMTR-NE, 2020).

Nesse trecho observamos a importância da participação das mulheres na REAF e da construção de um espaço para tratar especificamente da desigualdade de gênero na AF. Já que houve tanta resistência para tratar da questão, é possível vislumbrar que a possibilidade de o tema não ser debatido nesse espaço contribuiria para reforçar a desigualdade de gênero no acesso às políticas públicas para a AF, assim como acontece nos espaços públicos que se propõem a trabalhar com políticas que desconsideram o recorte de gênero e raça. Ademais, a participação de movimentos de mulheres se mostrou essencial para construir a agenda, porque refletiam e estavam conscientes de como o machismo e o patriarcado se reproduzem nos espaços em que se inserem⁴³.

O fato de outras mulheres não defenderem interesses que diziam respeito a si próprias (e outras mulheres), demonstra que a luta do movimento pela produção e comercialização de produtos da AF não é suficiente, se não busca combater as desigualdades que residem no seu interior, especialmente de gênero e raça. Ou seja, não basta a mulher estar no espaço público. É essencial que ela entenda as estruturas de dominação das quais está inserida. Dessa forma,

⁴³ No momento de criação da REAF, os movimentos brasileiros já apresentavam amadurecimento nas questões de gênero e feminismo, diferentemente do momento em que foram criados. De acordo com Butto (2017), no período de constituição dos movimentos de mulheres rurais, não se levantavam questões relacionadas a desigualdade de gênero e feminismo. Foi a partir da década de 1990, com a expansão das lutas e a abertura de espaços regionais, nacionais e internacionais de organização política que foi possível abrir as pautas dos movimentos a tais questões.

observamos que tais práticas sociais produziram formas de resistência e efetivamente mudanças sociais e políticas, corroborando com as proposições de Kergoat (2010).

Outrossim, durante a participação da pesquisadora na seção nacional do Brasil e na XXX seção regional da REAF, apesar de identificar uma diminuição da participação dado a ausência de recursos e uma agenda conservadora do governo Bolsonaro, eleito em 2018, observamos um efeito positivo do GT Gênero sobre a importância que os participantes atribuem à questão das mulheres, após mais de 15 anos de amadurecimento e diálogo na Reunião, a partir das falas dos/as participantes com referência à questão de gênero. Ou seja, reafirmamos as observações de Alvarez (2014), de que os discursos feministas, suas interpretações e ideias desenvolveram formações políticas e, neste caso, produziram mudanças positivas sobre o papel das mulheres na produção e comercialização do setor, mas também sobre os espaços de participação e decisão política.

Todas as entrevistadas atribuíram à REAF um valor significativo enquanto espaço de diálogo político, de troca de experiências e aprendizado, tanto técnico quanto político. De acordo com uma entrevistada

Eu acho que essa discussão dos países do Mercosul, das organizações da sociedade civil, das cooperativas que tem produto, e é uma comercialização, eu sei que é uma comercialização de produtos. Mas tem uma coisa que agrega, que eu acho que é mais fundamental de tudo, que é a relação pessoal, de você se importar com as pessoas, não é só uma questão de troca de produtos, mercadorias. Não é uma questão de troca de moeda, de todas as pessoas que nos acompanharam por esse tempo todo na REAF, eu acho que muitas pessoas que a gente conseguiu trocar mais do que experiência de trabalho, mas também experiência de vida, experiência de fé e acreditar naquilo que a pessoa está fazendo. [...] O comércio é importante, mas o mais importante do que tudo isso é a gente se importar de fato com as pessoas que a gente está se relacionando, e mesmo por outras pessoas, porque a gente estava lá por outras pessoas que a gente nem conhece pessoalmente, mas a gente estava lá. Porque a gente sabe que aquilo é importante para outras pessoas (MIQCB, 2020).

Por fim, observamos um efeito positivo nas organizações brasileiras a aproximação dos movimentos de mulheres com outros ministérios que antes não estavam no seu espectro de articulação e diálogo. A REAF contou com representantes de outros ministérios e institutos brasileiros, especialmente o MRE, Ministério da Educação (MEC) e o IBGE, e, para as participantes, dialogar com tais espaços contribuiu com a visibilidade de seus movimentos no país e com o aprendizado de sua formação política.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação propôs analisar o desenvolvimento da participação das organizações sociais brasileiras na produção das diretrizes políticas de Gênero da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), entre 2004 e 2018, à luz das categorias retiradas do conceito de Participação Social na integração regional e contribuições da literatura sobre sujeito político feminista. Assim, desenvolvemos uma pesquisa qualitativa, fundamentada, além da literatura sobre movimentos de mulheres rurais, nos documentos oficiais do Mercosul, atas de reuniões, normativas produzidas, observação (durante as reuniões da REAF em 2019) e entrevistas semiestruturadas com participantes dos movimentos sociais no GT gênero e representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

No capítulo 2, contextualizamos o cenário sul-americano na década de 2000, com um olhar para os blocos regionais de integração com novas pautas e prioridades, especialmente discussões democráticas, sociais e estruturais. Os casos da ALBA-TCP e Unasul exibiram as características do chamado regionalismo pós-liberal, ou pós-hegemônico, que influenciaram outros processos de integração, dentre eles o Mercosul. A criação de mecanismos participativos no bloco demonstrou o alargamento do processo integrativo, que possibilitou uma abertura à sociedade civil transnacional, mas também foi acompanhada de diversas debilidades, especialmente no âmbito institucional.

A partir da discussão do conceito de participação social na integração regional, observamos a importância do diálogo com a sociedade civil para a apropriação dos cidadãos e cidadãs no processo, além da própria legitimidade da integração. Nesse sentido, discutimos questões pertinentes à inserção política das mulheres, especialmente após a segunda onda do movimento feminista, para compreender a atuação dos movimentos de mulheres na América do Sul, especialmente as mulheres rurais. Baseado na literatura do sujeito político, olhamos a participação social das mulheres no Mercosul como uma prática social de resistência, pois insere-se na luta feminina por reconhecimento enquanto sujeito de direitos.

No capítulo 3, após o resgate do funcionamento da REAF como um todo, a caracterização da agenda de gênero possibilitou um olhar mais profundo sobre o funcionamento do GT, a identificação dos principais temas e como eles foram se modificando à medida que as discussões avançavam ou não avançavam - e por isso eram abandonadas, já que é um espaço

que se trabalha com consenso. O Programa Regional foi, na nossa interpretação, a maior iniciativa desenvolvida pelo GT, pois abarcou quatro elementos essenciais para o desenvolvimento da temática das mulheres rurais nos países participantes, quais sejam estudos, políticas públicas, capacitação e intercâmbio. Certamente desenvolveu-se com limitações, já que parte das iniciativas dependiam dos governos nacionais e recursos financeiros para se efetivarem, como a institucionalização da perspectiva de gênero nos ministérios, o que não ocorreu em todos os países.

Outro destaque deveu-se às articulações buscadas pelo GT com outros espaços regionais, com vistas a expandir a agenda das mulheres rurais para além do Mercosul. Os principais temas pautados ao longo dos anos foram relacionados à autonomia econômica das mulheres rurais, especialmente o acesso à terra, organizações produtivas, políticas de crédito e comercialização, e a institucionalização da perspectiva de gênero nos ministérios do desenvolvimento agrário e agricultura.

O capítulo 4 descreveu a metodologia do trabalho, um estudo de caso que utilizou três técnicas de coleta de dados: análise documental, observação e entrevistas semiestruturadas. As técnicas contribuíram para atingir o objetivo da pesquisa, pois permitiram que a pesquisadora olhasse para o objeto por diferentes posições, que se mostraram complementares. Além disso, a análise de conteúdo contribuiu para que fossem reconstruídas interpretações sobre os processos, a partir do conteúdo de cada documento analisado (atas regionais, publicações, entrevistas transcritas), com as contribuições estatísticas do programa IRaMuTeQ. O programa gerou, a partir da Classificação Hierárquica Descendente, quatro classes de palavras, que demonstraram ter relação com as dimensões analíticas extraídas dos conceitos trabalhados. As classes possibilitaram uma interpretação, a partir da coocorrência das palavras, dos temas e percepções vivenciadas pelas participantes do GT, contribuindo com as inferências realizadas no capítulo 5.

Por fim, o capítulo 5 teve como objetivo analisar os resultados da participação das organizações brasileiras no GT Gênero, com foco nas seguintes organizações: CONTAG, MMTR-NE, MIQCB e CNS, identificadas como as organizações que mais participaram do GT ao longo dos anos analisados. Iniciamos o capítulo com um breve resgate histórico dos movimentos de mulheres rurais no Brasil, que iniciaram suas lutas na década de 1980, no período de redemocratização. Posteriormente, a análise foi segmentada por categorias, quais sejam: interações governo e sociedade civil, influência social, debilidades e práticas sociais.

Os resultados da pesquisa apontam para um espaço de diálogo para propor políticas públicas para a Agricultura Familiar, Campesina e Indígena que foi fruto da luta dos

movimentos rurais na América do Sul, especialmente articulados na COPROFAM, e de um momento político favorável na região, com a ascensão de governos progressistas na América do Sul, e iniciativas no Mercosul voltadas para questões sociais e democráticas. A liderança do Brasil nos debates da reunião veio tanto do Ministério do Desenvolvimento Agrário quanto das organizações sociais, familiarizadas com a luta por políticas públicas no setor, que já apresentava institucionalidade no país. Dessa forma, os/as principais atores/atrizes na definição das diretrizes de gênero da REAF foram a Diretoria de Políticas para as Mulheres do MDA e as organizações brasileiras.

A pesquisa demonstrou, a partir do caso da participação das mulheres, como, apesar das diferenças estruturais, políticas e econômicas dos países participantes e de a REAF apresentar debilidades identificadas pelos/as autores/as sobre a questão democrática e institucional no Mercosul, como o déficit democrático, precariedade institucional e difícil articulação entre governos, apresentou aspectos particulares sobre o espaço de participação desenvolvido.

Primeiramente, a agenda de gênero da REAF foi construída, na maior parte do período, em intenso diálogo entre governos e organizações sociais, o que confirma as constatações da literatura que a reunião foi um dos melhores - senão o melhor - exemplos de espaço participativo no Mercosul. As demandas dos movimentos foram, aos poucos, sendo incorporadas e produzindo resultados positivos em termos de normativas no Mercosul para os países membros, intercâmbios, redes de articulação entre os movimentos sociais na América Latina e difusão da agenda das mulheres rurais em outros fóruns regionais, como a FAO e a CELAC.

Além disso, o desenvolvimento da participação sofreu variações a depender do momento político regional e doméstico nos países do Mercosul. Até 2014, a agenda de gênero apresentou resultados positivos em termos de diálogo e ações propositivas, avançando, sobretudo, na temática da autonomia econômica das mulheres rurais. No caso do Brasil, a participação contribuiu, além disso, para visibilizar e internacionalizar a Marcha das Margaridas, importante manifestação do setor em nível doméstico para demandar políticas públicas para as mulheres do campo, das águas e da floresta. Todavia, a partir de 2015, com a crise política brasileira e sul-americana, o GT Gênero, assim como a REAF, começou a enfrentar dificuldades na participação, devido à falta de interesse político dos governos na temática e a retirada de recursos resultante desse desinteresse, aprofundados após o fim do Fundo da Agricultura Familiar (FAF), que financiava, dentre outras iniciativas para o setor, a participação social.

Quanto às práticas sociais dos movimentos de mulheres, uma particularidade da participação brasileira no GT é a influência que os grupos tiveram sobre os movimentos de

mulheres rurais e mistos dos outros países, dado a trajetória de articulação do setor no Brasil, especialmente com a participação das mulheres nos sindicatos, desde a década de 1980. Além disso, o Brasil já contava com espaços de participação em nível doméstico, como o CONSEA, o Conselho Nacional da Mulher e o CONDRAF, que permitiram uma compreensão maior das organizações sobre os processos de diálogo com o governo federal, elevando a qualidade da participação. Outro resultado observado foi no sentido da REAF para os movimentos brasileiros: participar da REAF gerou oportunidades de aprofundar a internacionalização dos movimentos, em espaços governamentais ou não.

Quanto às debilidades, identificamos a baixa institucionalização da questão de gênero nos ministérios da agricultura dos países participantes, além da falta de reconhecimento do setor, o que dificultou o desenvolvimento de ações. Além disso, a ausência de recursos financeiros foi identificada como empecilho para o avanço da agenda de gênero, tanto no âmbito do desenvolvimento de ações, quanto no financiamento da participação, já que as organizações precisavam se revezar para participar das seções regionais. No geral, a participação das mulheres estava sempre em risco de retrocesso, pois não era considerada prioritária para alguns governos.

Durante a participação das reuniões, em 2019, foi possível observar a preocupação das organizações e alguns técnicos sobre a continuidade da REAF, em meio às mudanças políticas. As organizações brasileiras demonstraram, em sua fala, a importância de manter o espaço construído e a institucionalidade existente, conquistada ao longo dos anos, mais do que levar novas demandas e propor políticas públicas. Além disso, a preocupação sobre a extinção da secretaria técnica da REAF e a necessidade de pensar em formas de viabilizar a participação dos movimentos estiveram presentes em quase todos os discursos, especialmente porque, poucos meses antes, o presidente Jair Bolsonaro havia assinado o decreto 9.759, extinguindo mais de seiscentos conselhos federais, o que representou uma perda para a sociedade civil e a democracia participativa como um todo.

As principais dificuldades na realização da pesquisa foram relacionadas ao acesso às participantes da REAF, especialmente porque as lideranças se intercalavam, ou mudavam devido à mudança de diretoria da organização. Além disso, encontramos uma dificuldade relacionada à ausência de estudos sobre participação social de mulheres nos espaços de integração regional, que possuem características particulares quando comparada à participação em instâncias domésticas, especialmente o diálogo e o esforço do consenso entre os países participantes, para aprovar recomendações e outras iniciativas.

Ademais, as atas e outros documentos oficiais não mencionam por quais organizações ou países as iniciativas foram propostas, o que, por um lado dificultou o estabelecimento de uma relação direta entre a participação social brasileira e a utilização da participação nos processos decisórios. Por outro lado, a partir das entrevistas pudemos perceber como a criação da agenda de gênero na REAF foi feita em profundo diálogo entre organizações e governos, até meados dos anos 2010, não sendo possível estabelecer linhas de separação muito exatas entre o que foi demandado pelas organizações e o que foi proposto pelos governos.

Por fim, visto que esse estudo pretendeu contribuir com a temática da participação social na integração regional, com enfoque na participação das mulheres, resta a sugestão de agendas de pesquisa que aprofundem a perspectiva da participação feminina nos blocos regionais, de modo a compreender suas particularidades e diferenças. A inserção política das mulheres é um movimento importante para a luta contra as desigualdades sociais, especialmente de gênero e raça. Por isso é tão importante visibilizá-lo, trazendo-o para o debate acadêmico.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AECID (ED.). **Políticas públicas en los procesos de integración regional: agricultura familiar e igualdad de género en el Mercosur**. Montevideo: [s.n.].

ALEMANY, C.; LEANDRO, B. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el mercosur**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay, 2006.

ALONSO, Angela. **Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. Sesc São Paulo/CEBRAP. São Paulo, 2016.

ALOP. **El Mercosur ciudadano: Retos para una nueva institucionalidad**. Montevideo, Uruguay: (ALOP) Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, 2009.

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. Dossiê O gênero da política: feminismos, Estado e eleições. **Cadernos Pagu**, 2014, n.43, p. 13-56. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-83332014000200013&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em: 25 mai. 2020.

BANDEIRA, L.: **Governabilidad Democratica De Género en América Latina y el Caribe**. Brasília: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), 2004.

BATISTA, J. P.; PERROTTA, D. **El regionalismo ante los cambios de ciclo: el Mercosur como sobreviviente**. 2018.

BAUER, Martin W. **Análise de conteúdo clássica: uma revisão**. BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2003. Tradução de Pedrinho A. Guareschi.

BERRÓN, G. Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos. **Cadernos Prolam/USP**, v. 13, n. 23, p. 160, dez. 2013.

BERTI, N.; BARROS JUNIOR, O. A. **A REAF-Mercosul e a construção de uma agenda regional de políticas públicas regionais para a agricultura familiar**. In: 9º CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Montevideo, Uruguai, 2017.

BORDIEU, P. **A dominação masculina**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. **REAF: Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul**. Publicação Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Novembro de 2010.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. **Organização Produtiva de Mulheres Rurais**, 2018. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr-org/parcerias-e-mecanismos-de-apoio>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BUTTO, A. **Movimentos sociais de mulheres rurais no Brasil: construção do sujeito feminista**. Tese de doutorado. Recife, 2019.

BUTTO, A.; HORA, K. E. R. **Integração regional e políticas para as mulheres rurais no MERCOSUL**. In: REAF: Igualdade de género en la agricultura familiar del Mercosur. [s.l.] Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), 2009.

BUTTO, A.; HORA, K. E. R. **Integração regional e políticas para as mulheres rurais no Mercosul**. In: SCOTT, P.; CORDEIRO, R.; MENEZES, M. (Eds.). . Gênero e Geração em contextos rurais. Ilha de Santa Catarina/PE: Mulheres, 2010. p. 121–156.

BUTTO, A.; HORA, K. E. R. **Políticas para as Mulheres Rurais no MERCOSUL**. In: BRASIL (Ed.). . Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 112.

CAETANO, G. **Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur**: Colección Análisis y Propuestas. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay, 2004.

CAMARGO, B. JUSTO, A. M. **IRAMUTEQ**: Um software gratuito para análise de dados textuais. Temas em Psicologia, v. 21, pp. 513-518, 2013.

CAMARGO, B. JUSTO, A.M. **Tutorial para uso do software IRAMUTEQ**. Porto Alegre: UFSC; 2018. Disponível em: <http://IRaMuTeQ.org/documentation/fichiers/tutoriel-portugais-22-11-2018>. Acesso em: 10 jul. 2020.

CARTA CAPITAL. **Paraguai é suspenso do Mercosul e Venezuela vira membro-pleno**. 29 jun. 2012. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/mundo/paraguai-e-suspenso-do-mercosul-e-venezuela-vira-membro-pleno/>>. Acesso em: 06 ago. 2020.

CASTRO, Luís Felipe P. de. **Agricultura Familiar na América Latina**: a difusão do conceito e a construção de sujeitos políticos. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 3, n. 2, mai./ago. 2016.

CEPAL. ONU. **XIII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe**: eventos paralelos. 2016. Disponível em: <https://conferenciamujer.cepal.org/13/es/eventos-paralelos.html>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CEPAL. **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, 2015.

CONTRAF BRASIL. **Quem somos**. 2020. Disponível em: <<https://contrafbrasil.org.br/conteudo/quem-somos/>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

COPROFAM. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar, Camponesa e Indígena no Mercosul Ampliado**. Propostas da COPROFAM para uma agenda de desenvolvimento rural para 2030. Projeto Diálogo Político para as Transformações Rurais (PDRT) COPROFAM - FIDA. Montevideu, Uruguai, 2019.

COPROFAM. **¿Quiénes somos?** 2020. Disponível em: < <http://coprofam.org/quienes-somos/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

COSTA, R. S. da. Resistência institucional do Mercosul frente aos movimentos de ruptura democrática sul-americanos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 2, 2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa**. Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Artmed. Bookman. 2ªed. 2007.

CUT. **Fetraf vira confederação para ampliar atuação no campo**. 2018. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/fetraf-vira-confederacao-para-ampliar-atuacao-no-campo-f3a3>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICH, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICH, A. (Eds.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo/Campinas: Paz e Terra, 2006.

DEERE, Carmen Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Estudos Feministas**. Florianópolis, Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFH, Centro de Comunicação e Expressão – CCE, UFSC, v. 12, n.1, p. 175-206, 2004.

DEERE, Carmen Diana; ROYCE, Frederick S. **Introduction**: The Rise and Impact of National and Transnational Rural Social Movements in Latin America. In: DEERE, Carmen Diana; ROYCE, Frederick S (org). Rural Social Movements in Latin America: Organizing for Sustainable Livelihoods. University Press of Florida. 2009.

DESIDERÁ NETTO, W. A. **O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016)**: Anuário de Integración. [s.l.] CRIES, 2017. Disponível em: <<http://www.cries.org/wpcontent/uploads/2018/04/008-Desidera.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2019.

DUDEN, Konrad. **Junker**. Dicionário alemão. 27ª ed. Disponível em: <<https://www.duden.de/rechtschreibung/Junker>>. Acesso em 16 jul. 2020.

ESTADO DE MINAS. **Uruguai deixa Unasul e cancela saída do TIAR**. 10 mar. 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/10/interna_internacional,1127740/uruguai-deixa-unasul-e-cancela-saida-do-tiar.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ESTADO DE S. PAULO. **Mercosul aprova retorno do Paraguai**. Montevideu. 12 jul. 2013. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-aprova-retorno-do-paraguai,1052869#:~:text=MONTEVID%C3%89U%20%2D%20O%20Mercosul%20aprovo u%20nesta,%2C%20Hor%C3%A1cio%20Cartes%2C%20tomar%C3%A1%20posse.>>>. Acesso em: 06 ago. 2020.

EZPELETA, L. **Seminario-Taller**: Políticas para las mujeres rurales: bases conceptuales e instrumentales. Montevideu, Uruguai: REAF, Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID, Centro de Formación de la Cooperación Espanola em Montevideo, 2011.

FAO. **Conferência sobre Mulheres Rurais da América Latina e Caribe no Ano Internacional da Agricultura Familiar**. 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/eventos/ver/pt/c/263662/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. **Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC**. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Chile: Santiago, 2016.

FAO; REAF. **REAF (Reunión Especializada em Agricultura Familiar) MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la Sociedad Civil**, 2016. Recuperado em 16 novembro, 2018, de <http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>

_____. **Mujeres rurales, motores de Desarrollo**. Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1042978/>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

_____. **Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar: campaña regional por la autonomía plena de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe** 2018. 2018b. Disponível em: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1111843/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. **Paraguay en una mirada**. Disponível em: <<http://www.fao.org/paraguay/fao-en-paraguay/paraguay-en-una-mirada/en/>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

FARIA, Nalu; MORENO, Renata. **Feminismo e Integração da América Latina e do Caribe**. SOF: Sempreviva Organização Feminista. São Paulo: outubro de 2007.

FARIA, Vanessa Dolce. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília : FUNAG, 2017.

FAWCETT, L. **Regionalism from an Historical Perspective**. In: FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, V. L. (Eds.). *Global Politics of Regionalism - Theory and practise*. Londres: Pluto Press, 2005.

FERREIRA, G. A. G. **Governos, organizações sociais e integração regional: um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF)**. Dissertação—São Paulo: Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2017.

FERRO, S. L. **Acceso de las mujeres a la tierra**. Informe final. XIII reunion especializada en agricultura familiar-MERCOSUL. Mar de la Plata: REAF-Mercosul, 2010.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FLORIT, P.; PIEDRACUEVA, M. **Mujeres e cuestión agraria: capitalismo, explotación e patriarcado**. Hemisferio Izquierdo: debates estratégicos, 2016.

FOTI, M. DEL P. **Mujeres en la agricultura familiar del Mercosur**. Organización e incidencia política. Buenos Aires: Red Internacional de Género y Comercio, 2009.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Comunicação e Expressão, Universidade Federal de Santa Catarina, v.

15, n. 2, maio/ago., p. 291-308, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2007000200002>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

GARRETÓN, M. A. Modelos y liderazgos en America Latina. **Nueva Sociedad**, v. 205, out. 2006.

GUEREÑA, Arantxa. Kuña Há Ivy: **Desigualdades de género em el acceso a la tierra em Paraguay**. Informe de investigación. ONU Mujeres Paraguay. Oxfam en Paraguay. Asunción: 2017. Disponível em: <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/kuahayvyweb.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

GUIDOBONO, N.; QUESADA, S.; RADO, C. **Evaluación Externa del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género em la Agricultura Familiar del Mercosur**. Documento final. Montevideo, Uruguai: FLACSO, 2014.

GRISA, Catia; NIERDELE, Paulo. **Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul**. DADOS, Rio de Janeiro, v.62(2), 2019.

HOFFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, n. 2, p. 98–116, 2008.

HURREL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, vol. 17, nº1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jan-jun 1995.

HURRELL, Andrew; FAWCETT, Louise (Org.). **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>>. Acesso em: 3 jan. 2020.

ITAMARATY. **O que é o BRICS**. 2020. Disponível em: <<http://brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/o-que-e-o-brics>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

JELIN, E. **Ciudadanía, movimientos sociales y Mercosur**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspo/PDF/workingpapers/ciudadania.PDF>>.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University, 1998.

KERGOAT, Danièle. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos Estudos**. CEBRAP, n. 86, São Paulo, março, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100005>. Acesso em: 10 mar. 2020.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LAVALLE, A. G. **Participação**: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Ed.). . Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 33/43.

LEAL, Javier S.; MOLINA, Frederico Rivas. Guinada sul-americana à direita se consoma com enterro da Unasul. **El País**: Santiago do Chile/ Buenos Aires. 22 mar. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/22/internacional/1553281368_627367.html>. Acesso em: 10 jul. 2020.

LIMA, Naiara Monteiro de. **A construção da transversalização da perspectiva de gênero no Mercosul**: alcances e limitações a partir das relações de poder. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

LUNAS, Alessandra C. *et al.* **Marcha das Margaridas 2015**: Desenvolvimento Sustentável com Democracia, Justiça, Autonomia, Liberdade e Igualdade. Caderno de textos para estudos e debates, 2015. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/f24537_contag_livreto_marcha_2015_210x297_final-1.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

LUNE, Howard; BERG, Bruce. **Qualitative research methods for the Social Sciences**. Pearson: ninth edition. 2017.

MARIANO, Karina L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARTINS, J. V.; ALBUQUERQUE, C. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 5, p. 65–71, mar. 2011.

MARTINS, J. V.; ALBUQUERQUE, C.; GOMENSORO, F. **Mercosul social e participativo**: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, G. (Ed.). Mercosul: 20 anos. Montevideu: Cefir, 2011.

MEMORIAL CHICO MENDES. **Quem somos**. 2020. Disponível em: <<http://www.memorialchicomendes.org/quem-somos/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

MERCOSUL. **Decisão do Conselho Mercado Comum nº 01/18**: Políticas contra a violência de gênero no meio rural. Montevideu. 2018.

_____. **Decisão do Conselho Mercado Comum nº 06/09**: Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul. 2009. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_006-2009_PT_RegulamFundoAgricFamiliar.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

_____. **Decisão do Conselho Mercado Comum nº 24/05**: Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. 2005. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_024-2005_PT_FERR_Regulamento%20do%20FOCEM-0.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

_____. **Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul**. Ouro Preto, 1994. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt->

br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>. Acesso em: 15 mai. 2019.

_____. **Resolução do Grupo Mercado Comum nº 22/12:** Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul. 1996. Disponível em: <<http://fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento-por.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2019

_____. **Resolução do Grupo Mercado Comum nº. 25/07:** Diretrizes para o reconhecimento e identificação da Agricultura Familiar no Mercosul. 2007. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec2507p.pdf>>

_____. **Recomendação do Conselho Mercado Comum nº. 07/12:** Mulheres Rurais. 2012c. Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/45133_REC_007-2012%20_PT_Mulheres%20rurais.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2020.

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

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

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 14.; Rio de Janeiro, 2008a. Ata nº 02/08. **ANEXO X.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 14.; Rio de Janeiro, 2008b. Ata nº 02/08. **ANEXO XII.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 10.; Brasília, 2010a. **Ata nº 02/10.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 10.; Brasília, 2010b. Ata nº 02/10. **ANEXO VII.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 18.; Caxias do Sul, 2012a. **Ata nº 02/12.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 18.; Caxias do Sul, 2012b. Ata nº 02/12. **ANEXO VII.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 23.; Brasília, 2015. **Ata nº 01/15.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 27.; Florianópolis, 2017a. **Ata nº 02/17.**

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 27.; Florianópolis, 2017b. Ata nº 02/17. **ANEXO VII.**

MERCOSUR. **Decisión del Consejo del Mercado Común Nº 06/09:** Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur.

_____. **Resolución del Grupo del Mercado Común Nº 11/04:** Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. Buenos Aires, 2004.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005a. **Acta n° 01/05.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005b. Acta n° 01/05. **ANEXO XI.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 04.; Montevideo, 2005c. **Acta n° 02/05.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 04.; Montevideo, 2005d. Acta n° 02/05. **ANEXO VII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 05.; Buenos Aires, 2006. **Acta n° 01/06.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007a. **Acta n° 01/07.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007b. Acta n° 01/07. **ANEXO VII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007c. Acta n° 01/07. **ANEXO VIII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007d. Acta n° 01/07. **ANEXO IX.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 08.; Montevideo, 2007e. **Acta n° 02/07.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 08.; Montevideo, 2007f. Acta n° 02/07. **ANEXO X.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 08.; Montevideo, 2007g. Acta n° 02/07. **ANEXO XI.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 09.; Buenos Aires, 2008a. **Acta n° 01/08.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 09.; Buenos Aires, 2008b. Acta n° 01/08. **ANEXO VII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 09.; Buenos Aires, 2008c. Acta n° 01/08. **ANEXO VIII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 11.; Asunción, 2009a. **Acta n° 01/09.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 11.; Asunción, 2009b. Acta n° 01/09. **ANEXO VII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 11.; Asunción, 2009c. Acta n° 01/09. **ANEXO VIII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 13.; Mar del Plata, 2010. **Acta n° 01/10.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 15.; Asunción, 2011a. **Acta n° 01/11.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 15.; Asunción, 2011b. Acta n° 01/11. **ANEXO VII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011c. **Acta n° 02/11.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011d. Acta n° 02/11. **ANEXO IX.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 17.; Buenos Aires, 2012. **Acta n° 01/12.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 19.; Atlántida, 2013a. **Acta n° 01/13.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 20.; Caracas, 2013b. **Acta n° 02/13.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 20.; Caracas, 2013c. Acta n° 02/13. **ANEXO X.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 21.; Posadas, 2014a. **Acta n° 01/14.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 22.; Montevideo, 2014b. **Acta n° 02/14.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 22.; Montevideo, 2014c. Acta n° 02/14. **ANEXO VII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 22.; Montevideo, 2014d. Acta n° 02/14. **ANEXO VIII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 24.; Asunción, 2015a. **Acta n° 02/15.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 24.; Asunción, 2015b. Acta n° 02/15. **ANEXO IX.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 25.; Montevideo, 2016a. **Acta n° 01/16.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 25.; Montevideo, 2016b. Acta n° 01/16. **ANEXO VIII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 26.; Buenos Aires, 2017. **Acta n° 01/17.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 28.; Asunción, 2018a. **Acta n° 01/18.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 28.; Asunción, 2018b. **Acta n° 01/18. ANEXO VIII.**

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 29.; Montevideo, 2018c. **Acta n° 02/18.**

MESQUITA, Rafael. Regionalismo, Integração Regional e as Relações Internacionais: uma introdução teórica. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**. Vol. 10 (1). 2019.

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

MIQCB. **Sobre nós**. 2020. Disponível em: <https://www.miqcb.org/sobre-nos>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MOLINA, Caroline Buosi. **Influências da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul na construção de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai**. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2019.

MOYO, Sam; YEROS, Paris. **The Resurgence of Rural Movements under Neoliberalism**. In: MOYO, Sam; YEROS, Paris. **Reclaiming The Land - The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America**, Zed Books, London, 2005.

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

_____. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

NIERDELE, Paulo André. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais v. 24 n. 2: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Outubro de 2016 a janeiro de 2017. 2016. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/668>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. **A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro**. Novos Caderno NAEA, v. 20, n. 1, p. 67-94, 2017.

_____. **REAF (Reunión Especializada em Agricultura Familiar) MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la Sociedad Civil**. Porto Alegre: FAO, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

NOBRE, M. **Censo Agropecuario 2006 – Brasil: uma análise de gênero**. In: BUTTO, A.; DANTAS, I.; HORA, K. E. R. (Eds.). *As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

NOBRE, M. et al. **Atlas de las Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe: al tiempo de la vida y los hechos**. Santiago, Chile: FAO, 2017.

OLIVEIRA, L. C. Perspectivas sobre o direito de produzir das camponesas. **Revista Direito e Práxis**, 2018.

PACHECO, M. E. L. **Em defesa da agricultura familiar sustentável com igualdade de gênero**. In: GT GÊNERO – PLATAFORMA DE CONTRAPARTES NOVIB/SOS CORPO (Ed.). *Perspectivas de gênero: debates e questões para as ONGs*. Recife: Gênero e Cidadania, 2002.

PERROTTA, D.; PORCELLI, E. **Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa**. Márgenes revista de economía política, v. 2, n. 2, ago. 2016.

PONT, M. L. **Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR**. [s.l.] UPS- Mercosul, [s.d.].

PROGRAMA FIDA MERCOSUR CLAEH. **Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur**: Marco de actuación de la REAF. Montevideo, Uruguay: Edificio do Mercosul, 2005.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4ª. ed. Lisboa: Gradiva, 2005. Tradução de: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho.

RAMANZINI JUNIOR, H. Demandas sociais, política externa e regionalismo. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 20, ago. 2015.

RAMOS, Á. **Estado de las políticas diferenciadas para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena em siete países de América Latina**: compilación y análisis – situación regional. [s.l.] COPROFAM, mar. 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. Montevideo: 2009.

_____. **Taller: Comercialización y Experiencias de Organizaciones Productivas de Mujeres Rurales y Mixtas**. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). [s.l: s.n.].

_____. **¿Qué es la REAF?** Disponible em: <<http://www.reafmercosul.org/acerca-de/la-reaf/que-es-la-reaf>>.

_____. **PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN MONTEVIDEO. Seminario-Taller Políticas para las mujeres rurales**: bases conceptuales e instrumentales. Montevideo, Uruguay: 2011.

REIS, Marlo dos. **Os movimentos sociais no sul do Amapá: a trajetória do Conselho Nacional das Populações Extrativistas**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2018. Disponível em: <http://200.139.21.55/bitstream/123456789/324/1/Dissertacao_MovimentosSociaisSul.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (EDS.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Londres-Nova Iorque: Springer, 2012.

SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. **Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política**. Santiago, Chile: FAO, 2014.

SALVIATI, Maria Elisabeth. **Manual do Aplicativo IRAMUTEQ: versão 0.7 Alpha e R versão 3.2.3**. Planaltina: mar. 2017. Disponível em: <<http://www.IRaMuTeQ.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-IRaMuTeQ-par-maria-elisabeth-salviati>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

SANAHUJA, J. A. **Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”**. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: ALFONSO, L. M.; VAZQUEZ, M.; PENA, L. (Eds.). . Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2009. p. 11–54.

SANCHEZ, M. R. **É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?** Cena Internacional, v. 9, n. 1, p. 37–56, 2007.

SANTOS, B. DE S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. DE S. (Ed.). . Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SCHNEIDER, S. **Family Farming in Latin America: a new comparative analysis**. Roma: Intenational Fund fot Agricultural Development (IFAD), 2014.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica**. Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul/dez, p. 71-99, 1995. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

SEOANE, José; ALGRANATI, Clara. **CLOC: Coordenadoria Latino-americana de Organizações do Campo**. Coordenadoria Latino-americana de Organizações do Campo. 2020. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/c/cloc>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SERBIN, A. **Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal**. In: SERBIN, A.; LANEYDI, M.; JUNIOR, H. R. (Eds.). . Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2012.

SILVA, TARCÍZIO. **O que se esconde por trás de uma nuvem de palavras?** 2013. Disponível em: <https://tarciziosilva.com.br/blog/o-que-se-esconde-por-tras-de-uma-nuvem-de-palavras/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SOUZA et al. **O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas**. Revista Escola de Enfermagem da USP. Vol.52. São Paulo, 2018. Disponível em: <

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S008062342018000100444&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 04 abr. 2020.

TARROW, S. **The new transnational activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TAVARES, Igor. **IRAMUTEQ**: Um software para análises estatísticas qualitativas em corpus textuais. Monografia apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 04 dez. 2019.

TSIKATA, D. **The Social Relations of Agrarian Change**. IIED, 2015.

VALENTE, V.V. **Feminismos en America Latina**: Su Aporte a la Política y la Democracia. Unidad de Post-Grado; UNSM. Lima, Peru: 2008.

VAZQUEZ, M. Luces y sombras de la participación social en el Mercosur. **Densidades**, v. 1, p. 88–96, maio 2008.

VEIGA, P. DA M.; RIOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. [S.l.]: CEPAL, 2007.

8. ANEXO - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:

Organização:

Para representantes dos movimentos sociais

1. Movimento já participava de alguma instância nacional antes da criação da REAF? E depois?
2. Quais espaços internacionais a organização participou e participa no nível regional? Em quais momentos?
3. Você identifica mudanças na participação social na REAF ao longo dos anos?
 - a. Se sim, quais?
 - b. A que você atribui essas mudanças?
4. Você identifica dificuldades para o movimento participar da REAF? Quais?
5. Como enxerga a questão dos recursos na REAF destinados à participação?
6. Quais foram os/as atores/atrizes mais influentes na definição das diretrizes de Gênero da REAF?
7. Como a participação das organizações brasileiras influenciou a produção dessas diretrizes?
8. Quais as principais demandas levadas pelo movimento para a REAF?
9. O seu movimento estava alinhado com as pautas feministas?
10. Como você avalia as contribuições de outras organizações para o GT? (FAO, CELAC, RMAAM)
11. Você acredita que a pauta de gênero tenha contribuído para unificar as diferentes identidades da agricultura familiar na REAF? Como?
12. Como a REAF contribuiu para os movimentos de mulheres rurais na região?
13. Qual a importância da integração regional para difundir políticas de igualdades de gênero no campo?
14. O movimento faz parte de outras organizações sociais internacionais?

Para representantes do governo brasileiro

1. Quais foram os/as atores/atrizes mais influentes na definição das diretrizes políticas produzidas no GT Gênero?
2. Qual o alcance da participação das organizações brasileiras na produção dessas diretrizes?
3. Quais as principais demandas levadas pelos movimentos para a REAF?
4. Como você avalia as contribuições de outros fóruns regionais para o GT? (FAO, CELAC, RMAAM)
5. O GT buscou alinhar as discussões com as pautas feministas que estavam em voga no nível internacional? Quais os principais temas trabalhados ligados ao feminismo?
6. As organizações de mulheres no Brasil estavam alinhadas com as pautas feministas?
7. Quais foram as ações mais importantes desenvolvidas pelo GT gênero?
8. Quais as principais dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento de ações no GT?
9. As mudanças políticas na região influenciaram o desenvolvimento do GT? E da participação?
10. Você enxerga uma contribuição da REAF para os movimentos de mulheres rurais da região? Se sim, qual?