

# Compêndio de estudos de países sobre gênero e terra



# Compêndio de estudos de países sobre gênero e terra

Organização das Nações Unidas  
para Agricultura e Alimentação

Roma, 2007

A Organização para Agricultura e Alimentação é a agência especializada das Nações Unidas responsável pela agricultura, silvicultura e pesca em todo o mundo. A FAO tem o mandato de promover o desenvolvimento agrícola e rural sustentável, bem como a segurança alimentar, para toda a população. Sua missão é ampliada para assegurar que as mulheres – junto com os homens – tenham acesso aos recursos necessários e recebam apoio para obter meios de subsistência sustentáveis e melhorar a qualidade de vida.

As designações utilizadas e a apresentação de material nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação acerca da situação legal de qualquer país, território, cidade ou área ou de suas autoridades, ou acerca da delimitação de suas fronteiras ou limites.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada num sistema de recuperação de dados ou transmitida em qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópia ou outro meio, sem autorização prévia do detentor dos direitos autorais. Os pedidos de autorização, com uma declaração do propósito e extensão da reprodução, devem ser dirigidos a: Director, Information Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Itália

## ► Sumário

<b>Agradecimentos</b>	<b>vi</b>
<b>Prefácio</b>	<b>vii</b>
<b>Introdução: igualdade de gênero e direitos agrários</b> <i>Zoraida García-Frías</i>	<b>ix</b>
<b>Revisitando as instituições consuetudinárias e as relações de gênero: um enorme desafio</b> <i>Zenebeworke Tadesse Marcos</i>	<b>3</b>
Introdução	3
Notas sobre algumas propostas de reforma da posse	4
Alguns casos de impacto das leis agrárias sobre questões de gênero	6
<i>Tanzânia: perdas e ganhos</i>	6
<i>O caso de Uganda</i>	7
<i>África do Sul: um início promissor</i>	10
Comentários finais	11
Referências	12
<b>Práticas tradicionais de casamento como determinantes dos direitos agrários da mulher: análise de pesquisas</b> <i>Artigo baseado em pesquisas de Jean-Philippe Platteau, Anita Abraham, Frederic Gaspart e Luc Stevens</i>	<b>15</b>
Introdução	15
Sistemas de posse da terra no Senegal e Burkina Faso	16
Forças da mudança nos sistemas de posse da terra	19
Instituições tradicionais do casamento e segurança social	20
<i>Mudanças no Senegal</i>	21
<i>Costumes e mudanças em Burkina Faso</i>	24
Direitos agrários como direitos humanos	26
Comentários finais	28
Referências	30
Apêndice 1	31
Apêndice 2	33
<b>Brasil: A situação legal da mulher no contexto da reforma agrária</b> <i>Leila Barsted</i>	<b>39</b>
Introdução	39
O gênero como conceito e instrumento político	40

Os direitos da mulher no contexto internacional dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável	42
Agricultura, legislação e gênero no contexto da América Latina	46
Atuais movimentos sociais e de mulheres no Brasil	49
Cidadania e práticas sociais	51
<i>Cidadania e direitos</i>	52
<i>Cidadania e empoderamento da mulher</i>	53
Gênero no contexto da legislação brasileira	54
<i>Direitos civis e políticos</i>	55
<i>O Código Civil e a Constituição de 1988</i>	56
Gênero, direitos e propriedade da terra	57
Obstáculos enfrentados pelas mulheres rurais na reivindicação de seus direitos	63
<i>Acesso à terra</i>	64
<i>Acesso ao crédito</i>	66
<i>Acesso a assistência técnica e treinamento</i>	68
<i>A participação da mulher em organizações e na tomada de decisões</i>	69
<i>Direito consuetudinário e impedimentos culturais à igualdade de gênero</i>	69
Propostas legislativas e estratégias legais para efetuar a mudança	70
<i>Propostas legislativas</i>	71
<i>Propostas institucionais</i>	72
Referências	73
Apêndice 1	75
Apêndice 2	76
Apêndice 3	78
<b>Acesso da mulher à terra na Nicarágua</b>	<b>83</b>
<i>Sara Ceci</i>	
<hr/>	
Introdução	83
Fatores determinantes: legislação, instituições e direito consuetudinário	84
<i>Contexto legislativo do direito da mulher à terra</i>	85
<i>Aspectos do direito consuetudinário relativos ao direito da mulher à terra</i>	87
<i>Outros fatores institucionais</i>	88
A mulher e o contexto rural na Nicarágua: perfil geral	88
<i>Trabalho produtivo – trabalho reprodutivo</i>	89
Contexto agrário, gênero e direito à terra na Nicarágua nos últimos 30 anos	90
<i>Direitos constitucionais e seu impacto sobre as nicaragüenses</i>	90
<i>O programa de reforma agrária nos anos 1960 e 1970 e suas implicações de gênero</i>	91
<i>Mecanismos que habilitam as mulheres a ter acesso à terra</i>	93
<i>Acesso da mulher à terra no período 1990-1997</i>	95
Mercado de terras – o desafio atual	99
O futuro do acesso da mulher à terra na Nicarágua	100
<i>Progresso da equidade de gênero na emissão de títulos de terras</i>	101
<i>Falta de acesso ao crédito e insegurança da posse legal:</i>	
<i>fatores que impedem o acesso à terra</i>	101
<i>Fortalecimento das organizações de mulheres</i>	102
Referências	103

**Gênero e direitos fundiários: resultados e lições dos estudos de países 109**

*Susana Lastarria-Cornhiel y Zoraida García-Frías*

---

Introdução	109
Terra, gênero e poder	110
<i>Equidade de gênero, eficiência e bem-estar</i>	111
<i>Os vários significados da terra</i>	114
<i>Posse da terra e dos recursos e gênero</i>	115
Instituições e sistemas de posse da terra	118
<i>Instituições do Estado</i>	119
<i>Retorno ao patriarcado no Uzbequistão</i>	121
<i>Instituições da economia de mercado</i>	123
<i>Instituições socioculturais</i>	126
Restrições culturais à equidade de gênero nos direitos fundiários	131
Comentários finais: algumas características regionais relevantes para os direitos da mulher à terra	135
<i>América Latina</i>	135
<i>África Subsaariana</i>	139
<i>Ásia Central</i>	143
Referências	148

## ► Agradecimentos

Agradeço às pessoas que contribuíram para os capítulos, respondendo positivamente ao convite para preparar os artigos e estudos de países que fazem parte deste compêndio: Lelhia Basterd, Sara Ceci, Susana Lastarria, Annita e J.P. Platteau e Zenebewoke Tadesse. Este trabalho, coordenado pela Divisão de Gênero e População, integra contribuições de especialistas externos independentes, assistentes de pesquisa e funcionários de outras divisões técnicas da FAO, especialmente David Palmer e Gerard Ciparisse, do Serviço de Posse da Terra. Meus agradecimentos também às redatoras da FAO, Michelle Kendrick e Deborah Dukes.

Para este compêndio também contribuiu Beatriz Galan, que preparou uma versão resumida do extenso estudo realizado por Leila Basterd no Brasil. Eva Fuchshuber e Hope Traficanti, assistentes de pesquisa no programa de voluntários da FAO, proporcionaram contribuições substanciais no exame da bibliografia e resumo da análise de pesquisas no Senegal e Burkina Faso. Agradeço também a Sonia Zepeda e Simone Morini por sua valiosa contribuição para o formato final e publicação deste compêndio.

**Zoraida García-Frías**  
Revisão técnica e coordenação

## ► Prefácio

Em 1995, a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, foi concluída com o endosso de uma ampla Plataforma de Ação que buscou compromissos internacionais para melhorar as condições e os direitos das mulheres e de suas comunidades em todo o mundo. Muitas das declarações contidas no Plano de Ação de Pequim estão de acordo com compromissos assumidos pelos Estados em outras conferências mundiais da ONU,<sup>1</sup> incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.

Em setembro de 2000, os Estados Membros da ONU aprovaram a Declaração do Milênio, mediante a qual determinaram o fortalecimento dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento, e a melhoria da capacidade da ONU de agir em nome das prioridades da humanidade. Os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) foram formulados como um mecanismo de implementação da Declaração do Milênio; suas metas e indicadores com prazo marcado representam o compromisso da comunidade internacional com uma definição ampla de desenvolvimento.

A Conferência de Pequim influenciou as políticas e legislações de muitos países, mas ainda falta muito para transformar as políticas e leis em ações. Desde 1995, várias resoluções em apoio à mulher rural foram aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 2002, foi aprovada a resolução para a melhoria da situação da mulher rural, recomendando que os Estados Membros e órgãos da ONU seguissem com seus esforços para assegurar um acompanhamento integrado das conferências e Reuniões de Cúpula da ONU e dessem maior importância ao progresso da mulher rural em suas estratégias nacionais, regionais e globais de desenvolvimento.

Dentro deste quadro, o Plano de Ação da FAO sobre Gênero e Desenvolvimento (2002–2007) estabelece que a agricultura sustentável, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar não podem ser realizados através de esforços que excluam mais da metade da população rural. A contribuição da mulher para a agricultura e a segurança alimentar é amplamente reconhecida em todas as regiões. Apesar dos compromissos internacionais mencionados acima, as mulheres, principalmente em áreas rurais, não melhoraram significativamente sua posição econômica e situação social, e as prerrogativas básicas relativas à reprodução humana e social continuam sendo subordinadas a objetivos produtivos e comerciais. A fome e a pobreza são, em geral, conseqüências do acesso inadequado e

---

<sup>1</sup> *Strategies for Gender Equality: FAO's Implementation and Follow-up of the Beijing Declaration and Platform for Action.*



restrito à terra e a outros recursos, como capital, insumos e tecnologia; as mulheres são as que têm menos acesso à terra, embora sejam responsáveis por uma grande parte da produção de alimentos em pequena escala.

Durante as últimas décadas, os governos e a sociedade civil vêm tentando implementar regulamentos que buscam melhorar os direitos agrários das mulheres. Não obstante, a maioria das iniciativas para promover programas de reforma agrária continua subestimando as implicações que as políticas agrárias assimétricas em relação ao gênero acarretam para a agricultura e a segurança alimentar. A maioria dos acordos institucionais de posse da terra tendem a manter as iniquidades de gênero e sociais existentes. São necessárias mudanças políticas para revisar os mecanismos institucionais existentes com o fim de assegurar que os direitos à terra sejam reconhecidos como direitos humanos básicos e que os direitos iguais da mulher sejam incorporados de forma efetiva nas políticas agrárias e nos programas de posse. Esse compêndio, reunido com o objetivo de oferecer um melhor entendimento das questões complexas relacionadas ao gênero e à terra, se baseia em pesquisas encomendadas pela FAO e foi compilado pelo Serviço de Gênero e Desenvolvimento em colaboração com o Serviço de Posse da Terra.

## ► **Introdução: igualdade de gênero e direitos agrários**

*Zoraida García Frías*

A humanidade tem sido testemunha e participante nas múltiplas mudanças pelas quais a agricultura passou no decorrer dos séculos. Desde os primórdios desta antiga prática, o cultivo tem sido a espinha dorsal do desenvolvimento econômico de muitas sociedades e a principal fonte de preservação e evolução da vida. Nas civilizações pré-históricas e agrárias mais antigas, a agricultura não somente era uma fonte de alimento e de matérias-primas, mas também representava uma fonte de expressão da ordem inata da natureza. Sociólogos, antropólogos e, especialmente, pesquisadoras feministas interessadas no papel social da mulher nas sociedades antigas descobriram várias evidências que demonstram como as primeiras civilizações em diferentes partes do mundo associavam o cultivo ao amplo cenário cultural e social.

Desde o início, o desenvolvimento da agricultura esteve fortemente associado ao esforço da mulher. De fato, a contribuição da mulher para a agricultura remonta às origens do cultivo e da domesticação de animais, quando os primeiros assentamentos humanos foram estabelecidos há mais de 6.000 anos. A domesticação de plantas e espécies animais ocorreu parcialmente em resposta à necessidade das famílias de assegurar um acesso adequado a fontes de alimento durante o processo de assentamento<sup>2</sup>. Como consequência, a distribuição e a gestão dos recursos humanos e físicos nos níveis familiar e comunitário foram orientadas pelos objetivos da provisão adequada de alimentos e da segurança alimentar como meio de sobrevivência.

Com o passar dos anos, a divisão das responsabilidades e do trabalho dentro das famílias e das comunidades tendeu a colocar a lavoura e as tarefas relativas à nutrição sob o domínio da mulher, já que essas atividades estavam estreitamente relacionadas aos objetivos de reprodução social e humana, enquanto os homens se tornavam progressivamente envolvidos em atividades que exigiam uma migração temporária como a caça e a pesca ou outras atividades relacionadas à organização pública e comunitária e responsabilidades não agrícolas. Hoje em dia, em muitas sociedades a mulher continua a ser a principal responsável pela segurança alimentar e pela nutrição da família. Não obstante, as instituições e políticas não evoluíram necessariamente para responder aos objetivos de reprodução humana e social; pelo contrário, foram subordinadas aos objetivos financeiros e de lucro.

Durante a evolução social e tecnológica e a expansão da economia de mercado,

---

<sup>2</sup> Jurgen Kuczynski. 1979. *Breve historia de la economía*. Bogotá, Ediciones Alcaraván.

o desenvolvimento agrícola começou a ser estimulado por objetivos de lucro. Conforme o foco da agricultura se afastou dos objetivos de reprodução humana e social, o fundamento para a distribuição e o uso da terra e outros recursos conexos, incluindo o conhecimento e o trabalho, também mudou para um foco mais pecuniário. Essa transformação trouxe uma nova ordem social que afetou todos os aspectos da vida e do pensamento,<sup>3</sup> dando margem a uma estruturação diferente das relações humanas e levando a um sistema de hierarquias e controle sobre os recursos.

O gênero, junto com outros fatores sociais e econômicos, determina o acesso individual e grupal aos recursos e o controle sobre os mesmos. As normas culturais e práticas sociais, assim como os fatores socioeconômicos, estão entre os principais obstáculos que as mulheres enfrentam nesse sentido. Na prática, embora a maioria dos códigos jurídicos tenham incorporado explicitamente disposições legais que reconhecem a igualdade de gênero em relação ao acesso e à posse de terras e outros recursos produtivos, os direitos da mulher de possuir recursos nas mesmas condições que os homens são repetidamente desconsiderados ou descuidados.

Além disso, a falta de acesso à terra e de segurança da posse constituem um dos obstáculos mais sérios ao aumento da produção e da renda agrícolas. O conjunto de direitos pertencentes a um indivíduo ou a um grupo permite que os proprietários tomem decisões sobre a utilização dos recursos da terra para as necessidades imediatas da família e para o investimento sustentável no longo prazo. Para que o papel das mulheres como produtoras de alimentos e gestoras dos recursos naturais seja ampliado, elas precisam de acesso à terra, controle dos recursos da terra e incentivos econômicos que a segurança da posse oferece.

Especialmente nas economias baseadas na agricultura, em que uma grande parte da população depende das atividades relacionadas ao cultivo, a terra não é somente um ativo fundamental e uma fonte principal de produção de alimentos e de segurança alimentar, mas para muitas comunidades rurais em todo o mundo constitui também um lugar seguro para viver e uma base de identidade e pertencimento social e cultural.

A posição de barganha da mulher nas sociedades rurais é muito influenciada por seu papel na agricultura e na segurança alimentar. A contribuição da mulher para a produção agrícola e de alimentos nas economias baseadas na agricultura é significativa, devido ao grande número de mulheres empregadas como trabalhadoras nas indústrias de agroprocessamento e como produtoras de

---

<sup>3</sup> Riane Eisler. 1988. *The chalice and the blade: Our history, our future*, Chapter 8, The other half of history: Part I. San Francisco: Harper & Row.

alimentos. “Na África Subsaariana e no Caribe, 80 por cento dos alimentos básicos são produzidos por mulheres, enquanto na Ásia a contribuição das mulheres corresponde a cerca de 60 por cento. Na América Latina e no Caribe o número de mulheres que trabalham na agricultura aumentou de 15,1 por cento em 1990 para 20 por cento em 1999, tanto no cultivo de subsistência como no comercial.”<sup>4</sup>

Apesar das mudanças contínuas na agricultura nas últimas três décadas e da subsequente diversificação das fontes de renda rural para a maioria das famílias, a posse da terra continua sendo uma questão fundamental em termos do padrão de vida das populações rurais, especialmente nas economias não industrializadas. “A FAO estima que a lavoura ainda é a única fonte de renda de cerca de 70 por cento dos pobres rurais do mundo”<sup>5</sup> e a agricultura continua sendo um componente importante da economia de muitos países em desenvolvimento, já que contribui de forma significativa para a produção e o emprego nacional. Em alguns países, a agricultura gera três quartos da renda familiar nas áreas rurais, a maior parte proveniente do cultivo de subsistência, no qual as mulheres representam um importante papel.

Nas últimas cinco décadas vários países implementaram programas de reforma agrária, mas nenhuma mudança significativa foi introduzida na estrutura de posse da terra; conseqüentemente, as relações sociais e de poder permaneceram praticamente inalteradas nas áreas rurais. O direito da mulher à terra tende a ser deixado de lado por muitas das estruturas institucionais estabelecidas para a posse da terra na maioria dos países, e as implicações de como os homens e as mulheres são afetados diferentemente pelas diversas estruturas de posse da terra continuam sendo esquecidas na maioria das reformas institucionais no setor agrícola. Como conseqüência, nenhum progresso substancial foi realizado com respeito à situação da mulher em termos de acesso e controle da terra. Conforme será relatado nos vários estudos, a terra permanece altamente concentrada em pouquíssimas mãos – e particularmente nas mãos dos homens.

Durante as três últimas décadas, a maioria das iniciativas de ampliação dos direitos agrários da mulher se concentrou principalmente nas reformas jurídicas. A abordagem ao desenvolvimento com base nos direitos adotada por diferentes fóruns internacionais para o avanço da mulher atribui atenção especial à importância do direito da mulher de possuir terras e outras propriedades. Por exemplo, a própria Plataforma de Ação de Pequim<sup>6</sup> indica que os governos devem “emprender reformas legislativas e administrativas com o fim de dar à

---

<sup>4</sup> UNCTAD. 2004. *Trade and gender: opportunities and challenges for developing countries*, Chapter 3, Agriculture, trade and gender (contribuição da FAO). Nova York, EUA e Genebra, Suíça, Nações Unidas.

<sup>5</sup> *Ibid.*

mulher acesso total e igual aos recursos econômicos, incluindo o direito à herança e à posse da terra e outras propriedades, crédito, recursos naturais e tecnologias apropriadas". Como resultado, as reformas legais realizadas a esse respeito fortaleceram cada vez mais o reconhecimento dos direitos iguais da mulher através de direitos independentes a recursos naturais; contudo, essas reformas ainda precisam ser vinculadas a questões institucionais e culturais mais complexas que impedem a aplicação dessas disposições legais em muitos países.

Nas duas últimas décadas, África do Sul, Brasil, Honduras, Nicarágua, Zimbábue e muitos outros países introduziram novos regulamentos legais que reconhecem as mulheres como proprietárias e beneficiárias de programas de distribuição de terras; contudo, o impacto concreto desses programas no controle das mulheres sobre a terra e a produção agrícola ainda não está claro. A falta de informação empírica e de dados quantitativos sobre como os homens e as mulheres foram afetados por diferentes programas de posse da terra continua sendo uma limitação.

Outra característica da maioria dos programas de reforma agrária implementados nas duas últimas décadas é a ênfase dada ao registro e à titulação da terra, com pouca atenção à demanda por redistribuição da terra. Os títulos agrários e a regularização da terra, em geral, foram vistos como um preâmbulo ao desenvolvimento dos mercados de terras para agricultura. Embora não se disponha de dados específicos, parece que as operações do mercado de terras em muitos países também tendem a favorecer a concentração de terras. Muitos pequenos agricultores (mulheres e homens) venderam suas terras ou foram privados delas; nesses casos, geralmente é a mulher quem perde, já que a maioria das mulheres rurais não possui o título das terras da família e, portanto, não pode se beneficiar da venda dos lotes da família, ou é deixada de fora do processo de titulação porque carece de documentação que prove a propriedade das terras.

Ademais, a introdução de novos esquemas institucionais para a terra não garantiu uma posição melhor para as mulheres em relação à propriedade da terra, embora tenham sido introduzidos regulamentos legais que reconhecem seus direitos de possuir, alugar ou vender propriedades agrárias. As disparidades históricas existentes entre os diferentes grupos não foram abordadas suficientemente nas novas instituições do mercado agrário e aqueles que sofriam privação econômica tiveram poucas oportunidades de obter terras através de transações do mercado, já que não se oferecia crédito.

Por outro lado, em países com fortes sistemas de posse em comunidades tradicionais, é crucial que a segurança social e o poder de negociação da mulher

---

<sup>6</sup> Beijing Platform for Action, Art. 61 (b), 1995.

nas instituições tradicionais sejam preservados enquanto se introduzem novos arranjos institucionais de posse da terra. Conforme demonstrado por vários estudos recentes,<sup>7</sup> o controle da mulher sobre a terra influencia seu poder de negociação,<sup>8</sup> tanto no nível familiar quanto no nível comunitário, já que as mulheres que possuem terras tendem a representar um papel mais fundamental na tomada de decisões.

A nova Política Nacional de Terras (NLP) da República Unida da Tanzânia exemplifica uma ambivalência típica relacionada aos direitos da mulher em reformas da posse da terra introduzidas recentemente. Embora a NPL reconheça os direitos da mulher de adquirir terras em seu próprio nome tanto através da compra como da alocação, a herança da terra do clã ou família continuará a ser governada pelo costume e pela tradição. Além disso, as disposições de cumprimento da lei podem manter tendências de gênero, por exemplo, a que diz respeito às instituições estabelecidas para adjudicar conflitos de terra. Novamente, na República Unida da Tanzânia “o mecanismo de resolução de conflitos, conhecido como *Mbaraza Ya Wazee Ya Ardhi*, é estruturado de tal forma que os conselhos compostos pelos idosos da aldeia possuem a jurisdição primária em todas as questões agrárias, incluindo a resolução de conflitos sobre a individualização da posse. Eles determinam seus próprios procedimentos, sujeitos à obrigação de seguir os princípios da justiça natural; não estão vinculados a nenhum código de processo civil ou criminal ou direito probatório.”<sup>9</sup>.

Em Uganda, a mulher tem o direito à propriedade vinculada à sua casa, e existem recursos legais para proteger esses direitos. Com base nisso, uma vez que a propriedade foi atribuída a uma esposa, esta não pode ser transferida a outro beneficiário. Além disso, as leis consuetudinárias reconhecem os direitos de herança da viúva em relação à propriedade de casas e terras matrimoniais. Contudo, os direitos da mulher a esse respeito começaram a ser corroídos pelas várias formas de transferência da terra, incluindo o surgimento de um mercado interno, e pela escassez de terras cada vez maior resultante da poligamia, que é amplamente praticada. No final dos anos 1960, tribunais de magistrados recentemente constituídos estavam apoiando a subdivisão dos lotes de terra das mulheres para que pudessem ser compartilhados entre as co-esposas. Em consequência dessa prática, os direitos tradicionais da mulher de acordo com a lei consuetudinária eram solapados e as decisões dos homens como chefes de família determinavam os direitos de propriedade das mulheres.

---

<sup>7</sup> Shakra Razavi. 2003. *Agrarian change, gender and land rights*. Oxford, Reino Unido, UNRISD e Blackwell Publishers; Carmen D. Deere e Magdalena León. 2001. *Empowering women*. Pittsburgh, EUA, University of Pittsburgh Press.

<sup>8</sup> J.F. Platteau – Traditional marriage practices in Sub-Saharan Africa: Senegal and Burkina Faso.

<sup>9</sup> Zenebewoke Tadesse – Revisiting customary institutions and gender relations: a daunting challenge.

Como em muitos países, as mudanças nas leis escritas não garantiram os direitos das ugandenses sobre a terra. Quando há conflitos entre os regulamentos escritos e as leis consuetudinárias, os tribunais tendem a recorrer ao direito consuetudinário em questões que dizem respeito à mulher. Por exemplo, a Lei do Casamento de 1964 só reconhecia casamentos monogâmicos, mas na prática os tribunais geralmente ignoram essas disposições quando surgem conflitos relativos à distribuição de terra familiar.

No mundo todo, conforme a agricultura gradualmente se torna mais focada nos objetivos comerciais e de lucro, e devido ao alto nível histórico de dependência dos padrões de produção agrícola nos países em desenvolvimento em relação aos mercados das economias desenvolvidas, o crescente processo de liberalização do mercado para a agricultura provavelmente favorecerá a realocação de terras em direção aos cultivos comerciais e às exportações em detrimento das matérias-primas. Essa maior comercialização da agricultura também tende a expulsar a mulher da terra possuída pela família e a colocar em risco suas possibilidades de obter acesso à terra dentro das novas estruturas institucionais para a agricultura.<sup>10</sup> Desafiado pelas operações do mercado global, o papel das mulheres enquanto produtoras e processadoras de alimentos em muitas áreas rurais também está diminuindo gradualmente, pois os pequenos agricultores precisam competir cada vez mais com outros grandes produtores de alimentos do exterior; como nos países desenvolvidos, elas serão forçadas a migrar para áreas urbanas, mas nesse caso elas enfrentam um mercado de trabalho altamente flexível e deteriorado nos setores não agrícolas.

Na maioria dos sistemas de posse, a terra ainda é bastante dominada pelos homens e continua muito concentrada na maioria dos países, independentemente do sistema econômico. A informação global sobre propriedade e posse da terra é muito limitada. A informação cadastral incompleta disponível e a evidência empírica sobre a propriedade da terra revelam que o número de mulheres registradas como proprietárias de terras na maioria dos países é extremamente baixo, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Em países como a Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Espanha, nos quais a agricultura é baseada principalmente na tecnologia com grande intensidade de capital e um alto grau de mecanização, esperava-se que a modernização da agricultura fosse acompanhada por melhorias na distribuição da terra e por um aumento significativo no número de mulheres proprietárias de terras; contudo, de acordo com dados da Eurostat,<sup>11</sup> a maioria das terras no setor agrícola pertence a homens, sendo menos de 20 por cento da terra agrícola de propriedade das mulheres na maioria dos países da Europa. Da mesma maneira, a terra agrícola em países como Lesoto, Uganda, Zâmbia, Dominica e Brasil apresentam uma

---

<sup>10</sup> *Op. cit.*, veja a nota 3.

<sup>11</sup> Eurostat, 1997.

estrutura de posse similar, sendo o número de mulheres proprietárias entre 16 e 26 por cento do número total de proprietários (pessoas físicas) durante os anos 1990.<sup>12</sup> Na prática, o avanço da mulher nos setores econômicos além da agricultura e sua representação cada vez maior nas posições sociais e políticas pouco fizeram para modificar a situação da mulher na propriedade e no manejo da terra agrícola nas economias desenvolvidas. Esse fenômeno propõe questões relativas ao ambiente institucional e econômico no qual a produção agrícola continua sendo desenvolvida sem reconhecer e abordar as relações de poder e as práticas comuns que tendem a excluir os pequenos agricultores e as mulheres em particular.

Os padrões tradicionais de concentração da terra, com as resultantes disparidades sociais e de gênero, parecem ser sido agravados pelo atual processo de globalização da economia. As políticas agrárias e as estruturas institucionais que foram estabelecidas nos últimos 20 anos para a reforma da posse da terra na maioria dos países focaram principalmente na expansão, formalização e regularização das transações do mercado agrário; não obstante, em muitos casos as forças do mercado anularam os resultados das poucas tentativas de redistribuição de terras e dos programas de reforma agrária dos anos 1960 e 1970. As atuais tendências econômicas em direção à liberalização do mercado podem mais uma vez pôr em risco os direitos dos pequenos agricultores, especialmente das mulheres, de possuir a terra necessária para a agricultura e a subsistência sustentável de suas famílias.

Os debates sobre as implicações de gênero dos diferentes sistemas de posse da terra se baseiam em vários fatores estruturais. As iniquidades sociais tradicionais e as fortes relações de poder assimétricas existentes na maioria dos países, junto com um sistema de crenças e práticas sociais que discriminam as atividades lucrativas não econômicas, permeiam o atual debate sobre equidade de gênero no direito à terra. O propósito deste volume é contribuir para esse debate, reunindo vários documentos preparados com a contribuição de diferentes autores.

O compêndio está organizado da seguinte maneira: cinco artigos, incluindo um capítulo de resumo, sobre as experiências de alguns países em relação aos direitos agrários e suas considerações sobre a igualdade de gênero. Os dois primeiros artigos apresentam uma visão das instituições consuetudinárias na África Subsaariana, Senegal e Burkina Faso, que, conforme assinalou um dos autores, representam um enorme desafio para aumentar efetivamente o reconhecimento social dos direitos agrários da mulher. O estudo sobre o Brasil dá atenção especial à evolução dos regulamentos legais que historicamente

---

<sup>12</sup> FAO, Waicent, dados do censo agrícola no período 1990–95.



evitaram que a mulher tivesse acesso igual à terra. O estudo de caso da Nicarágua examina as diferentes intervenções do Estado para promover os direitos iguais da mulher nos programas de reforma agrária dos anos 1990 e levanta questões sobre a eficácia dos mecanismos de titulação conjunta implementados durante a última década ou anteriormente. Uma análise mais global é apresentada no último artigo, no qual o autor tem uma visão mais profunda e comparativa das múltiplas lições aprendidas com as várias intervenções relevantes nos últimos 20 anos, juntando algumas conclusões surgidas dos estudos de países anteriores. Como conclusão importante, os diferentes estudos afirmam que, apesar dos esforços feitos na maioria dos países para promover os direitos iguais da mulher à terra como parte da agenda do desenvolvimento, persistem muitos obstáculos institucionais, sociais, culturais e, acima de tudo, econômicos, impedindo que as famílias rurais, e as mulheres em particular, tenham acesso adequado à terra e segurança da posse.



*ÁFRICA*  
*SUBSAARIANA*

- **Revisitando  
as instituições  
consuetudinárias**

## Resumo

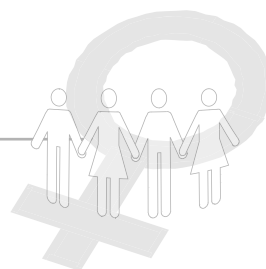
---

A noção de *instituições consuetudinárias* tem sido muito contestada desde que certos costumes foram codificados como direito legislado durante o período colonial. Este capítulo examina os aspectos gerais das leis e instituições consuetudinárias que adjudicam conflitos relacionados à terra, mas focaliza especificamente os conflitos relacionados aos direitos agrários da mulher.

Hoje, na África, forças externas e internas defendem a manutenção do *status quo*, a reforma de todo o sistema ou a emenda de alguns aspectos da posse da terra considerando as realidades que mudam rapidamente. Essas novas realidades vão do interesse em criar um mercado de terras ao movimento em direção à democracia, e da insegurança agrária aos efeitos sociais da pandemia do HIV/AIDS. Cada uma dessas realidades está corroendo os precários direitos agrários da mulher. Contudo, as oportunidades de defesa dos interesses da mulher estão sendo aproveitadas sempre que possível.

Referindo-se a estudos de caso de reformas da posse da terra, o autor argumenta que as mulheres como um grupo – com poucas exceções – saíram perdendo de forma maciça na maioria dessas reformas. Sem um foco comprometido no gênero, e as correspondentes transformações no direito familiar e o esforço das agências agrárias para fornecer serviços agrícolas e alocar os recursos exigidos, mais uma vez provavelmente as mulheres sairão perdendo em qualquer reforma que possa ser empreendida.

Uma nova voz no debate atual sobre direito consuetudinário é a das organizações de mulheres. No longo prazo - o texto conclui - a força dessa nova voz pode ser o fator decisivo na manutenção ou reforma das instituições que excluem sistematicamente mais da metade da população rural da África.



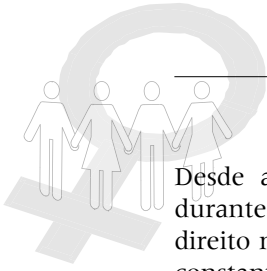
# Revisitando as instituições consuetudinárias e as relações de gênero: um enorme desafio

*Zenebeworke Tadesse Marcos*

## ► Introdução

Na África, os debates sobre *instituições consuetudinárias* datam de antes do período colonial, mas desde o final dos anos 1980 várias forças sociais – no continente africano e fora dele – parecem ter renovado suas preocupações com essas instituições. Embora o debate e o grau do conflito provocado tenham sido tão intensos durante o período colonial quanto hoje, os registros daquela época se concentram nas posições dos chefes, anciãos e colonialistas. Hoje, os concorrentes no direito de definir, preservar, adaptar ou mudar as instituições consuetudinárias provêm de uma base muito mais ampla. Entre as novas forças a serem consideradas em muitas partes da África estão os grupos organizados de mulheres.

A expressão *instituições consuetudinárias* se refere a regras e práticas que regem muitos aspectos culturais, sociais e políticos da vida. Nesta análise limito meu foco às instituições consuetudinárias que regem as relações de gênero, especificamente o atual debate sobre posse da terra consuetudinária e como isso afeta as relações de gênero na África rural. Devido à diversidade do continente africano, e da própria posse da terra consuetudinária, o que se segue é apenas uma visão parcial dos debates relativos aos direitos agrários das mulheres.



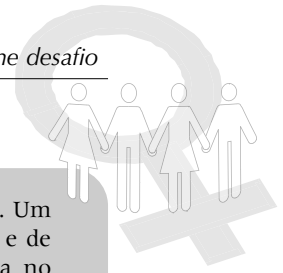
Desde a primeira tentativa de registrar o direito agrário consuetudinário durante o período colonial, persiste uma tensão entre o desejo de codificar esse direito num conjunto de regras simples e de fácil identificação e a prática em constante evolução desse direito, que se baseia em tradições calorosamente contestadas. Os significados locais atribuídos à terra e aos recursos talvez sejam mais bem compreendidos em termos de um feixe de direitos, e provavelmente nenhuma codificação agrária generalizada refletirá a complexidade e a fluidez desse entendimento. O que está claro é que as leis agrárias consuetudinárias nem sempre são facilmente identificáveis ou determinadas de forma consensual. O que se torna lei reflete o poder econômico e político relativo dos grupos de interesse e indivíduos concorrentes.

Existe agora uma avalanche de textos sobre o papel primordial que as mulheres africanas representam na agricultura, tanto no cultivo de alimentos para subsistência quanto nas lavouras para exportação. Esses estudos constataam que a contribuição da mulher é subestimada pelas instituições governamentais e pelos membros masculinos da família, na medida em que os serviços agrícolas são comumente negados à mulher.

Na maioria dos países africanos, as mulheres possuem poucos e precários direitos agrários, quando os têm. Mesmo onde existem direitos agrários específicos da mulher, esses direitos limitados estão sendo enfraquecidos por uma convergência de eventos externos e internos. As implacáveis crises econômicas, guerras e a pandemia de HIV/AIDS, entrelaçadas de forma confusa com o crescimento da população e a escassez de terras, formam o contexto para tentativas de criação de uma economia baseada no mercado que estimulará um mercado de terras. O próprio processo de democratização contribuiu para a intensificação dos conflitos de terra, mas também ampliou o espaço para a participação pública em debates sobre políticas. Cada um desses processos teve um impacto profundo sobre as relações de gênero e este breve exame ressalta somente algumas das mudanças relativas aos direitos agrários.

### ► Notas sobre algumas propostas de reforma da posse

No contexto do estabelecimento de uma economia global, o grande número de estudos do Banco Mundial sobre agricultura africana tende a diagnosticar que as maiores restrições ao aumento da produtividade surgem de falhas na posse consuetudinária. O remédio prescrito geralmente envolve a adoção de sistemas de posse individual com base no direito legislado. O relatório do Banco Mundial de 1989 (Banco Mundial 1989: 104) articula essa posição de forma particularmente clara na seção sobre “redefinição dos direitos fundiários”, que apresenta a seguinte justificação para a reforma da posse de terra consuetudinária:



Os agricultores devem receber incentivos para mudarem seus métodos. Um incentivo importante é o direito de cultivar a terra permanentemente e de legá-la ou vendê-la. A segurança dos direitos agrários também ajuda no desenvolvimento dos mercados de crédito rural, porque a terra é uma boa garantia... Os sistemas tradicionais de posse da terra precisam ser codificados. Pode-se também fornecer títulos de propriedade coletiva... Os direitos agrários nacionalmente legislados provavelmente entrarão em conflito com os direitos consuetudinários prevalentes. Precisa-se urgentemente de mecanismos judiciais para lidar com os conflitos entre proprietários que reivindicam direitos agrários tradicionais e os direitos agrários modernos.

Antes das ortodoxias predominantes atualmente, houve uma série de tentativas dispersas de abolir a posse consuetudinária, desde o período do colonialismo até hoje. Destas, a política mais conhecida de substituição foi iniciada em 1956, no então regime colonial. Com base no Direito Agrário Inglês, a Lei Agrária de 1962 só foi emendada em 1991, quando a aprovação da Lei do Tribunal de Conflitos da Terra marcou um retorno a alguns aspectos importantes do direito consuetudinário. A Lei emendada estabeleceu um Conselho de Anciãos para lidar com os conflitos de terra, aplicando o direito consuetudinário até mesmo às terras governadas pela Lei de 1962. Na Tanzânia, em Lesoto e, mais recentemente, na Namíbia, foram feitas tentativas similares, porém sem grande entusiasmo, de iniciar o processo de substituição da posse da terra consuetudinária. Contudo, até agora, a maioria das políticas de substituição não foi bem-sucedida, nem implementada de forma consistente.

Uma abordagem alternativa à reforma da posse é a conhecida como política de adaptação, conforme proposto num estudo realizado por dois especialistas de renome em posse da terra na África. Rejeitando a política de substituição em favor de seu próprio “paradigma de adaptação”, Bruce e Migot-Adholla (1994: 261–2) recomendam que os governos africanos:

Redirecionem a atenção para abordagens mais incrementais à mudança nos sistemas de posse indígena... Deveríamos estar nos distanciando de um “paradigma de substituição” no qual a posse indígena deve ser substituída pela posse fornecida pelo Estado e indo em direção a um “paradigma de adaptação”. Um paradigma de adaptação exige um ambiente jurídico e administrativo que apóie a mudança evolucionária no direito indígena. Esse ambiente propício implica um claro reconhecimento da aplicabilidade e exequibilidade legal das regras de posse da terra indígena.



## ▶ Alguns casos de impacto das leis agrárias sobre questões de gênero

### Tanzânia: perdas e ganhos

A política de substituição muitas vezes não previu efeitos colaterais como a destituição dos direitos consuetudinários da mulher à terra, e está longe de esclarecer como o paradigma de adaptação abordaria essa questão da terra para as mulheres ou que mecanismo de solução de controvérsias seria proposto. Conforme veremos nos casos seguintes, o mecanismo de solução de controvérsias é uma das instituições essenciais na negação ou no reconhecimento dos direitos da mulher e de outros grupos excluídos. As novas reformas da posse silenciam sobre a questão dos direitos da mulher à terra (a Namíbia é um desses casos) ou relutam em agir de forma específica e destinar os recursos necessários para implementar políticas agrárias progressistas em relação ao gênero (o que descreve a situação na África do Sul).

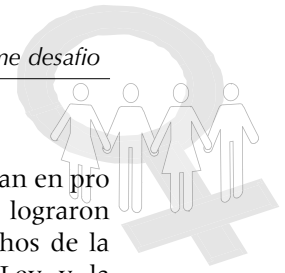
A nova Política Agrária Nacional (NLP) da Tanzânia exemplifica uma ambivalência típica em relação aos direitos da mulher em reformas da posse surgidas recentemente. A NLP estabelece:

A fim de ampliar e garantir o acesso da mulher à terra e à segurança, as mulheres terão direito de adquirir terras em seu próprio nome, não só através de compra, mas também através de alocação. Contudo, a herança de terras da família e do clã continuará a ser governada pelo costume e pela tradição.

A propriedade da terra entre marido e mulher não será tema de legislação. (Governo da Tanzânia 1995: NLP Policy Statement 4.2.6)

Não só a nova legislação agrária manteve práticas discriminatórias de herança, mas também a disposição conservadora relativa à propriedade matrimonial nega os ganhos obtidos pela mulher desde a aprovação da Lei do Casamento de 1971. Além das disposições na antiga e nova reforma da posse que continuam a discriminar as mulheres, outra tendenciosidade de gênero conexa emana das instituições estabelecidas para adjudicar conflitos de terra.

Na Tanzânia, o mecanismo de solução de controvérsias, conhecido como Mbaraza Ya WazeeYa Ardhi, é estruturado para que os conselhos de anciãos da aldeia tenham jurisdição primária em todas as questões agrárias, inclusive na solução de controvérsias sobre a individualização da posse. Eles determinam seus próprios procedimentos, sujeitos à obrigação de seguir os princípios da justiça natural; não estão obrigados por nenhum código de processo civil ou criminal ou pelo direito probatório; e não aceitam apelos apresentados por advogados.



En el momento de la formulación de la Ley de Tierras, quienes trabajan en pro de la equidad de género, entre ellos las mujeres parlamentarias, no lograron garantizar que se incluyeran disposiciones en defensa de los derechos de la mujer. En consecuencia, decidieron vigilar la aplicación de la Ley y la actuación de los mecanismos de resolución de conflictos. Durante la redacción de la Ley, se instó a los responsables a “otorgar consideración especial a las necesidades de la mujer a la hora de decidir sobre la asignación o disposición de tierras; a velar por que todos los organismos de resolución de conflictos en las aldeas incluyan mujeres en su composición y por que la adjudicación de tierras en relación con derechos tradicionales individuales de ocupación preste particular atención a los intereses de la mujer”. No obstante, pese a los esfuerzos realizados, en el texto final no se recogió la propuesta. Por otra parte, los grupos que trabajaron en favor del reconocimiento de la justicia de género recibieron críticas por no haber asumido una “posición política independiente sobre las relaciones de la mujer con la tierra” (Manji 1998: 663). Sin embargo, es justo reconocer que su labor no fue vana ya que consiguieron llamar la atención sobre la aplicación de la ley y el funcionamiento del mecanismo de resolución de conflictos. En la actualidad, estos grupos siguen trabajando para implantar las disposiciones contenidas en el anteproyecto de ley de la NLP.

### **O caso de Uganda**

O tamanho do desafio enfrentado pelas mulheres africanas nesse período de ampla reforma da posse pode ser discernido pelo desdobramento deste complexo processo em Uganda. Desde que Musevini chegou ao poder em 1986, as ugandenses tiveram ganhos consideráveis em uma série de frentes, no que um autor observou como “uma troca implícita entre as mulheres e o governo de Musevini”. (Tripp 2000:9)

O mais importante desses ganhos obtidos pelas ugandenses é a Constituição de 1995, que concede às mulheres igualdade jurídica e proteção nas esferas política, econômica, social e cultural. Significativamente, através de esforços conjuntos do Grupo das Mulheres na Assembléia Constituinte, contém uma cláusula que proíbe “leis, cultura, costumes ou tradições que violem a dignidade, o bem-estar ou o interesse das mulheres”. Em movimentos paralelos, as mulheres foram colocadas em cargos importantes no gabinete, incluindo a vice-presidência, e garantiram 30 por cento das cadeiras no governo local.

Além disso, a nova Constituição suplanta a lei consuetudinária. Em outras palavras, os costumes que abalam a garantia de igualdade devem, em princípio, ser considerados inconstitucionais. Mas, como não houve reformas regulamentares, as disposições constitucionais tiveram pouco efeito nos tribunais. (Khadiagala 2001:4) A controvérsia gerada pela Lei Agrária de 1998 exemplifica a inadequação dessas disposições constitucionais, ilustrando por





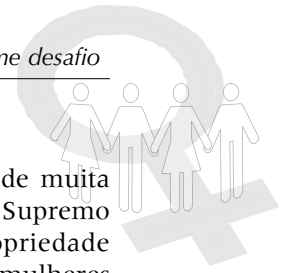
que cláusulas formuladas para assegurar a igualdade na enxurrada de novas constituições promulgadas por toda a África durante os anos 1990 não foram eficazes.

Em Uganda, as mulheres desempenham um papel-chave na produção de alimentos: estão envolvidas na plantação de cultivos comerciais e no processamento de alimentos de valor agregado, mas continuam a assegurar o atendimento das necessidades de subsistência de suas famílias. Até a entrada em vigor da nova Constituição, as mulheres eram tratadas como menores pela lei, sem condição legal ou direitos de adulto, e na maioria das comunidades as mulheres não possuem terras. Embora as mulheres possam lavrar a terra para produzir alimentos, o que é muito conveniente, elas não têm o direito de cultivar lavouras perenes ou de usar a terra como garantia, a menos que tenham a permissão do homem. O trabalho da mulher tornou-se ainda mais significativo dentro da atual política ugandense de expansão das exportações não-agrícolas.

Apontando o significado social e econômico de seu trabalho agrícola para a economia da família, as mulheres argumentam que “os direitos de propriedade devem provir não da situação de uma pessoa, mas do cumprimento da responsabilidade social.” (Khadiagala 2001: 61) De acordo com a prática consuetudinária conhecida como complexo da casa-propriedade, os direitos de propriedade eram tradicionalmente organizados em torno das famílias chefiadas por mulheres. Os homens mantinham lotes para uso pessoal, mas distribuíam a maior parte de suas posses às esposas. Os filhos herdavam a propriedade de suas mães, em vez de através de uma reserva comum controlada pelo pai.

As mulheres gozavam de direitos bem definidos e inalienáveis à propriedade anexada a suas casas e podiam recorrer à lei quando os homens violavam esses direitos. Com base nesse princípio, a maioria dos tribunais consuetudinários afirmava que, uma vez que a propriedade tivesse sido dada ou atribuída à esposa, não podia ser tomada, e os maridos que tentassem vender a terra ou transferi-la a uma nova esposa eram repreendidos. Além disso, a lei consuetudinária de sucessão permitia que as viúvas herdassem direitos de propriedade em casas e terras matrimoniais, e que participassem da distribuição da propriedade pessoal do morto. (Khadiagala 2001: 61)

Os direitos da mulher nesses aspectos começaram a ser abalados por várias formas de transferência da terra, incluindo a emergência de um mercado interno, e pela maior escassez de terra ocasionada pela poligamia amplamente praticada. Até o fim dos anos 1960, tribunais de magistrados recentemente constituídos estavam forçando as mulheres a subdividirem seus lotes de terra e a partilharem-nos com as co-esposas. Essas sentenças culminaram na reinterpretção das leis consuetudinárias, colocando o direito de propriedade da mulher sob a autoridade do homem na qualidade de chefe da família.



As leis escritas sobre casamento, divórcio ou sucessão não foram de muita ajuda para as mulheres ugandenses. Por exemplo, o Tribunal Supremo decretou em 1977 que as mulheres podem possuir propriedade independentemente de sua situação marital; mas, até hoje, poucas mulheres tiveram meios de comprar terras. Por sua vez, a Lei do Casamento de 1964 só reconheceu casamentos monogâmicos. Mas os tribunais ignoram essas disposições na maioria dos casos, já que os magistrados tendem a aplicar o direito consuetudinário em questões referentes à mulher.

No passado recente, os direitos agrários da mulher parecem ter sofrido erosão ainda maior como resultado da pandemia de HIV/AIDS. A Lei de Sucessão de 1964 automaticamente emitiu cartas de administração às viúvas cujos maridos morreram intestados, permitindo que as viúvas nessa situação herdassem o lar matrimonial junto com 15 por cento da propriedade. Se houvessem várias esposas, tinham que dividir os 15 por cento entre elas. Com a disseminação da AIDS, ao suspeitarem essa causa de morte, as famílias solicitavam a carta de administração, com o objetivo de evitar que as viúvas ganhassem controle sobre a propriedade por medo de elas venderem-na para pagar seu próprio tratamento. A Lei de Sucessão foi emendada em 1972, acabando com a emissão automática das cartas de administração.

A emenda de 1972 incumbiu o Escritório Geral do Administrador, um departamento do Ministério da Justiça, de implementar a lei de herança, fornecendo “poderes discricionários extensos em relação à concessão de cartas de administração”. Em 1997, Khadiagala entrevistou advogados encarregados de executar a Lei de Sucessão Emendada que admitiam “favorecer as famílias em vez das viúvas porque a maioria dos casos é de HIV e, portanto, não faria sentido nomear a viúva como administradora”. (2001: 62)

Na esperança de evitar esse tipo de desinteresse arbitrário, e de traduzir os direitos consagrados na Constituição em realidade vivida, as mulheres ugandenses começaram a defender a especificação dos direitos de propriedade marital conjunta no período até a promulgação da Lei Agrária de 1998. Colocado em pauta por mulheres membros do parlamento, e sustentado por uma coalizão atuante de ONGs conhecida como a Aliança Agrária de Uganda, o Parlamento aprovou uma Lei Agrária que incluiu a Co-Propriedade Matrimonial da Terra. Mas o Presidente Museveni “retirou a emenda antes que a versão final fosse impressa”. (Bakyawa 2001, citado em Khadiagala)

Justificando suas ações em entrevista para um jornal, o Presidente disse. “Quando soube que o projeto de lei habilitava as recém-casadas a conseguirem as propriedades dos maridos, pressenti um desastre e recomendei uma análise lenta e cuidadosa da questão da divisão de propriedade.” (Tripp citando New Vision: 2000) As mulheres ativistas, incluindo membros do parlamento, desafiaram essa decisão unilateral do executivo e pediram que as mulheres



ameaçassem se abster de votar a menos que a cláusula de co-propriedade fosse reintroduzida. (Tripp 2000: 12)

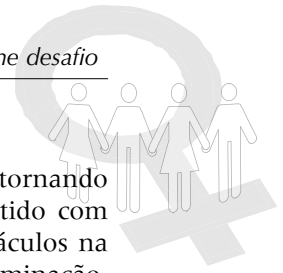
A Aliança manteve a defesa dessa causa, apesar de ser acusada de atuar em nome dos interesses ocidentais por causa de suas fontes de financiamento. Os ganhos obtidos pela Aliança até agora incluem garantias de que as decisões relacionadas à posse consuetudinária da terra – seja individualmente ou comunalmente – devem ser tomadas “em concordância com o costume, as tradições e as práticas da comunidade em questão, a menos que neguem às mulheres a propriedade, a ocupação ou o uso da terra”. O debate contínuo também serviu como uma ferramenta de conscientização entre as mulheres rurais e o público em geral, e influenciou campanhas de defesa de causas da mulher em outros países africanos.

### **África do Sul: um início promissor**

Um terceiro exemplo das dificuldades de se traduzir os direitos agrários da mulher em prática vem da África do Sul pós-apartheid. Aqui, o impulso central da política agrária é o programa da reforma agrária, conforme estabelecido no Relatório Oficial de 1997 sobre Política Agrária Sul-Africana. Os três principais aspectos do programa são a restituição de terras, a redistribuição da terra e a reforma da posse. Uma característica secundária do programa envolve o estabelecimento de instituições judiciárias necessárias para implementar a reforma. A seção do Relatório Oficial que aborda o direito da mulher à terra é muito mais explícita em relação aos direitos da mulher do que os dois casos anteriores discutidos, e especifica:

- (i) A remoção de todas as restrições legais à participação da mulher na reforma agrária, incluindo a reforma da lei de casamento, lei de herança e leis consuetudinárias nos casos em que constituem um obstáculo para que as mulheres adquiram direitos sobre a terra.
- (ii) Mecanismos específicos para fornecer garantia de posse às mulheres, incluindo a possibilidade de registrar os bens ganhos através da reforma agrária em nome da família e cada um de seus membros. (Governo da África do Sul 1997: 33)

Embora sejam disposições muito louváveis, que conferem benefícios tangíveis e teóricos às mulheres que sofreram várias formas de exclusão em disposições anteriores, sua implementação foi limitada de várias maneiras: não existem diretrizes para identificar beneficiários e assegurar a equidade de gênero; um problema mais sério é a persistência de práticas consuetudinárias como as que impedem que a mulher possua terras, as que impedem que viúvas herdem terras e as que impedem que a mulher fale em público.

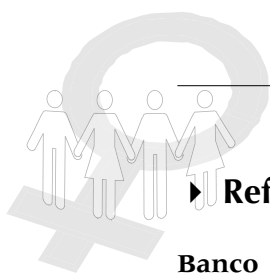


Em suma, os valores sociais que as mulheres internalizaram – tornando impossível que o ponto de vista da mulher seja declarado e mantido com tanta seriedade quanto o de um homem – ainda são grandes obstáculos na África do Sul. Mas também o são as questões mais comuns da discriminação. Por exemplo, a Communal Property Association, estabelecida para administrar a terra comunal em nome de seus membros, não possui nenhum membro feminino. As mulheres não têm poder suficiente para participar nas negociações exigidas para estabelecer a restituição de terras. Como resultado, as mulheres são vistas como um tipo de acessório dos chefes de família. Ademais, o orçamento limitado do Departamento de Assuntos Agrários e a fragmentação da responsabilidade pelo desenvolvimento rural através de um grande número de ministérios impedem a implementação da reforma agrária equitativa em termos de gênero na África do Sul. (Walker 2000)

### ► **Comentários finais**

Esses exemplos indicam que, para apoiar a luta das mulheres pela igualdade, a nova legislação deve incluir “mecanismos explícitos e obrigatórios de inclusão”. (Deere e Leon 2001) No futuro previsível, as únicas medidas prováveis de serem aprovadas em (alguns) países africanos são a titulação conjunta da terra (como na Etiópia) e o direito da mulher de possuir terra independentemente de sua situação matrimonial. Mesmo essas medidas limitadas, para terem um significado real, exigem a aprovação e implementação de reformas nas leis de herança e de casamento.

Durante os anos 1990, uma ampla gama de legislações equitativas em termos de gênero foi aprovada em vários países africanos. Contudo, a maioria ficou no papel, seja por ser controversa ou – mais seriamente – porque os custos de implementação não foram incluídos nas previsões do gasto público. O benefício que as mulheres ganharão dessas reformas também depende da conscientização dos responsáveis pela administração da terra e dos responsáveis por tornar as políticas e os serviços agrícolas (como a assistência técnica, o crédito e as sociedades cooperativas) mais equitativos em termos de gênero. A chave para conduzir transformações sustentáveis e tornar as relações de gênero mais equitativas na África são as ações que fortaleçam a posição de barganha das mulheres dentro da família e assegurem a proteção das mulheres no caso de desintegração da família.



## ▶ Referências

- Banco Mundial.** 1989. Sub-Saharan África: From crisis to sustainable growth. Washington, DC.
- Bruce, J.W. & Adholla, S.E.** 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa.* Dubuque Kenda Hunt Publishing C.
- Deere, C.D. & Leon, M.** 2001. Institutional reform of agriculture under New Liberalism: The impact of the women's and indigenous movements. *Latin American Research Review*, 36(2).
- Governo da República da África do Sul.** 1997. White Paper on South African land policy. Pretoria, Department of Land Affairs.
- Governo da Tanzânia.** 1995. *National Land Policy.* Dar es Salaam, Ministério da Terra e Desenvolvimento Urbano.
- Khadiagala, L.S.** 2001. The failure of popular justice in Uganda: Local councils and women's property rights. *Development and Change*, Vol. 32.
- Manji, A.** 1998. Gender and the politics of the land reform. *Journal of African Studies*, 38(4).
- Tripp, A.M.** 2000. *The politics of women's rights and cultural diversity in Uganda.* Documento que fez parte do trabalho do UNRISD para a revisão Beijing +5: *Gender justice, development and rights: Substantiating rights in a disabling environment.*
- UNRISD.** 2000. *Agrarian change, gender and land reform: South African case study*, de C. Walker. Relatório de antecedentes. Genebra. (mimeografado)



*SENEGAL E  
BURKINA FASO*

• **Práticas tradicionais  
de casamento**

## Resumo

---

As instituições consuetudinárias do casamento na África Subsaariana foram objeto de muitas investigações, bem como o impacto da mudança cultural externa sobre essas instituições. Aqui, como em outras partes do mundo, o gênero é um dos determinantes mais importantes da capacidade de uma pessoa reivindicar seus direitos, oportunidades, posição social e poder. Para apreciar a complexidade dessa questão no contexto da África Subsaariana, é importante entender as instituições através das quais as mulheres podem ganhar acesso à terra.

Pesquisas realizadas no Senegal e Burkina Faso examinaram especificamente como a terra oferece segurança social e econômica à mulher. Trabalhos de campo realizados por Platteau *et al.* (2000) buscaram ressaltar o papel das práticas consuetudinárias do casamento na garantia da subsistência para mulheres cujos direitos de posse de terra são limitados. Face à mudança exógena, esses pesquisadores desejaram averiguar o grau em que as transformações nas instituições consuetudinárias influenciam a capacidade da mulher de garantir os benefícios do acesso à terra.

As instituições consuetudinárias incluem as que envolvem o casamento (dote pago pelo noivo, escolha do parceiro, poligamia), viuvez (casamento levirato, volta à família), divórcio e maternidade fora do casamento.

Um exame das novas atitudes em relação a essas práticas e possíveis explicações para essas mudanças é essencial para informar estratégias de salvaguarda dos direitos da mulher que respeitem a importância da tradição cultural. Na construção de programas sólidos capazes de promover a igualdade de gênero, a natureza das instituições consuetudinárias que conferem posse da terra é importante não só em termos da garantia da subsistência, mas do ponto de vista de assegurar direitos humanos básicos a todas as mulheres e homens.



---

# Práticas tradicionais de casamento como determinantes dos direitos agrários da mulher: análise de pesquisas

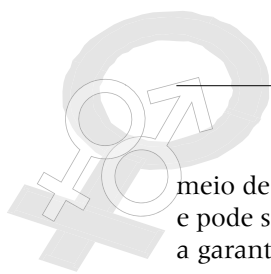
*Artigo baseado em pesquisas de Jean-Philippe Platteau, Anita Abraham, Frederic Gaspart e Luc Stevens*

## ► Introdução

A África Subsaariana emergiu da colonização européia para um contexto no qual inumeráveis forças socioeconômicas e políticas exercem novas pressões importantes. A luta da mulher para manter sua identidade cultural e garantir a subsistência está se mostrando um desafio sem precedentes. A rápida democratização, a disseminação do HIV/AIDS, o desenvolvimento de mercados agrários e outras forças estão transformando as culturas tradicionais africanas. Inevitavelmente, surgem conflitos sobre a direção que o desenvolvimento deve tomar; indivíduos e organizações estão defendendo desde a reforma de todos os sistemas até a manutenção do *status quo*. O ritmo da mudança tem conseqüências para todos os grupos sociais, especialmente para os que já são vulneráveis na ordem social existente, e o gênero é um dos fatores-chave da vulnerabilidade ou oportunidade social de uma pessoa. Já que, com poucas exceções, as mulheres são social, econômica e politicamente mais vulneráveis do que os homens na atual configuração da maioria das instituições socioeconômicas da África Subsaariana, é mais provável que os direitos da mulher sejam afetados negativamente pela mudança social, especialmente nas áreas rurais.

A importância fundamental da terra como recurso produtivo para a subsistência rural é amplamente reconhecida. Porém, para as mulheres rurais e outros grupos sociais, a importância da terra vai além de sua função como





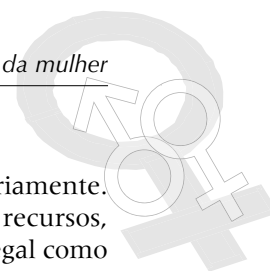
meio de produção. Em termos mais amplos, a terra tem valor social e cultural, e pode ser um indicador da posição de um indivíduo na sociedade, assim como a garantia dessa posição. A gestão das famílias agrícolas na África Subsaariana tornou-se progressivamente responsabilidade da mulher à medida que os homens migram para outras regiões em busca de melhores oportunidades econômicas e a pandemia do HIV/AIDS vai ceifando vidas. A terra torna-se ainda mais importante para que as mulheres possam prover o sustento da família, especialmente quando o marido e os outros membros masculinos da família morrem e outras oportunidades de renda são escassas.

Esta análise examina como a terra pode ser um meio de garantir a segurança social e econômica na África Subsaariana e busca explicar as diferentes formas em que as mulheres podem se beneficiar da terra, especificamente como um mecanismo de garantia da subsistência para mulheres que não dispõem de outros recursos. A análise examina também as instituições, diretas e indiretas, através das quais as mulheres podem ganhar acesso à terra. Pesquisas realizadas em dois países da África Subsaariana, Senegal e Burkina Faso, foram examinadas com o objetivo de verificar em que grau as mulheres podem se beneficiar da terra nas regiões de estudo. As pesquisas foram empreendidas em vista das mudanças exógenas que influenciam a vida diária na África, com o fim de descobrir se estas podem estar modificando a posição da mulher na sociedade e, por esse meio, seu acesso à terra. (Platteau *et al.* 2000) Finalmente, apresentam-se estratégias para salvaguardar os direitos da mulher, respeitando a importância das instituições culturais existentes.

### ► Sistemas de posse da terra no Senegal e Burkina Faso

Pesquisas de campo mostraram que nas sociedades rurais com oportunidades não-agrícolas limitadas a distribuição desigual da terra é o fator mais importante que explica a distribuição desigual da riqueza e da posição social. Devido ao fato de que o acesso da mulher à terra é quase sempre mais precário do que o do homem, não é de surpreender que as mulheres estejam super-representadas entre as pessoas mais empobrecidas no cenário rural. Embora o acesso à terra não seja o único recurso necessário para melhorar a situação econômica da mulher e o bem-estar de suas famílias, nas áreas rurais pode pelo menos oferecer a segurança de satisfazer necessidades alimentares básicas e fornecer um lugar para construir um abrigo permanente.

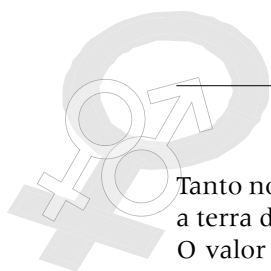
O acesso à terra é uma questão complexa, especialmente para mulheres em situações nas quais o direito ao domínio e à herança de propriedade pessoal, até mesmo o direito de serem tratadas como cidadãs autodeterminantes aos olhos da lei, pode ser limitado. A necessidade de terras para agricultura e a subsistência das famílias rurais significa que o acesso é crucial. O acesso à terra, incluindo o acesso a recursos naturais como solo e água, é governado



por sistemas de posse da terra definidos legalmente ou consuetudinariamente. Os regulamentos de posse da terra controlam quem pode usar os recursos, seja terra, água, gado ou árvores, e em que condições. Tanto no Senegal como em Burkina Faso, o sistema de posse da terra é em grande parte consuetudinário, sendo que um “chef de terre” (chefe da terra) atua como guardião da terra comunitária e a distribui entre as famílias conforme necessário. Essa terra é transmitida por linhagem familiar de pai para filho. Nas últimas décadas, uma mudança para a agricultura intensiva e a posse privada reduziu os poderes do chefe da terra. Todavia, a prática da gestão coletiva da terra familiar ainda é muito observada. (Platteau *et al.* 2000)

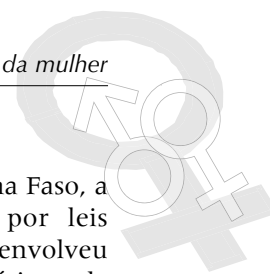
Os direitos à terra, e os sistemas de posse da terra que governam esses direitos, são tão diversos quanto as utilizações da terra. Assim como sistemas múltiplos de posse da terra podem coexistir em proximidade estreita, os direitos múltiplos à terra podem ser mantidos por grupos ou indivíduos na mesma parcela de terra. Estes incluem o direito ao acesso, uso, controle e benefício da terra, sendo que cada indivíduo mantém um conjunto diferente de direitos de acordo com a sua posição na família, o gênero, a religião ou a situação socioeconômica. Outros direitos incluem a capacidade de transferir ou herdar terra, que em muitos países, entre eles Senegal e Burkina Faso, não são estendidos às mulheres. O monitoramento deste conjunto de direitos, face às transformações econômicas e culturais, é essencial para assegurar o bem-estar das mulheres e de suas famílias. Pesquisas de campo realizadas recentemente no Senegal revelaram que somente uma minoria das mulheres tinha o direito de utilizar lotes recebidos de seus maridos ou famílias por casamento, de modo que para a maioria das mulheres a posse dos lotes do marido era indireta. Como os direitos da mulher à terra são indiretos, isto é, através de suas relações com o homem, forças mais amplas que formam e modificam os sistemas de posse da terra em geral podem afetar sua subsistência. (Platteau *et al.* 2000a)

Nas áreas rurais, os sistemas de posse consuetudinária surgem das instituições sociais tradicionais, como a família e os casamentos arranjados. Essas instituições geralmente asseguram que as mulheres tenham acesso, embora limitado, a recursos sob controle comunitário ou institucional, incluindo o direito a um lote de terra para produzir alimentos para a família. As instituições tradicionais que regulam a linhagem familiar, o casamento e as heranças influenciam enormemente os sistemas consuetudinários, e muitas vezes se adere a elas estritamente como um meio de preservação da ordem social. Em regiões onde os sistemas consuetudinários predominam, o gênero – que determina em grande parte a posição de uma pessoa na família e na comunidade – determina o grau de acesso e controle dos recursos de uma pessoa em relação aos outros na comunidade. Assim como em muitos países, no Senegal e Burkina Faso as normas culturais muitas vezes ditam que os homens são os chefes da família, o que significa que eles recebem terra do chefe da terra e determinam seus usos e benefícios.



Tanto no Senegal como em Burkina Faso, as mulheres têm o direito de utilizar a terra de seu pai, e podem obter acesso indireto à terra através do casamento. O valor da mulher nessas comunidades agrícolas em geral é baseado em sua capacidade de desempenhar o trabalho agrícola, e o acesso à terra se baseia no valor percebido de seu trabalho pelos potenciais maridos. (Pander 2000) Embora algumas mulheres ganhem acesso aos lotes de terra de seus maridos para os cultivarem a seu critério, seus direitos não incluem o controle sobre a terra que elas cultivam. Algumas mulheres podem até se considerar proprietárias da terra em que trabalham, mas nos sistemas consuetudinários de posse da terra pode-se tirar as terras delas a qualquer momento e por diferentes motivos. Neste ambiente, as instituições consuetudinárias do casamento oferecem alguma proteção. Por exemplo, quando as mulheres no Senegal e Burkina Faso ficam viúvas, a norma é que elas se casem com o irmão de seu falecido marido, muitas vezes em poligamia, na instituição conhecida como levirato. O levirato é praticado tanto para proteger o acesso adquirido pela mulher através de seu falecido marido, como para proteger as terras de linhagem do falecido marido de possíveis reivindicações da terra por filhos nascidos fora do casamento. Se a mulher não aceita o levirato, ela pode retornar à sua família de origem e cultivar a terra do pai para seu próprio sustento. Mas aqui ela só terá o direito de uso e muitas vezes terá que deixar os filhos homens com a família de seu falecido marido.

A verdadeira vulnerabilidade da posição de uma mulher torna-se aparente quando importantes instituições culturais, como as práticas consuetudinárias do casamento, entram em declínio. O direito ao uso da terra, embora conceda às mulheres uma forma de sustento para sua família e talvez uma renda limitada, não oferece garantias a elas e a seus dependentes quando as estruturas familiares tradicionais se dissolvem através da mobilidade da mão-de-obra, da devastação em massa do HIV/AIDS ou de outros eventos transformadores. A feminização evidente das famílias está levando a uma maior insegurança com relação à terra agrária para essas famílias, já que não houve uma feminização correspondente dos direitos agrários. Até mesmo uma mulher casada está numa posição extremamente vulnerável; seu acesso indireto à terra significa que ela depende bastante da capacidade do seu marido de administrar os bens e a renda da família, assim como da boa fé do marido. (Deere e León 2001) Apesar dessas mudanças na composição da comunidade, os chefes da terra insistem em limitar o controle da terra aos homens como tradicionais chefes da família. Os homens continuam a gozar de reconhecimento social como agricultores, enquanto o estereótipo da mulher como ajudante, independentemente de suas habilidades ou do tempo que gasta trabalhando na lavoura, continua forte como antes. Pesquisadores de campo no Senegal sugeriram que o desgaste dos mecanismos consuetudinários de segurança social para a mulher causará uma transformação em direção a novas instituições para sua proteção no caso de divórcio ou viuvez. Contudo, antes disto acontecer, previram um período de tensão e conflito crescentes, no qual os mecanismos tradicionais podem ser cada vez mais questionados. (Platteau *et al.* 2000a)



Em muitos países da África Subsaariana, incluindo Senegal e Burkina Faso, a posse da terra é determinada tanto por leis escritas como por leis consuetudinárias. Nesse sistema jurídico pluralista, que se desenvolveu durante o período de colonização europeia, o direito consuetudinário pode ser ambíguo e difícil de interpretar, enquanto que o direito moderno pode ser difícil de executar por causa da tendência a recorrer ao costume. A própria estrutura deste sistema permite uma vacilação entre os dois sistemas na resistência à reforma, e está cimentada pela aderência a papéis de gênero estereotipados. (Whitehead e Tsikata 2001) De fato, argumentou-se que o desenvolvimento do direito moderno junto com o direito consuetudinário desgastou as salvaguardas aos direitos de posse da terra da mulher no casamento e no divórcio, que haviam sido bem estabelecidas antes da colonização. Os estatutos religiosos, como o direito islâmico (sharia), também são aplicados junto com as leis consuetudinárias nesses países predominantemente islâmicos. Mas até mesmo esse direito, que no Senegal e Burkina Faso especificamente concede à mulher a herança limitada da terra, faz pouco para garantir seus direitos de herança. Diante da miríade de leis e códigos, que muitas vezes se contradizem e impedem a execução pelos tribunais, os direitos *de facto* das mulheres com relação à posse da terra estão muito distantes dos garantidos pelo direito legislado.

### ► Forças da mudança nos sistemas de posse da terra

O acesso à terra e direitos conexos só pode ser compreendido se examinarmos as instituições em que esses direitos estão embutidos. A dinâmica dessas instituições (instituições socioculturais, mercado e Estado) e as relações de poder entre elas é que determinam a operação dos sistemas de posse da terra. Mudanças nessas instituições causam mudanças no sistema de posse da terra. Na África, o crescimento da população e a pandemia de HIV/AIDS estão transformando a ordem social de maneira irreconhecível, junto com o conceito de posse da terra consuetudinária. As terras públicas também estão sendo privatizadas como resultado das forças do mercado, enquanto os mercados comerciais de terras se desenvolvem e se espalham sob a influência das políticas econômicas internacionais do final do século 20. Pesquisas empreendidas no Senegal constataram que a posse da terra está se tornando mais individualizada, a terra está virando um bem comerciável e a agricultura está se tornando mais intensiva, à medida que o mercado se torna mais competitivo, exigindo níveis mais altos de investimento como resultado.

Deve-se mencionar que o conceito de um mercado de terras não é novo na África; os mercados de terras têm sido uma característica dos sistemas de posse consuetudinária na África desde o início do período colonial. (Whitehead e Tsikata 2001) Contudo, nos últimos 25 anos uma concepção comercial dos mercados de terras, orientada pelas políticas macroeconômicas, favoreceu a mudança para a posse individual, assim como a remoção das



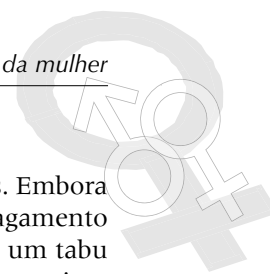
barreiras ao capital de financiamento – com o subsequente aumento do investimento estrangeiro em terras e atividades agropecuárias, o desenvolvimento de novas tecnologias agrícolas e um declínio no gasto público com infra-estrutura. (Patnaik 2001) Em muitas áreas rurais, grandes agroempresas ganharam controle de terras antes mantidas sob posse consuetudinária, tornando ainda menos seguro o já frágil domínio da terra pelas mulheres. Contudo, cada região foi afetada muito diferentemente pela escassez de terra resultante dessas várias mudanças. (Whitehead e Tsikata 2001) Essas diferenças estão relacionadas a fatores locais como a história colonial, o desenvolvimento comercial da agricultura e o grau de urbanização.

Nos últimos anos, reuniram-se dados para examinar como a proteção social da mulher está realmente sendo afetada pelas mudanças nos sistemas consuetudinários do casamento no Senegal e Burkina Faso. No passado, antropólogos afirmaram que as instituições tradicionais do casamento seriam alteradas de maneira bem definida à medida que a terra agrícola se tornasse escassa, com base no raciocínio de que o acesso da mulher à terra era puramente uma função de seu valor enquanto trabalhadoras agrícolas. Aplicando as regras da oferta e demanda, a teoria era de que, conforme a terra de cultivo se tornasse menos disponível, as mulheres perderiam o valor para seus maridos, a prática da poligamia diminuiria e o dote pago pelo noivo cairia de tal forma que se tornaria obsoleto. Em vez disso, surgiria uma nova instituição conforme os pais comesçassem a contemplar suas filhas com dotes como uma herança pré-morte a fim de recuperar o poder de barganha da mulher no casamento. No caso de divórcio, o dote daria alguma proteção, já que seria mais difícil para as mulheres serem aceitas de volta na terra da família. (Boserup 1970, Goody 1976)

Os resultados de pesquisas realizadas recentemente no Senegal e Burkina Faso, embora não contradigam a possibilidade dessas mudanças, não indicam que tal transformação cultural maciça aconteceria de maneira tão organizada, sugerindo, no máximo, que um período gradual de transformação e questionamento abriria caminho para instituições alternativas, como um sistema de dotes. Qualquer estágio intermediário pode, por outro lado, significar que a diminuição do acesso aos recursos antes garantidos por sistemas tradicionais deixa as mulheres totalmente desprotegidas. (Platteau *et al.* 2000a) Os direitos agrários podem, no processo, ficar presos no vácuo entre as instituições tradicionais e as modernas; entre direitos *de jure* e o controle *de facto*. (Pander 2000)

### ► Instituições tradicionais do casamento e segurança social

Para compreender as relações entre as mulheres, seus maridos, famílias, comunidades e a terra, é essencial abandonar qualquer pressuposto cultural



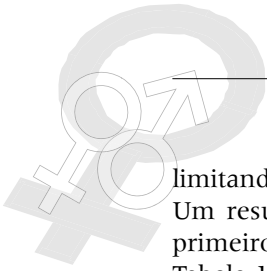
acerca das situações e relações que seriam mais benéficas às mulheres. Embora os sistemas consuetudinários do casamento, que podem envolver o pagamento de um preço pela noiva, a poligamia ou o casamento levirato, sejam um tabu na sociedade ocidental, constituem convenções viáveis através das quais o acesso da mulher à terra agrícola é protegido em muitos países africanos. Embora esses sistemas não permitam o controle explícito da terra, tendem a proteger a subsistência da mulher no curto prazo e podem oferecer maior independência e controle às mulheres do que elas poderiam desfrutar de outra forma, devido ao atual contexto institucional da posse da terra nesses países.

Não há dúvidas de que o aumento da escassez de terras é um problema na África Subsaariana, mas não é a condição mais relevante sob a qual as mudanças nas instituições consuetudinárias podem ocorrer. Senegal e Burkina Faso são, de fato, dois países da África Subsaariana em que a densidade populacional é baixa e a escassez de terras ainda é moderada. O que tornou esses países interessantes de se estudar é a recente introdução da agricultura intensificada irrigada. As atividades de cultivo das mulheres nesse ambiente incluem capinação, colheita e transplante, assim como o fornecimento de legumes e condimentos para as refeições da família. Em ambos os países, a participação da mulher nas atividades agrícolas aumentou nos últimos anos. A presença de mecanismos de irrigação direcionados à mulher também conferiu a elas algum controle sobre pequenas parcelas de terra arável, que suas filhas podem herdar. Mas, com essa pequena exceção, os direitos da mulher de controlar ou herdar terra são quase inexistentes no Senegal e Burkina Faso, e a posse da terra pela mulher continua dependendo bastante da sua relação com o homem. Nos dois países, o casamento poligâmico e levirato são duas das práticas tradicionais que garantem o acesso da mulher à terra. Os casamentos são tipicamente arranjados quando a mulher é jovem e um preço é tradicionalmente pago pelo marido para compensar os pais de sua esposa.

Pesquisadores aplicaram questionários e realizaram reuniões de grupos de interessados em ambos os países, juntando informações de vários vilarejos no Senegal e Burkina Faso sobre costumes, características pessoais, experiências e atitudes com relação aos sistemas consuetudinários do casamento.

### **Mudanças no Senegal**

No vale do rio Senegal, o estudo observou que, embora a terra alocada pela comunidade seja abundante e a população pequena, ainda estão acontecendo mudanças nos sistemas consuetudinários: alguns estão se tornando menos prevalentes e outros parecem estar se mantendo. Os pesquisadores aplicaram questionários em dezesseis vilarejos no vale do rio Senegal a 185 mulheres e 85 homens dos povos wolof e toucouleur. Os questionários foram elaborados para descobrir os mecanismos consuetudinários de proteção social existentes, o que os homens e mulheres pensam destes mecanismos e como essas instituições estão mudando, e também se alguma dessas mudanças está

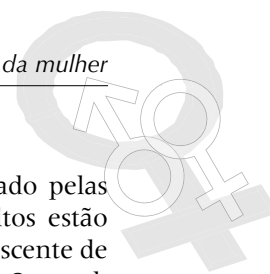


limitando o acesso da mulher à terra.

Um resultado preliminar interessante foi que a idade média da mulher no primeiro casamento está aumentando no decorrer do tempo. (Apêndice 1, Tabela 1) Em geral, a idade do primeiro casamento tende a ser maior quando a mulher tem mais anos de educação, quando o casamento não é arranjado pelas famílias e quando a mulher pertence a um grupo étnico (os wolof) não tão vinculado ao costume. Por outro lado, a idade média do homem no primeiro casamento está diminuindo no decorrer do tempo. Como as mulheres no Senegal tradicionalmente se casam, quando são relativamente jovens, com homens mais velhos, uma mudança na idade do primeiro casamento anuncia a presença de outras mudanças nos costumes e atitudes. (Platteau *et al.* 2000a)

Ao examinar o costume do casamento arranjado, os pesquisadores constataram que a prática do casamento não-arranjado ou “casamento por amor” está prevalecendo cada vez mais entre a geração mais jovem, embora os casamentos ainda sejam arranjados para a maioria das mulheres. Casamentos não-arranjados também se afastam do costume, já que tipicamente não ocorrem entre parentes. As mulheres que escolhem seu próprio parceiro de casamento estão cada vez mais reivindicando o direito de escolher o número de filhos, uma decisão tradicionalmente tomada pelo marido. Ao mesmo tempo, o costume do casamento poligâmico parece estar em declínio no Senegal. (Apêndice 1, Tabela 5) A poligamia foi um importante mecanismo através do qual as mulheres tiveram acesso à terra, assim como disponibilidade de mão-de-obra agrícola para o homem, mas seu declínio foi atribuído ao fato de que, cada vez mais, as mulheres estão decidindo ir contra isso de forma independente. O casamento monogâmico não substituiu o costume no Senegal, mas a mudança para a monogamia está claramente relacionada ao aumento nos casamentos não-arranjados, já que a porcentagem de mulheres que escolheram seu próprio marido (60 por cento) e realizaram casamentos monogâmicos foi maior do que a de mulheres que tiveram seu casamento arranjado pelas famílias (37 por cento).

Os pesquisadores constataram que o costume pelo qual o noivo paga uma quantia à família da noiva também continua, indicando que as mulheres mantiveram valor para os prováveis maridos, mesmo em casamentos que não são arranjados. De fato, descobriu-se que o valor é, em média, maior para mulheres que participam em casamentos não-arranjados, assim como para mulheres envolvidas em esquemas de irrigação direcionados a elas. Parece que os programas de irrigação direcionados, embora ajudem no acesso direto das mulheres à terra, também influenciam indiretamente sua subsistência, melhorando a capacidade de barganha ante os prováveis maridos. Suas filhas também podem herdar direitos à terra concedida nesses esquemas, o que é um fenômeno bastante novo no Senegal. Mas, embora o dote pago pelo noivo indique que as mulheres continuam sendo avaliadas, há uma conscientização

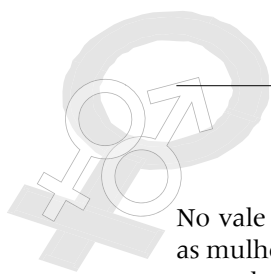


crescente no Senegal de que esse valor pode e deve ser influenciado pelas noivas a fim de mantê-lo baixo. (Apêndice 1, Tabela 4) Valores altos estão começando a ser considerados como um impedimento ao número crescente de casamentos não-arranjados; também não são bem vistos porque, no Senegal, o valor total deve ser restituído pela mulher se ela for considerada responsável pelo divórcio. Muitas mulheres participantes da pesquisa acreditam que um preço alto exerce pressão indevida para que elas correspondam ao seu valor monetário e isso pode fazê-las se sentir como uma mercadoria. Embora se tenha descoberto que o poder real de barganha das mulheres nestes assuntos permanece bastante fraco, os pesquisadores relataram que, no decorrer do tempo, as mulheres cada vez mais reivindicam a importância de seu poder de barganha nas negociações do preço. (Platteau *et al.* 2000a)

Se o casamento é o meio fundamental para a mulher obter direitos à terra no Senegal, não é necessário dizer que a segurança social da mulher fica vulnerável quando o laço matrimonial é rompido. Contudo, esta sociedade rural oferece meios alternativos a mulheres enviuvadas, divorciadas e solteiras para recuperar o acesso à terra. No caso de separação ou divórcio, as famílias freqüentemente tentam a reconciliação, não por causa de uma escassez de terras da família, mas porque muitas vezes elas forjaram importantes laços sociais com seus parentes por afinidade. Quando a reconciliação não acontece, a maioria das mulheres acredita que pode voltar à casa e contar com sua família de origem em qualquer circunstância. No vale do rio Senegal, verificou-se que o sistema consuetudinário através do qual a mulher pode se reintegrar à sua família em caso de divórcio ainda permanece. Mas deve-se acrescentar que mulheres divorciadas, como as solteiras, não recebem controle sobre um lote específico, e os filhos não podem herdar as terras de seus pais. Considerando esse costume, é interessante que, embora os casamentos não-arranjados e monogâmicos estejam crescendo no Senegal, a taxa de divórcio parece ter se mantido estável. Menos surpreendente foi a menor probabilidade de divórcio entre as mulheres com muitos filhos para cuidar.

As viúvas no Senegal, como as divorciadas, tradicionalmente tinham permissão de voltar à casa de seus pais e receber direitos gerais de utilização da terra. Parece que essa tradição também permanece, mas, devido à natureza limitada de seus direitos à terra da família, e à incapacidade dos filhos de herdar terras em sua família de origem, a posse é mais garantida se elas praticam o casamento levirato. Este acordo também assegura à família do falecido que qualquer filho da viúva nascido depois, se ela ainda estiver em idade fértil, terá direitos à terra de linhagem da família. Embora o sistema do levirato permaneça – garantindo o acesso à terra para viúvas – avaliações negativas do levirato, como as da poligamia, são cada vez mais prevaletentes entre as mulheres mais jovens. (Apêndice 1, Tabela 6) As mulheres com alguma educação primária eram ainda mais propensas a avaliar o levirato negativamente, talvez porque as mulheres educadas tenham outras opções de segurança social fora da agricultura.



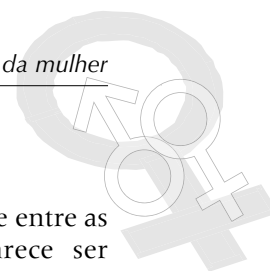


No vale do rio Senegal, uma área rural de baixa densidade populacional onde as mulheres não têm o direito de possuir ou herdar terras, os meios tradicionais para elas conseguirem segurança social continuam em grande parte intactos. Contudo, é interessante observar que ainda estão acontecendo mudanças nas instituições tradicionais. Embora essas mudanças sejam explicadas, até certa medida, pelas mudanças nas atitudes das mulheres mais jovens com relação à tradição, acompanhadas da crescente oportunidade educacional, a vulnerabilidade que resulta quando os sistemas consuetudinários perdem o vigor merece uma investigação mais extensiva.

### **Costumes e mudanças em Burkina Faso**

A pesquisa em Burkina Faso investigou também o sistema consuetudinário social das comunidades agrícolas com condições rurais similares às do Senegal; aqui, como no Senegal, a escassez de terras não chegou a níveis críticos. Entre os mossi de Burkina Faso, assim como entre o povo do vale do rio Senegal, a agricultura em pequena escala predomina em uma ordem social hierárquica e patriarcal. Assim como no Senegal, a mulher pode ganhar o direito de usar e cultivar terra indiretamente através do pai ou do marido. Não parecia haver nenhuma mudança fundamental em andamento nos sistemas de casamento, família ou herança. Os pesquisadores aplicaram os mesmos questionários utilizados no vale do rio Senegal a 120 mulheres e 120 homens em seis vilarejos geograficamente diferentes, todos com agricultura irrigada. Nesta amostra, os pesquisadores fizeram um esforço especial para escolher mulheres solteiras, com a ajuda da administração do vilarejo, a fim de obter dados amplos em suas avaliações dos sistemas consuetudinários de apoio. Como no Senegal, a meta era analisar as opiniões e comportamentos das mulheres com relação ao casamento, ao levirato, ao dote pago pelo noivo e à poligamia. (Platteau *et al.* 2000b)

Mudanças similares nas atitudes relativas à tradição, conforme expressado pelas mulheres e homens entrevistados, podem anunciar uma transformação real dos sistemas consuetudinários que questionaria os meios tradicionais de segurança social. Em contraste com o Senegal, a idade média de casamento em Burkina Faso não parece estar subindo, embora os casamentos não-arranjados estejam se tornando mais frequentes. Um número grande de mulheres mossi casou com 17 anos, o que parece ser uma forte tradição burkinabé. A influência das religiões não-tradicionais na condenação do casamento jovem e outras práticas consuetudinárias também pode contribuir para a força desta tradição em Burkina Faso. Outra diferença observada entre os costumes no Senegal e Burkina Faso foi a de que pouquíssimas mulheres burkinabé acreditavam ter influência do dote pago pelo noivo. Essa aparente falta de poder de barganha é explicada pelo fato de que em Burkina Faso o preço é tão baixo que é considerado um presente; a mulher nunca é solicitada



a restituí-lo no caso de divórcio.

A monogamia, como no Senegal, parece ser uma tendência crescente entre as mulheres mais jovens. Em Burkina Faso, essa tendência parece ser culturalmente determinada até certo ponto, já que as igrejas cristãs consideram pecado o casamento poligâmico e o levirato. Outra similaridade com os resultados no Senegal é a de que a taxa de divórcio em Burkina Faso parece não ter se alterado no decorrer do tempo e que, para a mulher, quanto mais filhos menor a probabilidade de se divorciar, já que cuidar de crianças sem um marido tende a ser difícil. Mas a prática cultural de conceder a essas solteiras acesso e direitos temporários de uso da terra em sua família de nascença permanece forte entre os mossi.

Também de modo similar aos resultados do Senegal, as mulheres burkinabé enviuvadas quando jovens tendiam a praticar o levirato, enquanto as mulheres que evitavam o levirato tendiam a estar acima da idade fértil (em média 50 anos) e tinham filhos quase em idade adulta. As mulheres em matrimônio levirato também tendiam a ser muçulmanas, enquanto, em deferência aos ensinamentos da igreja, somente uma minoria de mulheres cristãs praticaram o casamento levirato. Nas duas regiões estudadas, a crescente rejeição da poligamia e levirato pelas mulheres mais jovens foi considerada uma indicação de amplas mudanças institucionais no horizonte. (Apêndice 2)

Em ambos os países, as mulheres continuam a representar um papel ativo na agricultura: espera-se que ela forneça legumes e condimentos para as refeições diárias, enquanto os homens administram a economia da família. Não foram observadas mudanças significativas nas práticas tradicionais, mas o declínio das práticas consuetudinárias pode estar defasado em relação às mudanças nas atitudes das mulheres. A cultura burkinabé é particularmente influenciada pela oposição da igreja cristã a muitos costumes locais. À luz desses conflitos entre costume e doutrina religiosa, assim como a mudança das opiniões sobre práticas sociais apropriadas em ambos os países, parece existir um período de transição e questionamento no qual a garantia da posse da terra pode se perder entre valores 'tradicionais' e 'modernos'. As origens desta transição ainda não são totalmente compreendidas e merecem um estudo mais extensivo. Felizmente, parece que, até agora, os direitos de posse da terra da mulher não sofreram um desgaste evidente. (Pander 2000, Platteau *et al.* 2000a)

Uma questão claramente verificada no estudo foi a de que a terra é mais do que simplesmente uma mercadoria; e a economia da oferta e demanda só permite um discernimento limitado das mudanças consuetudinárias. Por outro lado, quase todas as mudanças que estavam acontecendo poderiam ser atribuídas ao aumento dos "valores centrados no indivíduo", definidos como novas idéias às quais os jovens do país estão expostos através da nova educação e uma influência mais ampla dos países ocidentais, enfatizando a introspecção, a autonomia pessoal, o individualismo e o exercício do livre-



arbítrio. Mas, embora seja evidente que a educação influencia a opinião da mulher sobre o casamento e outras instituições sociais, essa influência poderia igualmente vir do fato de que as mulheres instruídas têm mais opções de subsistência não-agrícola.

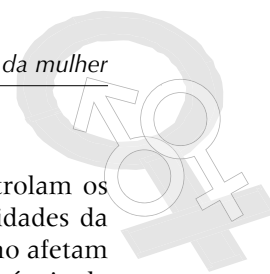
Progressivamente, parece que esses valores centrados no indivíduo estão exercendo uma influência sobre a sociedade e em última instância substituindo o pensamento consuetudinário. Devido ao fato de que as normas sociais e a política econômica são elementos do mesmo sistema cultural de valores, pode-se declarar que esses valores sociais centrados no indivíduo também estão vinculados à cultura e não são independentes da economia de oferta e demanda surgida no período colonial.

Em relação ao acesso à terra, pode ser mais apropriado considerar os valores relativos aos sistemas de posse da terra como socialmente embutidos, permitindo evolução para a propriedade individual conforme ditado pelas relações sociais. (Whitehead e Tsikata 2001) Além disso, assim como em quase todas as sociedades, as famílias nas culturas africanas mais tradicionais frequentemente distribuem seus recursos seguindo um padrão desigual. Embora para uma pessoa de fora as famílias possam parecer entidades indivisíveis, o controle dos recursos dentro das famílias ainda é bastante subdividido e distribuído de acordo com a produtividade, a idade, a educação e, especialmente, o gênero. Como nos direitos agrários em geral, nem todos os membros da família possuem um conjunto de direitos igual.

Para se compreender totalmente o que a mudança nessa região significará para os direitos agrários da mulher, são necessárias mais investigações detalhadas. Muitas forças econômicas e sociais de mudança estão se juntando no momento e, sem maiores evidências, é impossível fazer uma distinção entre as pressões resultantes das influências externas e as das práticas culturais tradicionais. É imperativo também rastrear as mudanças precisas nas atitudes e comportamentos relacionados às instituições tradicionais, que são vulneráveis a muitas influências, destacando-se o enorme impacto da pandemia de HIV/AIDS.

### ▶ Direitos agrários como direitos humanos

Embora esteja claro que as práticas consuetudinárias existentes permanecem em grande parte intactas nos dois países estudados, seu declínio eminente exige atenção, assim como o fato de que a segurança que essas disposições consuetudinárias oferecem é no máximo somente indireta. Pode-se conceder direitos de uso da terra a todas as mulheres solteiras e casadas, mas a dissolução do casamento ainda acaba de forma efetiva com o controle da mulher sobre a terra que elas cultivam. Embora a lei islâmica ofereça a elas direitos limitados de herança, esses direitos não são reconhecidos nem



aplicados. As mudanças nas instituições consuetudinárias que controlam os direitos de posse da mulher são tão preocupantes quanto as iniquidades da posse inerentes nessas instituições, não só por causa da maneira como afetam a subsistência agrícola, mas porque os direitos humanos indispensáveis da mulher são afetados. Conforme declarou inequivocamente a Comissão sobre a Mulher do Conselho Social e Econômico da ONU: “a discriminação dos direitos agrários é uma violação dos direitos humanos”.

O reconhecimento deste fato vem crescendo na comunidade internacional desde a Primeira Conferência da ONU sobre a Mulher, realizada na Cidade do México em 1975. Naquela época, foi aprovado um Plano de Ação Mundial para assegurar garantias legislativas de direitos iguais, incluindo a igualdade no exercício dos direitos civis, sociais e políticos relativos ao casamento. Outra recomendação foi feita no sentido de a legislação proteger a plena capacidade legal de homens e mulheres para adquirir, administrar, desfrutar, dispor ou herdar propriedade. Quatro anos depois, a Convenção da ONU para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher de 1979 focalizou medidas para eliminar a discriminação contra a mulher rural para que mulheres e homens possam se beneficiar igualmente do desenvolvimento rural. As Estratégias Progressistas de Nairóbi para o avanço da mulher, aprovadas em 1985, novamente assinalaram como a discriminação afeta a capacidade da mulher de herdar, possuir e controlar propriedades. As necessidades das chefes de família foram ressaltadas, e a suposição de que a família era sempre chefiada pelo homem foi denunciada como discriminatória. Uma década depois, na Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher realizada em Pequim em 1995, os direitos agrários da mulher foram um componente importante dos objetivos estratégicos, e o acesso da mulher à terra e à herança de terras foram incluídos em quatro das doze áreas estratégicas da conferência. Em Pequim, declarou-se claramente que a pobreza está diretamente relacionada à falta de autonomia e falta de acesso da mulher a recursos educacionais, econômicos e naturais. (Deere e León 2001)

A obtenção dos direitos agrários para as mulheres significa também um avanço na luta contra a pobreza, já que a pobreza está estreitamente associada ao acesso desigual da mulher à terra. Melhorar o acesso inclusivo em termos de gênero à terra, e aos benefícios da terra, pode ser uma maneira de superar desvantagens econômicas e sociais, especialmente em áreas rurais.

Reconhece-se amplamente que as estatísticas oficiais muitas vezes subestimam a contribuição da mulher para a economia, especialmente na agricultura. O fato de que as mulheres não são consideradas agricultoras por si mesmas, e que elas carecem de outros direitos como os direitos sobre a terra e outros recursos produtivos, significa que elas não são contadas nos censos nacionais e em outros levantamentos. Como resultado, as instituições do governo continuam a subestimar as contribuições de trabalho da mulher, e essa tendenciosidade fortemente arraigada se traduz na negação contínua dos



direitos agrários e serviços agrícolas para as mulheres.

Ao mesmo tempo, a proporção de mulheres na agricultura aumentou nos últimos dez anos – junto com o número de mulheres chefes de famílias rurais – embora a força de trabalho agrícola como um todo tenha diminuído. Os pesquisadores descobriram que o bem-estar das mulheres e crianças depende significativamente da mulher ter acesso direto ou indireto à terra, e que a chefia da família pela mulher está associada a um maior bem-estar das crianças. Relataram também que, quando a mulher tem controle direto dos recursos ou da renda, a associação com uma melhor nutrição e sobrevivência das crianças é mais forte do que quando o homem tem esse controle direto. Considerando esses resultados, é crucial que a igualdade de gênero seja incorporada na estratégia de cada país para erradicar a pobreza e fomentar o desenvolvimento social e econômico.

### ► Comentários finais

A igualdade de gênero com relação aos direitos agrários não implica simplesmente a proteção do direito moderno, nem significa que os procedimentos consuetudinários de obtenção dos direitos devem ser mantidos a todo custo. As mudanças nos sistemas consuetudinários de posse da terra no Senegal e Burkina Faso são certamente influenciadas por eventos externos, mas de forma complexa. As normas e práticas culturais, assim como as mudanças provocadas por forças socioeconômicas, têm a capacidade de limitar o acesso à terra e o controle da terra pela mulher. As estratégias formuladas para promover a igualdade de gênero não devem subestimar a força das instituições socioculturais na determinação da posse da terra.

Ao mesmo tempo, os planejadores do desenvolvimento e os formuladores de políticas devem considerar o importante papel que aparentemente as instituições discriminatórias desempenham na proteção dos direitos da mulher dentro das culturas, mesmo que indiretamente. Existe o risco de os programas de posse da terra gerarem resistência entre os prováveis beneficiários se tentarem modificar as normas e práticas socioculturais. Os programas precisam incluir medidas de reconhecimento e mitigação destes custos socioeconômicos, e os prováveis participantes não devem sentir que o risco social e econômico da participação no programa é muito grande.

Certamente justifica-se uma investigação adicional para determinar o grau em que os direitos agrários da mulher estão sendo desgastados à medida que o costume muda nesses países, assim como o que pode ser feito para reforçar o acesso à terra e o controle da mulher sobre a terra para seu próprio benefício e o de suas famílias. Exige-se atenção específica no monitoramento dos impactos da pandemia de HIV/AIDS sobre os direitos da mulher. O HIV/AIDS está alterando as instituições tradicionais em Burkina Faso; (Apêndice 2,

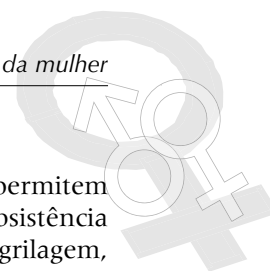
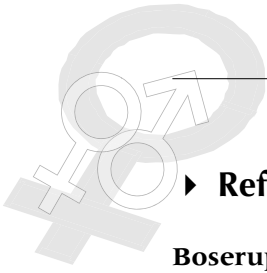


Tabela 11) não obstante, as conclusões das pesquisas até agora não permitem que seja feita uma avaliação precisa do impacto sobre os meios de subsistência rurais, em particular a gestão da terra. Fenômenos recentes como a grilagem, o declínio do casamento levirato, o grande número de órfãos da AIDS e o aumento nas cartas de administração concedidas pelo governo para evitar que as viúvas controlem a propriedade, exigem investigação mais extensiva no contexto específico do impacto do HIV/AIDS.

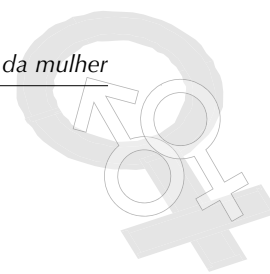
As reformas estatutárias devem ser examinadas no contexto do sistema legal pluralista do Senegal e Burkina Faso, na medida em que os direitos agrários da mulher caem efetivamente na brecha entre o direito consuetudinário e o moderno. É igualmente importante treinar funcionários públicos sobre a medida na qual o acesso da mulher à terra beneficia as famílias, comunidades e nações, e pode em última instância ajudar a melhorar as condições de vida das famílias nos cenários rurais.

Mas talvez o maior desafio seja o de encorajar os indivíduos, tanto mulheres quanto homens, a exercer seus direitos. Isso exige aumento da capacidade local para administrar os regulamentos legais e sociais de acesso, posse e utilização da terra. Também implica o desenvolvimento de mecanismos institucionais adequados e descentralizados de registro da terra e de outras informações referentes à terra.



## ▶ Referências

- Boserup, E.** 1970. *Woman's role in economic development*. Nova York, EUA, St. Martin's Press.
- Deere, C.D. & León, M.** 2001. *Empowering women, land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, EUA, University of Pittsburgh Press.
- Goody, J.** 1976. *Production and reproduction: A comparative study of the domestic domain*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Lastarria-Cornhiel, S.** 2002. *Integrating gender in land tenure programs: Findings and lessons from country case studies*. Roma, FAO. (Documento de trabalho).
- Marcos, Z.** 2002. *Revisiting customary institutions and gender relations – A daunting challenge*. Roma, FAO. (Documento de trabalho).
- Pander, H.** 2000. *Gender and land tenure – Women's access to land and inheritance rights, the cases of Burkina Faso and Lesotho*. Roma, FAO & GTZ (Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit). GmbH. (Documento de trabalho).
- Patnaik, U.** 2001. *Global capitalism and its impact on the agrarian transition in developing countries*. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). (Documento de trabalho).
- Platteau, J., Abraham, A., Brasselle, A., Gaspard, F., Niang, A., Sawadogo, J. & Stevens, L.** 2000a. *Marriage system, access to land, and social protection for women, Part One: The case of Senegal*. Universidad de Namur, Bélgica, Centre de Recherche en Economie du Développement.
- Platteau, J., Abraham, A., Brasselle, A., Gaspard, F., Niang, A., Sawadogo, J. & Stevens, L.** 2000b. *Marriage system, access to land, and social protection for women, Part Two: The case of Burkina Faso*. Universidad de Namur, Bélgica, Centre de Recherche en Economie du Développement.
- Whitehead, A. & Tsikata, D.** 2001. *Policy discourses on women's land rights in sub-Saharan Africa*. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). (Documento de trabalho).



## ► Apêndice 1

Dados de questionários do Senegal (Platteau *et al.* 2000)

**Tabela 1**

Idade média no primeiro casamento dependendo da idade atual das mulheres da amostra

Categorias de mulheres segundo idade atual	Idade média no primeiro casamento (anos)	Frequência
16–30 anos	17,2	67
31–40 anos	16,8	56
> 40 anos	15,0	59
Todas as categorias	16,4	182

**Tabela 2**

Idade média no primeiro casamento dependendo da idade atual dos homens da amostra

Categorias de homens segundo idade atual	Idade média no primeiro casamento (anos)	Frequência
22–34 anos	21,7	18
35–40 anos	21,5	19
41–55 anos	23,8	15
56–77 anos	28,0	15
Todas as categorias	23,5	67

**Tabela 3**

Desvantagens do alto dote pago pelo noivo mencionadas por mulheres da amostra

Alto dote pago pelo noivo (DPN) ...	Número de mulheres que mencionam o problema (%)
... aliena mulheres	55,4
... constitui obstáculo ao divórcio porque é difícil reembolsar	18,1
... pode impedir que um homem se case com a mulher que ama	8,4
... provoca gasto de dinheiro ou endividamento do marido	12,0
... dificulta as relações entre as duas famílias	3,6
... viola mandamento islâmico	2,4
... outros efeitos	15,7
<b>Percentagem de mulheres que não vêem problema no alto DPN</b>	<b>40,3</b>





**Tabela 4**

Desvantagens do alto dote pago pelo noivo mencionadas por homens da amostra

Alto dote pago pelo noivo (DPN) ...	Número de homens que mencionam o problema (%)
... dificulta o casamento	55,4
... leva o marido a maltratar sua esposa	18,1
... provoca gasto ou problemas financeiros para o marido	8,4
... aliena as mulheres	12,0
... afeta o divórcio	3,6
... viola um mandamento islâmico	2,4
... outros efeitos	15,7
<b>Percentagem de homens que não vêem problema no alto DPN</b>	<b>40,3</b>

**Tabela 5**

Opiniões de mulheres da amostra sobre a poligamia

**A. Motivos para uma avaliação positiva da poligamia**

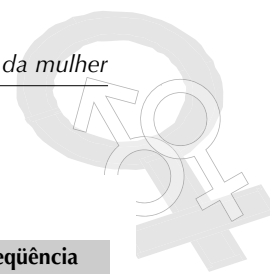
A poligamia é aconselhável porque ...	Frequência relativa (%)*
... é prescrita pela religião islâmica	11,5
... dá mais liberdade e autonomia à mulher	36,5
... incentiva solidariedade e ajuda mútua entre mulheres	41,7
... permite que todas se casem	5,2
... amplia a família	2,1
Outros motivos	5,2

\* Já que várias mulheres mencionaram dois motivos, o total excede 100%

**B. Motivos para uma avaliação negativa da poligamia**

A poligamia está sujeita a críticas porque ...	Frequência relativa (%)*
... provoca rivalidade e ciúme	60,6
... permite que o homem tenha mais tempo para esposa e filhos	9,9
... impede que o marido cuide bem das esposas materialmente	19,7
Outros motivos	9,9

\* Já que várias mulheres mencionaram dois motivos, o total excede 100%



**Tabela 6**  
Opiniões de mulheres da amostra sobre o levirato

Opiniões	Freqüência
O levirato é bom	109
O levirato é ruim	64
Bom em certas condições*	6
Sem opinião	1
<b>Total</b>	<b>180</b>

\* Essas mulheres acham que o levirato pode ser bom se a mulher for mais velha (uma opinião), se a mulher o aceitar (duas opiniões) ou se a relação entre marido e esposa for boa (três opiniões).

## ► Apêndice 2

Dados dos questionários de Burkina Faso (Platteau *et al.* 2000)

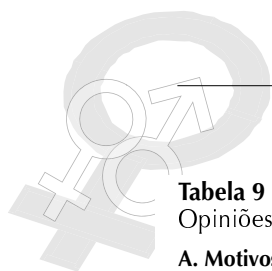
**Tabela 7**  
Idade no primeiro casamento e liberdade de escolha do parceiro

	Casamento arranjado	Casamento por amor	Total
Idade ao casar	45	14	59
Idade ao casar	27	25	52
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>39</b>	<b>111</b>

**Tabela 8**  
Pagamento para casar em diferentes categorias por região

Categoria 0 ausência de pagamento para casar  
 Categoria 1 se o valor do pagamento for  $\leq 1\ 000$  CFA  
 Categoria 2 se  $1\ 000 < \text{o valor do pagamento} \leq 2\ 500$  CFA  
 Categoria 3 se  $2\ 500 < \text{o valor do pagamento} \leq 10\ 000$  CFA  
 Categoria 4 se o valor do pagamento for  $\geq 10\ 000$  CFA  
 Categoria 5 se o pagamento for excepcionalmente alto

	Yatenga	Kadiogo	Sissili	Sammatenga	Total	%
Categoria 0	4	2	6	2	14	10,6
Categoria 1	2	16	3	8	29	22,0
Categoria 2	8	6	4	5	23	17,4
Categoria 3	13	4	5	9	31	23,5
Categoria 4	16	8	3	1	28	21,2
Categoria 5	3	1	3	0	7	5,3
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>132</b>	<b>100,0</b>



**Tabela 9**  
Opiniões de mulheres da amostra sobre poligamia

**A. Motivos para uma avaliação positiva da poligamia**

A poligamia é preferível à monogamia porque ...	Frequência relativa (%)*
... incentiva solidariedade e ajuda mútua entre mulheres	92,5
... permite maior produção graças a mão-de-obra abundante	9,4
... dá mais liberdade e autonomia à mulher	3,8
Outros motivos	1,9

\* Já que várias mulheres mencionaram dois motivos, o total excede 100%

**B. Motivos para uma avaliação negativa da poligamia**

A monogamia é preferível à poligamia porque ...	Frequência relativa (%)*
... é mais fácil o homem manter uma família pequena	76,8
... há menos rivalidade e ciúme	37,5
Outros motivos	5,5

\* Já que várias mulheres mencionaram dois motivos, o total excede 100%

**Tabela 10**  
Opiniões de homens da amostra sobre poligamia

**A. Motivos para uma avaliação positiva da poligamia**

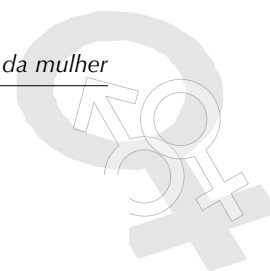
La poligamia es preferible a la monogamia porque...	Frequência relativa (%)*
... promove solidariedade entre as co-esposas	83
... oferece mais mão-de-obra disponível	21,3
Outros motivos	8,5

\* Já que vários homens mencionaram dois motivos, o total excede 100%

**B. Motivos para uma avaliação positiva da monogamia**

A monogamia é preferível porque ...	Frequência relativa (%)*
... há menos rivalidade na família	48,4
... é menos cara	64,5
... a terra está escasseando	11,3
Outros motivos	11,3

\* Já que vários homens mencionaram dois motivos, o total excede 100%



**Tabela 11**  
Opiniões de mulheres da amostra sobre levirato

**A. Motivos para apoiar o levirato**

O levirato é uma boa prática porque ...	Frequência relativa (%)*
... impede a dispersão dos filhos	10,6
... permite que a mãe fique com seus filhos	40,9
... dá mais apoio psicológico e material à viúva e aos filhos	60,6
Outros motivos	18,2

\* Já que várias mulheres mencionaram dois motivos, o total excede 100%

**B. Motivos para rejeitar o levirato**

O levirato não é uma boa prática porque ...	Frequência relativa (%)*
... o irmão do falecido marido não cuida bem da viúva	45,5
... há certa repulsa física	20,6
... não existe amor	13,6
... provoca ciúme e brigas	9,1
... promove a disseminação do HIV/AIDS	6,8
Outros motivos	9,1

\* Já que várias mulheres mencionaram dois motivos, o total excede 100%

**Tabela 12**  
Opiniões das mulheres sobre o alto preço do casamento

O alto preço do casamento...	Frequência (%)*
... faz a mulher se sentir como mercadoria	6,3
... desperdiça dinheiro se terminar em divórcio	7,26
... empobrece quem paga	5,4
... é maneira de pressionar o comportamento da mulher	3,6
... pode levar à recusa de propostas de casamento	2,7
Outros motivos	9,0
Não tem desvantagens	70,3

\* Já que várias mulheres mencionaram dois motivos, o total excede 100%





*BRASIL* • Situação legal

## Resumo

---

Este estudo considera os direitos legais da mulher à igualdade na vida pública e privada de acordo com as leis brasileiras desde a Constituição de 1988 em relação à sua situação na prática, no contexto da reforma agrária. A análise é informada por uma perspectiva de gênero, que é fundamental para se entender como os direitos teóricos da mulher não conseguem fazer a diferença pretendida no dia-a-dia. Como o direito agrário não está codificado, foi necessário efetuar um exame detalhado da legislação nacional como um todo para deduzir a situação atual dos direitos da trabalhadora agrícola no Brasil.

Um estudo da FAO sobre a situação legal da mulher rural na América Latina e no Caribe encontrou normas constitucionais, assegurando direitos de igualdade entre homens e mulheres, adotadas em quase todos os países da região. Mas, embora as constituições nacionais tenham precedência sobre outras leis, os direitos civil, agrário e trabalhista ainda contêm normas baseadas na supremacia masculina nas relações familiares e na submissão da mulher. O pensamento hierárquico está enraizado de tal forma que a cidadania na prática implica algo diferente para homens (primeira classe) e para mulheres (segunda classe). Este estudo examina o progresso feito no exercício pela mulher de seus direitos no contexto agrário do Brasil e a atual relação entre direitos e costumes sociais, valores e comportamentos.

A revisão da Constituição Federal do Brasil em 1988 mudou o espírito da legislação civil como já devia ter sido feito há muito tempo. O direito agrário, que possui características *de facto* de direito privado, adquiriu – quando visto segundo a reforma agrária – propriedades de direito público em concordância com a Constituição Federal e com as normas do direito administrativo. Mas a origem civil do direito agrário permanece forte e não podemos ignorar o peso cultural que está embutido no texto original do Código Civil quando interpretamos as novas leis, já que ainda permanece nas práticas institucionais e na sociedade. É fundamental que o mesmo paradigma legal opere por todo o sistema judiciário e em todas as áreas do direito, incluindo as práticas institucionais e as decisões judiciais. No Brasil, esse esforço ainda não foi realizado. Assim como em outros ramos do direito, os autores das leis agrárias no Brasil não estão preocupados em analisar o fato de que a legislação causa um impacto diferente nos homens e nas mulheres. Nem o Código Civil nem o Código Penal foram reformados desde a Constituição de 1988, embora atualmente haja projetos de reformas no Congresso Nacional.



# Brasil: A situação legal da mulher no contexto da reforma agrária

*Leila Barsted*

## ► Introdução

Este estudo descreve a importância que foi dada à questão do gênero na legislação nacional do Brasil, com foco particular na reforma agrária. O estudo contém uma análise e avaliação da legislação relevante e suas implicações para o acesso da mulher à terra e a outros recursos produtivos.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 reconhece a igualdade entre homens e mulheres na vida pública e privada, assim como o direito específico da mulher à posse da terra em projetos da reforma agrária. Contudo, observa-se que essa igualdade é somente formal e que as normas do direito civil a contradizem de várias formas. O direito agrário, influenciado principalmente pela legislação civil anterior à Constituição Federal de 1988, ainda contém expressões e permite interpretações que tendem a supor que os homens são os chefes de família. A ambigüidade nas leis é reforçada pelas práticas e costumes sexistas prevaletentes na cultura brasileira, que fomentam a subordinação das mulheres rurais.

Pesquisadores e instituições das Nações Unidas contribuíram para o crescente conjunto de informações sobre questões da mulher, mas são necessários mais estudos antes de tomar medidas efetivas para melhorar a situação da mulher rural no Brasil. É com esse espírito que o presente estudo examina a situação das mulheres rurais que são potenciais beneficiárias das reformas agrárias no





Brasil e tenta entender se a dinâmica das leis brasileiras inclui ou exclui as mulheres dos programas governamentais. O estudo considera também a medida na qual o direito consuetudinário é um obstáculo à inclusão da mulher na reforma agrária.

Este estudo leva em consideração as constatações de análises anteriores do acesso desigual da mulher rural aos benefícios sociais, à posse da terra e ao crédito na América Latina e no Caribe, especialmente as realizadas no Brasil.

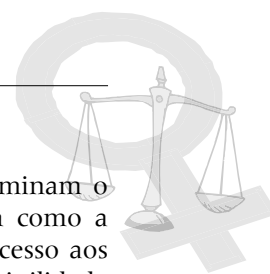
Foram encontradas certas dificuldades, como a falta de dados estatísticos organizados sobre o acesso da mulher aos programas de reforma agrária. Por exemplo, embora se saiba que poucas mulheres foram beneficiárias diretas da adjudicação de terras, não há números exatos para analisar a situação porque o censo da reforma agrária de 1996 não reuniu dados separados por sexo. Além disso, o fato de o direito agrário estar disperso entre várias leis, decretos, medidas provisórias e normas internas do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), e de não ter sido codificado, representa um desafio na avaliação das leis. Foi necessário um exame detalhado da legislação nacional para deduzir os direitos adicionais da mulher que, embora não tenham relação específica com a posse da terra, se referem à mulher em geral ou à mulher rural em particular, como o direito à licença maternidade, guarda dos filhos e aposentadoria.

Este estudo busca contribuir para a integração das mulheres rurais como beneficiárias da reforma agrária e despertar a conscientização sobre os direitos da mulher rural entre os profissionais do desenvolvimento, os planejadores e os formuladores de políticas.

### ► O gênero como conceito e instrumento político

A Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, organizada pelas Nações Unidas e realizada no México em 1975, serviu de estímulo para empreender estudos que iluminassem as condições nas quais as mulheres desempenham seus vários papéis, bem como analisar as causas da posição da mulher na sociedade. A Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979, finalmente ratificada pelo Brasil em 1994, explicitou essas metas, e agora um vasto conjunto de estudos atesta a discriminação vivida pelas mulheres.

Desde os anos 1980, os estudos que identificam os desequilíbrios e as estruturas hierárquicas nas relações entre homens e mulheres, e outras desigualdades sociais, receberam um novo ímpeto com a introdução da análise de gênero. Esse tipo de análise busca levar em conta o significado cultural – além das diferenças biológicas – da masculinidade e feminilidade. A



análise de gênero acredita que os fatores históricos e sociais determinam o relacionamento entre homens e mulheres; esses fatores definem como a sociedade os vê e legitimizam os desequilíbrios nos direitos e no acesso aos benefícios sociopolíticos. As definições de masculinidade e feminilidade mudam conforme o contexto histórico, social e cultural específico, e são moldadas em um processo dinâmico.

Os estudos de gênero empreendidos por antropólogos muitas vezes enfatizam as relações de parentesco e buscam compreender o significado e a dinâmica dos papéis sociais da mulher e do homem no contexto familiar. Estudos posteriores ressaltaram outras esferas sociais, por exemplo, relacionando o gênero à situação socioeconômica e à raça.

O gênero se tornou um elemento central no discurso político do movimento de mulheres – diferentemente da idéia de que a feminilidade por si só explica a subordinação das mulheres – e sustenta a luta pela igualdade de gênero. Para as feministas, a subordinação é explicada pelo valor simbólico atribuído pela cultura às diferenças biológicas entre homem e mulher. As qualidades “masculinas” e “femininas” são extrapoladas desses valores simbólicos; essas suposições são discriminatórias e servem de base para as relações de poder. Falar de relações de gênero é considerar como as relações entre homens e mulheres são constituídas em vista da distribuição do poder.

O Plano de Ação 1996-2001 da FAO para a integração da mulher no desenvolvimento apresenta a seguinte definição de gênero:<sup>1</sup>

“O gênero não se refere às mulheres e aos homens em si, mas às relações entre eles, tanto as objetivas quanto as subjetivas. O gênero não é determinado biologicamente, como resultado das características sexuais de mulher ou de homem, mas é construído socialmente. É um princípio organizador central das sociedades e muitas vezes rege os processos de produção e reprodução, consumo e distribuição.” (FAO 1997)

O estudo da estrutura social e do direito civil, informado por uma conscientização das questões relativas ao gênero, revela a medida na qual os Estados e sociedades modernas excluíram os direitos da mulher na formulação de leis e na sua interpretação. Interpretar os dados estatísticos levando em conta o gênero provou ser fundamental para se entender por que, por exemplo, tão poucas mulheres são beneficiárias da reforma agrária. A conscientização do gênero é essencial na formulação de leis e políticas que visam à equidade de gênero.

---

<sup>1</sup> Aprovado pela FAO em 1997.



As mulheres muitas vezes são excluídas da participação na vida política, profissional e econômica e são efetivamente privadas de seus direitos civis. A MEM (medida de empoderamento das mulheres) é um índice que permite fazer comparações básicas, entre os países, sobre a medida na qual as mulheres têm poder nessas esferas, especificamente:

- ▶ participação da mulher na tomada de decisões políticas;
- ▶ acesso da mulher a oportunidades profissionais;
- ▶ capacidade de obter renda

O IDG e a MEM só podem captar o que é mensurável e, portanto, não cobrem outras dimensões importantes da desigualdade de gênero, como a participação na vida da comunidade e na tomada de decisões, o consumo de recursos dentro da família, a dignidade e a segurança pessoal.

*Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD 1995)*

## ▶ Os direitos da mulher no contexto internacional dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável

A Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pelas Nações Unidas em 1948 e assinada pelo Brasil no mesmo ano, declara que “todos” têm o direito a uma série de benefícios econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais; e acrescenta que nenhuma forma de discriminação com base na raça, sexo, religião, cultura ou outros atributos será tolerada. Os direitos da mulher, no entanto, foram negligenciados por muitos anos. Somente durante os anos 1960 os instrumentos internacionais criados pela ONU possibilitaram a reformulação da Declaração Universal de Direitos Humanos e a substituição da expressão genérica “todos” pelas categorias definidas de “homens” e “mulheres”.

A Década da Mulher (1975–1985) da ONU contribuiu para a declaração internacional dos direitos da mulher, ressaltando a discriminação política, econômica, social e cultural, fortalecendo a ação dos movimentos de mulheres em todo o mundo e atuando como um incentivo para dar um fim à discriminação contra a mulher. A Década da Mulher começou com a Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher em 1975, na qual acordou-se que é fundamental que a ONU trabalhe para mudar o esquema de leis e práticas sociais que permitiram que a discriminação contra a mulher crescesse. Foi um reconhecimento oficial da seriedade da situação social das mulheres em todo o mundo e das críticas e reclamações do movimento de mulheres. A conferência reconheceu plenamente que as mulheres podem ajudar no estabelecimento da agenda internacional e que sua participação equitativa no processo de desenvolvimento é importante.



A Convenção da ONU sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher,<sup>2</sup> adotada em 1979, constitui um marco histórico na definição internacional dos direitos humanos das mulheres. A Convenção assim define a discriminação contra as mulheres:

“...qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.” (Artigo 1)

Em seu Preâmbulo declara:

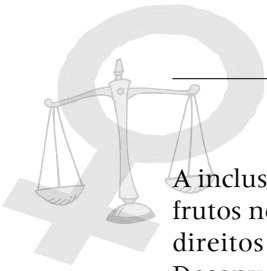
“A discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e o respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade.”

A Convenção indica a contribuição feita pelas mulheres rurais à subsistência de suas famílias e os problemas específicos que elas enfrentam; e insta os Estados Membros a adotar medidas apropriadas para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres nas áreas rurais e encorajar a participação da mulher no desenvolvimento. Por exemplo, o Artigo 14 estipula que as mulheres devem ter acesso a educação e treinamento, acadêmico e não-acadêmico, a crédito e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização, a tecnologias apropriadas e a oportunidades iguais nos projetos de reforma agrária e de reassentamento. (Artigo 14d, g)

Em 1985, a Conferência Mundial sobre a Mulher em Nairóbi encerrou a Década da Mulher da ONU, reiterando que os fatores sociais, econômicos, políticos e culturais apresentam grandes obstáculos à consecução da igualdade entre homens e mulheres. O Relatório Final enfatizou a necessidade de se agir para assegurar que a igualdade de gênero fosse reconhecida por lei e de promover a equidade social e política – incluindo a participação nos processos de tomada de decisões e acesso a empregos, serviços de saúde, alimentos e meio ambiente. A Conferência adotou também estratégias progressistas para o avanço da mulher, recomendando a participação da mulher na gestão de ecossistemas e no controle da degradação ambiental. (Capítulo 24, 2a)

---

<sup>2</sup> O Brasil assinou essa Convenção em 1981 – com reservas, porque o Código Civil brasileiro não reconhecia então a igualdade entre homens e mulheres casados. O Brasil ratificou a Convenção em 1994 após a emenda de seu Código Civil para reconhecer a igualdade de todas as pessoas perante a lei. O Protocolo Adicional, que fortalece a Convenção, foi assinado pelo Brasil em março de 2001.



A inclusão da perspectiva de gênero na legislação internacional começou a dar frutos nos anos 1990, com uma série de conferências das Nações Unidas sobre direitos humanos. A Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, abordou explicitamente a questão da equidade de gênero. O documento resultante, a Agenda 21, contém propostas formuladas para melhorar a situação da mulher e reverter a degradação dos vários ecossistemas cruciais à vida na terra. A Agenda 21 reconhece também a importância de se desenvolver uma agricultura sustentável que produza alimentos para a população do planeta, mas conserve e reabilite a terra, e recomenda que todos os países apliquem as estratégias adotadas na Conferência de Nairóbi de 1985.

*A Agenda 21 estabelece que se deve priorizar a garantia de participação das pessoas – incluindo os grupos de mulheres, jovens ou povos indígenas, grupos comunitários locais e pequenos agricultores – que precisam ter “acesso à terra, à água e aos recursos florestais, bem como a tecnologias, financiamento, comercialização, processamento e à distribuição.” (Capítulo 14.17b, Promoção do Desenvolvimento Rural e Agrícola Sustentável)*

*“As mulheres devem ter acesso igual ao crédito, à terra e a outros recursos naturais – através do estabelecimento de sistemas bancários rurais, tendo em vista facilitar e aumentar o acesso da mulher ao crédito. Insta-se os governos a que aumentem seus esforços para evitar a degradação rápida do meio ambiente e da economia que está ocorrendo nos países em desenvolvimento, que afeta, em geral, a vida das mulheres e crianças nas áreas rurais. A coleta de dados e os estudos estatísticos devem levar em conta:*

- ▶ *o conhecimento e experiência por parte da mulher no uso dos recursos naturais;*
- ▶ *o impacto sobre a mulher dos programas de ajuste estrutural e da degradação ambiental;*
- ▶ *o trabalho doméstico e outras atividades não remuneradas realizadas pelas mulheres.”*

*(Capítulo 24, Ação Mundial para a Mulher com Vistas a um Desenvolvimento Sustentável e Equitativo)*

As conferências da ONU nos anos 1990 reafirmaram o princípio de que a importância igual da mulher no desenvolvimento – em todas as áreas da vida pública e privada – deve ser reconhecida.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994, e a Quinta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, reconheceram os direitos da mulher, assim como a Declaração de Viena de 1993 e a Convenção Interamericana sobre Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher, realizada em Belém do Pará em 1994. Esta última convenção teve o efeito de legitimizar o debate do movimento de mulheres brasileiro acerca da necessidade de abordar a violência contra a mulher como parte das políticas



*A Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação adotaram os seguintes compromissos em relação ao objetivo de eliminar todos os obstáculos à igualdade entre mulheres e homens e à participação ativa da mulher em todas as áreas da vida:*

*Assegurar às mulheres a igualdade de acesso aos recursos econômicos (terra, crédito, ciência, tecnologia, capacitação profissional, comunicação e mercados) como meio de empoderamento.*

*Ampliar a capacidade das mulheres – e crianças – de acessar esses recursos econômicos para atender suas necessidades, através de vários canais, incluindo a cooperação internacional.*

A pedido dos Estados Membros, o Plano de Ação para a Integração da Mulher no Desenvolvimento (1989) da FAO avaliou a necessidade dos governos – e de suas próprias divisões técnicas – de intensificar a tomada de decisões jurídicas, econômicas e sociais com o objetivo de reconhecer a importância igual da mulher no desenvolvimento através da coleta sistemática de dados e da promoção de políticas e assistência técnica adequadas.

*“As mulheres representam 70 por cento dos pobres no mundo; dois terços das mulheres no mundo são analfabetas; as mulheres ocupam somente 14 por cento dos cargos administrativos e gerenciais, e somente 6% das cadeiras parlamentares. Além disso, as mulheres trabalham mais do que os homens e são ameaçadas pela violência durante todo o curso de suas vidas. Neste contexto, fica claro que uma perspectiva de gênero deve ser incorporada no desenvolvimento em geral e que excluir de forma contínua e multifacetada a mulher das oportunidades distorce totalmente o processo de desenvolvimento.”*

*Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 1995)*

Os vários tratados, convenções, pactos e planos de ação da ONU resultantes dessas conferências internacionais tinham um foco duplo. Enfatizaram a necessidade de sustentar o esforço para integrar a mulher no processo de desenvolvimento, para assim diminuir as disparidades entre a condição masculina e a feminina, sem perder de vista as questões de cidadania da mulher.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 procura salvaguardar os direitos e garantias expressadas nos tratados e convenções internacionais ratificados pelo governo (Artigo 5, § 2). Em concordância com os instrumentos internacionais para a proteção dos direitos humanos, reconhece a igualdade entre homens e mulheres na vida pública e privada. Esse reconhecimento está influenciando a legislação subordinada à Constituição, particularmente o Código Civil. Dessa maneira, começa a tomar forma uma nova doutrina legislativa com base no direito internacional dos direitos humanos. Esse é o



contexto no qual devem ser vistas a legislação e a prática institucional sobre os direitos do homem e da mulher em relação à posse e ao uso da terra.

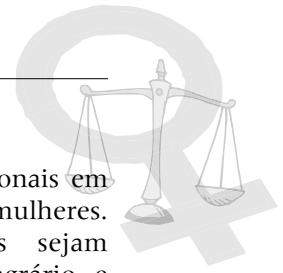
### ► Agricultura, legislação e gênero no contexto da América Latina

As mulheres, que somam metade da população da região, fazem uma importante contribuição para o progresso humano. Essa contribuição não é paga nem reconhecida. É impossível conceber o desenvolvimento contínuo, a formação da democracia e o bem-estar da família e da comunidade, sem reconhecer o potencial da mulher – especialmente o da mulher rural – e sem integrar esse reconhecimento em planos e programas estratégicos que visem a resolver a crise econômica e social das nações em desenvolvimento e obter um abastecimento suficiente de alimentos. (FAO 1993: 11)

Na América Latina, os anos 1980 foram caracterizados como a década perdida, em referência ao agravamento da pobreza no continente. A aplicação combinada de políticas internacionais de ajuste estrutural nos anos 1990 trouxe, junto com indicadores econômicos mais positivos, uma redução nos gastos públicos com programas sociais. Nas áreas rurais, estavam em andamento vários processos econômicos, políticos e culturais, notadamente um aumento na migração rural-urbana (em 1990 apenas 30 por cento dos latino-americanos viviam em áreas rurais, de acordo com a FAO 1995b) e um novo modelo de reforma agrária motivado pela idéia de um mercado comercial de terras. Esse modelo submete a compra de terra às leis econômicas de oferta e demanda, mas ao mesmo tempo propõe comercializar produtos agrícolas sem abordar questões de infra-estrutura, serviços e suporte financeiro. Tal modelo não é apropriado nem viável para os camponeses e ainda menos para as mulheres rurais, que sofrem de discriminação e vivem em uma situação de pobreza aguda. (FAO 1998: 3; FAO 1993b)

Em concordância com o Plano de Ação para a integração da mulher no desenvolvimento, a FAO deu início a uma análise sistemática da situação legal das mulheres rurais na América Latina e no Caribe. Isso resultou na publicação de um trabalho que ilumina as raízes históricas da subordinação das mulheres rurais na lei e resume sua situação atual na América Latina, junto com recomendações e propostas para uma reforma legislativa.<sup>4</sup> (FAO 1994a)

<sup>4</sup> Essa análise da situação legal da mulher rural em 19 países latino-americanos inclui estudos de caso; alguns foram realizados pela FAO desde 1987 e outros provêm da Mesa-Redonda Regional *Busqueda de mecanismos jurídicos que possibilitem la participación de la mujer en el desarrollo rural* realizada em Santiago do Chile pela FAO em 1990, com a participação de representantes de 19 países latino-americanos e caribenhos.



Praticamente em todos os países estudados, há normas constitucionais em vigor que asseguram a equidade de direitos entre homens e mulheres. Contudo, na prática, embora as constituições nacionais sejam hierarquicamente superiores a outras leis, os direitos civil, agrário e trabalhista ainda aplicam normas baseadas na supremacia masculina nas relações familiares e na submissão da mulher.

*A capacidade civil das mulheres casadas na América Latina ainda é limitada. As leis civis de El Salvador estabelecem explicitamente que as esposas devem obedecer a seus maridos. Na Nicarágua, Panamá e Paraguai o marido tem o direito de determinar a residência. Na Bolívia, Guatemala, México e Paraguai, assim como no Brasil até 1988, o marido tem o poder de rescindir o contrato de trabalho de sua esposa. No Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, em alguns estados mexicanos e no Paraguai o marido é considerado pela lei como administrador e representante da família.*

*De acordo com as leis do Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, pais e mães exercem autoridade paterna igual. No Chile, República Dominicana, El Salvador e Paraguai, contudo, a autoridade paterna da mãe é subordinada à do pai.*

O Código Napoleônico, que no século 19 serviu de modelo para os códigos civis da região, ainda influencia o direito civil hoje em dia. Nele, foram criadas instituições como a “autoridade marital,” através da qual a pessoa da mulher e seus bens estavam sujeitos aos privilégios especiais do marido – por exemplo, de representar a família na justiça, administrar os bens comuns e privados da esposa, escolher o lar marital e exercer autoridade paterna sobre os filhos. (Deere e Leon 2000) Uma das conseqüências duradouras da instituição da autoridade marital é a concentração da propriedade rural e urbana nas mãos dos homens. As mulheres já não têm acesso à terra em proporção igual aos homens, mesmo em países onde a lei eliminou todos os obstáculos colocados no caminho das mulheres.

O direito civil incorporava uma visão sexista das relações de gênero e favorecia as práticas consuetudinárias que reforçavam essa ideologia. Somente com as grandes convulsões legislativas na região durante os anos 1980 revelou-se a força do costume, e tornou-se clara a medida na qual ele era legitimado pelos códigos civis ao operar contra leis igualitárias. Costumes, tradições e atitudes profundamente arraigadas influenciaram leis e instituições, evitando que a mulher pudesse ter acesso à terra de forma igual aos homens. Os programas de desenvolvimento raramente incorporam uma perspectiva de gênero ou levam em conta as diferentes necessidades dos homens e das mulheres, tendendo a consolidar os papéis tradicionais. O peso do costume a favor da exclusão legal, estrutural, cultural e institucional foi tamanho que as mulheres chefes de família não puderam se beneficiar da





reforma agrária; nos casos em que a mulher possuía o título da terra, eram geralmente as terras mais pobres e as menores propriedades.

O fato de a maioria das leis agrárias ser relativamente recente e de seu desenvolvimento ter sido desigual significa que o código civil foi aplicado sempre que havia lacunas na legislação, com a conseqüente discriminação contra a mulher. Além disso, na Bolívia, México e Peru, onde o objetivo primeiro da reforma agrária era a família, o acesso da mulher aos recursos da terra não melhorou, já que o homem era tradicionalmente considerado o chefe da família. Esse também foi o caso do Brasil.

Onde a legislação agrária não reconhece que as mulheres têm direito de se beneficiar diretamente da reforma agrária, por exemplo, em Honduras e na Nicarágua, práticas discriminatórias que limitam o acesso à terra persistem sob a proteção de seus códigos civis. Mesmo em Cuba, onde as leis agrárias e civis proclamam a igualdade entre mulheres e homens, na prática mais homens do que mulheres possuem terras, participam em cooperativas e ocupam cargos administrativos.

Na República Dominicana a lei declara expressamente que os homens devem ser os beneficiários da reforma agrária, com apoio do código civil, que declara que o homem é o chefe da família e o administrador de todos os bens, sem reconhecer a união consensual em sua legislação. Essa situação contrasta com Cuba, Honduras e Nicarágua, onde as mulheres que vivem em uniões de fato têm o direito de se beneficiar da reforma agrária, desde que a união tenha sido reconhecida por uma autoridade competente. (FAO 1998:11)

São necessárias reformas legislativas informadas por uma perspectiva de gênero para facilitar o acesso da mulher à terra; mas por si sós não são suficientes para produzir uma mudança efetiva. A discriminação contra as mulheres rurais só vai acabar quando as leis forem acompanhadas por medidas complementares como o treinamento, acesso a crédito e infraestrutura, para que os direitos humanos se baseiem na prática social e não sejam somente palavras em documentos jurídicos.

Mas também há boas notícias. Na América Latina progrediu-se significativamente nos anos 1990 em relação à adjudicação e à posse da terra. No que diz respeito às mulheres, existem duas formas de posse: posse conjunta para casais, independente de sua situação civil; e outra que dá prioridade às mulheres chefes de família em determinados programas de reforma agrária. A primeira – posse conjunta – é reconhecida na Colômbia, Costa Rica, Nicarágua e República Dominicana. No Brasil e em Honduras a posse conjunta é opcional, dependendo de solicitação do casal. A segunda – que dá prioridade às mulheres chefes de família – é aplicada na Colômbia e Nicarágua. Desde 1995, foi estabelecida a posse conjunta para casais legalmente casados no Peru, enquanto que em El Salvador e na Guatemala foram introduzidas disposições legais para facilitar o acesso ao crédito e a



posse da terra pelas mulheres. No Chile, as mulheres chefes de família tiveram prioridade no programa de posse da terra para pequenos agricultores. Essas mudanças são fruto dos esforços organizados contínuos das mulheres em sindicatos, associações e movimentos das trabalhadoras rurais.

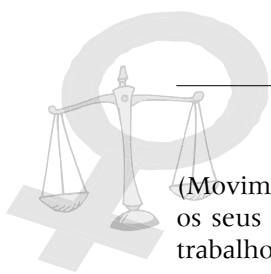
### ► **Atuais movimentos sociais e de mulheres no Brasil**

Em toda a América Latina os movimentos de mulheres estabeleceram redes regionais, nacionais e internacionais em sua luta pelo reconhecimento dos direitos da mulher face às condições políticas adversas, caracterizadas por regimes autoritários que desrespeitam até mesmo os direitos humanos mais fundamentais. Desde os anos 1970, os esforços organizados das mulheres a esse respeito contribuíram, na maioria dos países, para o reconhecimento dos direitos da mulher e para o fortalecimento da população agrícola. O Brasil é único na região pelos esforços do movimento de mulheres para assegurar uma legislação que promova a igualdade de direitos, incluindo o acesso aos benefícios da reforma agrária.

Durante muito tempo, os movimentos sociais no Brasil eram organizados em torno dos direitos dos grupos de interesse (trabalhadores rurais, trabalhadores urbanos, mulheres, negros) ou em defesa de direitos específicos (direitos do consumidor, direitos ambientais) de forma fragmentada. Assim, a luta pelos direitos da mulher se limitava às ações das próprias mulheres, organizadas em movimentos autônomos, organizações não-governamentais, universidades e sindicatos. As demandas específicas das mulheres em outros grupos de interesse eram muitas vezes vistas como divisoras no contexto da luta geral e suas reivindicações tendiam a não ser integradas no quadro geral, mas fracionadas em departamentos menores em sindicatos ou partidos políticos. A invisibilidade das mulheres na vida produtiva foi reforçada por sua falta de representação no domínio tradicionalmente masculino dos sindicatos.

O ano de 1975 foi um momento decisivo. No contexto do Ano Internacional da Mulher no Brasil e da Primeira Conferência Internacional sobre a Mulher realizada no México, o movimento feminista denunciou a discriminação contra as mulheres em leis e práticas sociais. Os eventos daquele ano inspiraram um movimento para aumentar a conscientização – e rejeição – da discriminação contra as mulheres, bem como para elaborar propostas políticas de promoção da reforma legislativa. Isso levou à formulação de propostas específicas de reforma do Código Civil, particularmente as cláusulas relativas aos direitos da família que explicitamente discriminavam as mulheres.

O movimento de mulheres cresceu por todo o Brasil, alcançou todos os setores socioeconômicos, inclusive os sindicatos, e influenciou outros movimentos sociais, como os sindicatos rurais, que são representados no nível nacional pela CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura) e o MST



(Movimento dos Trabalhadores Sem Terra). As mulheres reivindicaram todos os seus direitos, incluindo o acesso ao mercado de trabalho, a segurança no trabalho, direitos de pensão e o acesso à terra e aos meios de cultivá-la.

As ações do movimento das trabalhadoras rurais foram cruciais na modificação da Constituição. O movimento de mulheres e o CNDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher) em 1986 apresentaram uma Carta das Mulheres aos redatores da Constituição, que teve um impacto significativo, especialmente quando combinada com as atividades da Comissão de 1986 para o apoio às trabalhadoras rurais.

Desde os anos 1980, intensificou-se a reivindicação das mulheres por direitos específicos no movimento sindicalista rural e por terra no movimento dos trabalhadores rurais. A CONTAG abraçou a luta pelos direitos das trabalhadoras rurais, reconhecendo sua importância na vida produtiva e familiar, e admitindo a discriminação que elas sofrem. As demandas foram encaminhadas ao Estado e aos próprios movimentos rurais, especialmente aos seus líderes políticos. Em vários estados do Brasil, movimentos de mulheres procuravam causar um impacto nos sindicatos rurais, no Estado e no censo demográfico que seria realizado em 1991.

As mulheres brasileiras têm lutado para conseguir o reconhecimento de seus direitos trabalhistas e da previdência social (aposentadoria e licença maternidade) na atual Constituição, ganhar acesso à terra e obter visibilidade em documentos jurídicos de posse da terra como a Nota do Produtor Rural, uma prova oficial da participação em atividades produtivas que dá ao portador o direito de se beneficiar da previdência social e dos programas da reforma agrária.

*A Caravana das Trabalhadoras Rurais para Brasília em março de 1991 reuniu mulheres de 16 estados brasileiros. Suas demandas incluíam a licença maternidade, o direito à previdência social e o reconhecimento de sua profissão como trabalhadoras rurais. Elas também pediram que o INCRA incluísse seus nomes nos títulos de terra concedidos pela reforma agrária. Para sustentar suas reivindicações por visibilidade social e por esses direitos entregaram aos pesquisadores do censo documentos que lhes davam direito de cidadania.*

*O Movimento das Trabalhadoras Rurais do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul, junto com outros grupos de trabalhadoras rurais em todo o país, coordenaram uma campanha para incentivar as mulheres a se identificarem como trabalhadoras ou pequenas agricultoras – em vez de como donas de casa – na resposta ao Censo Demográfico Nacional.*

*Organizado em 1985, o Movimento das Mulheres Agricultoras na Municipalidade de Chapecó, em Santa Catarina, era composto por cerca de quatro mil trabalhadoras. Na Paraíba, o ponto focal de muitos grupos de mulheres rurais era a Pastoral da Terra, uma entidade da Igreja Católica.*



No movimento sindical, a criação da CUT, Central Única dos Trabalhadores, levou ao estabelecimento da pioneira Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras. Um dos resultados foi a política de cotas, que assegura a representação da mulher em sindicatos, política e administração.

*Em agosto de 2000, a Marcha das Margaridas, organizada por mulheres afiliadas à CONTAG, reuniu 8.000 trabalhadoras rurais de vários estados brasileiros em Brasília para apresentar suas exigências ao governo e à sociedade como um todo, e para denunciar a fome, a pobreza e a violência sexual. No documento distribuído na ocasião, as trabalhadoras ressaltaram que “a falta de acesso da mulher à terra, aos recursos naturais e produtivos, à promoção agrícola e não-agrícola e a todos os serviços sociais é um obstáculo à consecução do desenvolvimento rural sustentável.”*

O movimento das trabalhadoras rurais promoveu bastante os objetivos a serem alcançados nos anos 1990. Após um longo processo de ativismo – através de táticas de pressão e diálogo – junto ao Estado, conseguiu que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) incorporasse a perspectiva de gênero em todos os seus instrumentos administrativos, especificamente resolvendo definir padrões de seleção para assim facilitar o acesso da mulher aos benefícios da reforma agrária. (Resolução N°6: 2001)

A Constituição Federal reconhece os direitos das trabalhadoras rurais em relação à produção da família e o direito de se organizarem politicamente. Contudo, de acordo com documentos do INCRA (1994, 1998, 2000), essas disposições não cumprem o padrão estabelecido pelas recomendações da ONU no sentido de tornar visível a participação da mulher. As estatísticas e análises oficiais se referem aos beneficiários da reforma agrária em termos das famílias beneficiárias, sem distinguir o sexo dos indivíduos que recebem os benefícios. Houve progresso, particularmente na legislação de educação e de atenção à saúde, mas ainda existe uma grande brecha entre as leis e a realidade social quando se aplicam padrões de equidade de gênero.

### ► Cidadania e práticas sociais

A cidadania está fortemente associada a noções de igualdade e liberdade, assim como à idéia de que a organização do Estado e da sociedade deve representar e salvaguardar o bem comum. Contudo, esse conceito do século 18 excluía os pobres e as mulheres, e somente no século 19 incluiu teoricamente toda a sociedade. O conceito de cidadania foi ampliado durante o século 20 pelas demandas práticas de inclusão dos trabalhadores, das mulheres, dos negros e dos analfabetos. Sua participação na cidadania fez com que os direitos concomitantes fossem esclarecidos, para incorporar – além da liberdade formal e da igualdade – a atenção à saúde, moradia, trabalho, segurança, meio



ambiente, lazer, cultura e assim por diante. Paradoxalmente, contudo, a forma como isso foi realizado nem sempre foi orientada pelo ideal da igualdade.

O conceito de cidadania está estreitamente ligado aos direitos humanos. De acordo com os sistemas jurídicos dos países democráticos, incluindo o Brasil, considera-se que os cidadãos possuem direitos individuais e sociais. A Constituição Federal do Brasil de 1988 incorporou as declarações formais do direito internacional sobre os direitos das mulheres. Mas o reconhecimento dos direitos não significa que homens e mulheres automaticamente adquirem poder decisório em suas vidas privadas e no domínio público. A declaração por lei da igualdade de gênero não significa que as mulheres instantaneamente se sentem investidas dos direitos listados na Constituição Federal.

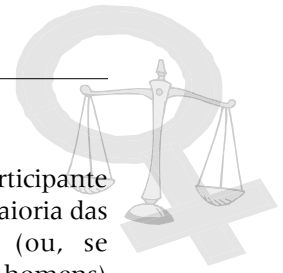
Embora o Brasil tenha adotado leis que reconhecem a igualdade entre homens e mulheres, persistem ideologias que são verdadeiros obstáculos ao exercício total da cidadania. O pensamento hierárquico está tão entranhado que a cidadania, na prática, implica algo diferente para homens (primeira classe) e para mulheres (segunda classe). Esses pressupostos hierárquicos prevalecem tanto nas ações de sindicatos, movimentos sociais e associações de trabalhadores rurais quanto nas práticas institucionais relativas à reforma agrária, e são silenciosamente reforçados por uma distribuição do poder que coloca o homem em cargos de autoridade sobre a mulher. Os direitos das mulheres rurais à posse da terra, crédito, assistência técnica e participação na tomada de decisões ainda são impedidos por essa situação de segunda classe, sujeitos à vontade dos homens que predomina nas arenas pública e privada.

### **Cidadania e direitos**

A expressão “tem o direito” na Declaração Universal dos Direitos Humanos expressa a idéia de que todos os indivíduos têm direitos fundamentais que devem ser reconhecidos, respeitados e garantidos pelos governos. Nesse sentido, “ter o direito” não significa só possuir direitos, mas também gozar dos benefícios desses direitos.

Em estatísticas oficiais sobre acesso ao trabalho, promoção profissional, renda, terra, crédito, treinamento, posições de poder e outros indicadores, encontram-se distorções, contradições e discriminações que obscurecem os direitos legais. A compreensão social dos direitos é afligida por um sentimento ambíguo, resultante da falta de conhecimento real dos direitos humanos, junto com uma percepção que relaciona o exercício dos direitos humanos às práticas tradicionais.

Embora o direito eleitoral tenha reconhecido a cidadania das mulheres brasileiras em 1932, elas ainda estão muito mal representadas nos cargos do poder, no funcionamento oficial do Estado e na sociedade como um todo. O exercício dos direitos é ainda mais problemático para as trabalhadoras rurais.



O papel de mãe e dona de casa esconde sua identidade como participante produtiva no processo de desenvolvimento. O fato de que a grande maioria das mulheres rurais executa trabalhos não remunerados no lar (ou, se remunerados, recebem menos do que os trabalhos realizados pelos homens) na verdade subordina a mulher à autoridade do homem, que de qualquer forma é considerado pelos valores e costumes tradicionais como o chefe da família e detentor da autoridade pública. Nesse contexto, as mulheres rurais em geral nem mesmo consideram que têm algum direito.

### **Cidadania e empoderamento da mulher**

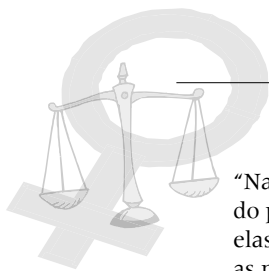
Durante a Conferência Mundial de 1985 para a revisão e avaliação das realizações da Década da Mulher das Nações Unidas, observou-se que os compromissos assumidos pelos Estados Membros da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher não foram cumpridos. As estratégias progressistas foram formuladas e acordadas como um meio de promover a expansão dos direitos da mulher e das políticas públicas que confirmam a cidadania da mulher.

Um dos obstáculos para a consecução da igualdade entre homens e mulheres é a gigantesca dívida pública de muitos países e seus efeitos negativos sobre a população. No Relatório de Desenvolvimento Humano de 1996, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) chamou a atenção para o fato de que, no início dos anos 1990, o Brasil tinha uma das maiores taxas de desigualdade de gênero no mundo.

*“Na grande maioria dos países da Região, a renda individual dos 10 por cento mais ricos é em média dez vezes maior do que a renda individual dos 40 por cento mais pobres. No Brasil, essa diferença é infinitamente mais injusta – a renda média dos 10 por cento mais ricos é quase 30 vezes maior do que a dos 40 por cento mais pobres. Estima-se que no Brasil nos anos 1990 havia 42 milhões de pobres, o que representa 30 por cento da população. Nos anos 1990, as trabalhadoras ganhavam em média 63 por cento dos salários ganhos pelos homens. Dados de 1989 indicam que, das famílias chefiadas por mulheres com filhos menores de 14 anos, 58 por cento estavam vivendo com menos da metade do salário mínimo médio per capita. Famílias compostas pelos dois pais e seus filhos representavam 33 por cento. Quanto aos salários em todos os setores econômicos, os das trabalhadoras tendem a ser mantidos no nível mais baixo.”*

*Relatório sobre Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 1996)*

O Relatório da Conferência Mundial para Revisão e Avaliação das Realizações da Década das Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, fez a seguinte recomendação como forma de superar essa flagrante desigualdade de gênero:



“Nas áreas rurais, existem processos específicos que excluem as mulheres do processo de desenvolvimento, apesar do importante papel produtivo que elas representam em áreas como a produção de alimentos. Pelo fato de que as mulheres participam em todas as fases de produção, é importante que as estratégias de desenvolvimento as incluam em todos os níveis do planejamento, implementação e avaliação, dando-lhes poder. O acesso das mulheres à posse da terra, aos programas da reforma agrária, a recursos financeiros, tecnológicos e outros recursos produtivos, assim como o acesso a serviços de saúde, educação e programas sociais, constituem elementos centrais para o exercício pleno de seus direitos.” (1985: 174–188)

As ações propostas para incluir as mulheres no desenvolvimento levaram, nos anos 1990, ao reconhecimento da idéia de empoderamento da mulher. Essa noção foi adotada no Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento e no Plano de Ação da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, como uma resposta à necessidade de processos sociais capazes de aumentar o escopo de ação das mulheres e de superar a discriminação. O reconhecimento de uma esfera para o empoderamento da mulher é um componente dos direitos atribuídos a uma pessoa que antes não era reconhecido.

Os movimentos e associações de mulheres fizeram esforços para ampliar o conhecimento das mulheres sobre seus direitos, mobilizando-as no sentido de que possuem direitos e que estão habilitadas a exercê-los.

Desde 1985, os planos de ação internacionais estabeleceram vários objetivos para consolidar o reconhecimento do empoderamento da mulher – na política, na administração, no bem-estar materno, no acesso a empregos e à terra sob condições dignas e no combate à violência doméstica e sexual. Estes foram exaustivamente propostos aos países membros da ONU, entre eles o Brasil. As organizações de trabalhadoras rurais representaram um papel vital nesse processo, mantendo a pressão para conseguir o respeito apropriado pelos direitos oriundos de relações contratuais de trabalho, pelos direitos à posse da terra e por todos os direitos relativos à cidadania. A participação de mulheres rurais em associações de mulheres, em sindicatos ligados ao CONTAG e em movimentos ligados ao MST é de grande importância no processo de reconhecimento de uma esfera para o empoderamento da mulher.

A resposta do Estado e da sociedade às demandas das mulheres deve agora ser avaliada. Como a mulher progrediu no exercício de seus direitos? E qual é o contexto atual – a situação atual da relação entre direitos e costumes sociais, valores e comportamentos sociais?

### ► Gênero no contexto da legislação brasileira

A tradição da doutrina jurídica brasileira até 1988, examinada sob uma perspectiva de gênero, parece discriminatória em relação às mulheres. Nos últimos anos, as pressões do movimento de mulheres, das convenções, tratados,



declarações e planos de ação internacionais resultantes de conferências, especialmente desde 1979, introduziram um novo conteúdo na doutrina jurídica dominante e agora as mulheres também são detentoras dos direitos universais.

A análise de doutrinas, leis e decisões jurídicas de uma perspectiva de gênero é um fato recente (Ardaillon e Debert 1987, Hermann e Barsted 1995), e a introdução da legislação que incorpora o princípio da equidade e que se refere explicitamente à igualdade de gênero é mais recente ainda.

### Direitos civis e políticos

Os direitos civis e as doutrinas relativas a esses direitos são apoiados pelo direito civil brasileiro, um ramo do direito privado que rege as relações entre os indivíduos. A premissa básica do direito privado é a de que os indivíduos são livres e iguais para estabelecer relações contratuais a partir de certa idade, desde que estejam em plena posse de suas faculdades mentais. Esses requisitos aparecem explicitamente no Código Civil (Artigos 1410 a 1423) com disposições relativas a contratos civis – incluindo contratos específicos para atividades agrícolas como contratos rurais, agrícolas e de pecuária – que desde 1964 tornaram-se pactos de acordo com o Estatuto da Terra e as leis ordinárias.

*O Código Civil do Brasil, promulgado em 1917, declara como absolutamente incapazes de exercer pessoalmente atos da vida civil: I – Menores de 16 anos; II – Os loucos de todo o gênero; III – Surdos-mudos, que não puderem exprimir a sua vontade; IV – Ausentes, declarados tais por ato do juiz. (Artigo 5) São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: I – Os maiores de 16 e menores de 21; II – Os pródigos; III – Os silvícolas. (Artigo 6) Aos 21 (vinte e um) anos completos acaba a menoridade, ficando habilitado o indivíduo para todos os atos da vida civil. (Artigo 9)*

As primeiras normas constitucionais e a tradição do direito civil no Brasil não reconheciam os direitos das mulheres. Em 1934, os direitos eleitorais da mulher foram constitucionalmente reconhecidos. Até 1962, quando o Estatuto da Mulher Casada foi aprovado com o fim de aumentar a capacidade civil da mulher, as normas constitucionais coexistiam com o projeto original do Código Civil. Esse Código colocava os homens em uma posição superior às mulheres, especialmente no capítulo sobre família e na seção sobre direitos sucessórios. Somente nos anos 1980 as restrições ao emprego de mulheres começaram a ser eliminadas, culminando em 1988 com a nova Constituição, que revogou toda discriminação. (Barsted 1999)

Existem preconceitos que precisam ser abordados mesmo nessa nova legislação prescrita pela Constituição, assim como na legislação preexistente em códigos e leis e em decisões judiciais (lei aplicada). A lei não pode ser reformada ou aplicada, nem projetos de reforma podem ser avaliados, sem uma análise





baseada no estabelecimento de princípios de igualdade nas leis, na doutrina jurídica e nos valores que guiam a interpretação da lei.

### **O Código Civil e a Constituição de 1988**

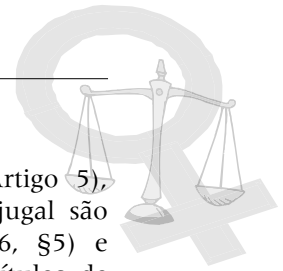
O Código Civil contém normas conservadoras com respeito às relações familiares, somente reconhecendo como famílias aquelas criadas pelo matrimônio civil, e não concedendo nenhuma proteção legal a outras formas de organização familiar. A família descrita no Código Civil é organizada hierarquicamente com o marido como chefe e a mulher numa situação de subordinação legal. Como chefe da família, o marido tinha o direito e dever exclusivo de representar a família perante a lei, administrar os bens da família e os bens particulares da mulher, fixar o domicílio e prover a manutenção da família. (Artigo 233) Sem autorização do marido, a mulher não poderia aceitar ou repudiar uma herança; aceitar tutela ou curadoria ou qualquer outro múnus público; litigar em juízo civil ou criminal; exercer uma atividade comercial; contrair obrigações que possam importar em alheação de bens do casal ou exercer uma profissão. (Artigo 242) No casamento, as mulheres perdiam sua capacidade civil total ou absoluta e eram transformadas em inválidas em termos relativos. Até os anos 1930, filhos nascidos antes do casamento não eram legalmente reconhecidos.

Aspectos discriminatórios do Código Civil ainda não foram revogados, como a lei que concede ao marido – mas não à mulher – o direito de pedir anulação do casamento por falta de consumação (Artigo 219) e a lei que deserdava uma filha considerada desonesta. (Artigo 1744) Hoje, essa discriminação pode ser rejeitada como inconstitucional. As mulheres casadas não mais precisam pedir a ajuda de seu marido para reivindicar direitos nos tribunais trabalhistas, nem permissão do marido para servir de testemunha em um tribunal criminal.

Em 1962, o Estatuto da Mulher Casada (Lei Nº 4121 de 1962) modificou a discriminação, reconhecendo o marido como “chefe de família”, uma função que ele exerce em colaboração com a mulher, no interesse comum do casamento e dos filhos ...” (Artigo 133) Após 1975, com o surgimento do movimento de mulheres no Brasil, foram feitas várias propostas de reforma do Código Civil, em particular na seção sobre o direito de família para reconhecer a igualdade entre homens e mulheres. Essas propostas foram de fundamental importância para a inclusão da igualdade de gênero na Constituição Federal de 1988.

A Lei do Divórcio (Lei Nº 6515 de 1977) introduziu modificações, como o direito a pensão em caso de separação legal, reconhecendo a igualdade de direitos e obrigações entre os parceiros.

Em 1988, a Constituição Federal completou uma fase de fortalecimento e reconhecimento da igualdade de gênero na vida pública e privada,



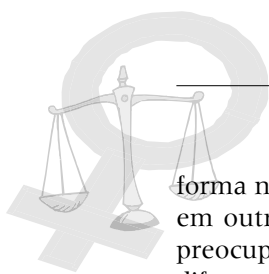
confirmando a igualdade de todas as pessoas perante a lei (Artigo 5), declarando que “os direitos e deveres relativos à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher” (Artigo 226, §5) e incluindo a igualdade de homens e mulheres na obtenção de títulos de domínio e concessões de uso da terra para a reforma agrária. (Artigo 189) Além disso, reconhece as famílias diferentes daquelas criadas pelos laços do casamento, entre outras coisas ampliando o direito de herança dos parceiros em uniões estáveis em oposição ao casamento civil. Elimina as diferenças entre os filhos, reconhecendo direitos iguais aos filhos nascidos dentro e fora do casamento, incluindo os filhos adotados. (Artigo 227 §6)

A revisão da Constituição mudou o espírito da legislação civil de forma há muito tempo esperada, especialmente em relação aos direitos da família, introduzindo questões sociais e ambientais no entendimento dos direitos de propriedade. Embora o próprio direito civil tenha sido reformado, não podemos ignorar o peso cultural incrustado no texto do código civil quando se interpreta a nova lei, pois ainda persiste nas práticas institucionais e na sociedade. Esse é o motivo pelo qual todos os códigos precisam de análises e exames sistemáticos antes de refletir um sentimento coerente e orgânico. Se as instituições da sociedade discriminavam explicitamente as mulheres na vida pública e na privada, as políticas públicas reforçavam essas iniquidades. É necessário agora analisar essas crenças discriminatórias que persistem, continuando a orientar as práticas sociais e a restringir as mulheres no exercício de seus direitos.

### ▶ **Gênero, direitos e propriedade da terra**

O desenvolvimento do direito agrário como disciplina autônoma ainda é recente em muitos países, incluindo o Brasil, onde as leis de propriedade e posse da terra – especialmente as que regem contratos – estiveram por muito tempo restringidas pelo Código Civil. O Código Comercial só lidava com questões relacionadas à comercialização de produtos agrícolas. Os direitos dos trabalhadores agrícolas não estavam incluídos no Direito Trabalhista. Seus direitos são reconhecidos desde 1963 pelo Estatuto dos Trabalhadores Rurais e pela criação da SUPRA (Superintendência da Reforma Agrária) e do FUNRURAL (Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural), por meio dos quais eles têm garantia dos direitos de pensão por invalidez e idade avançada, por exemplo.

As normas do direito agrário adquiriram status constitucional com a promulgação da Constituição Federal em 1988. O direito agrário, que possui características de facto de direito privado, adquiriu – quando visto à luz da reforma agrária – propriedades de direito público de acordo com a Constituição Federal e com as normas do direito administrativo aprovadas por órgãos estaduais como o MDA e o INCRA. Mas a origem civil do direito agrário continua forte e é responsável pelas iniquidades de gênero que de



forma não intencional levaram à discriminação contra a mulher. Assim como em outros ramos do direito, os autores das leis agrárias no Brasil não estão preocupados em analisar o fato de que a legislação causa um impacto diferente sobre homens e mulheres. Então, por exemplo, a Lei N<sup>o</sup> 4947 de 1996 utiliza expressões genéricas como “arrendatários, inquilinos, proprietários, ocupantes” no masculino plural referindo-se a pessoas que podem se beneficiar das leis agrárias.

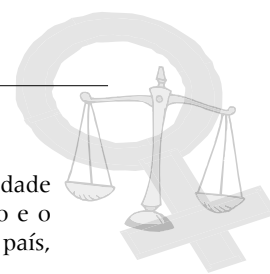
A propriedade da terra no Brasil evoluiu em várias fases, sendo acompanhada em cada estágio pelos princípios culturais e legais do poder masculino nas esferas pública e privada. (Ferreira 1988) A primeira fase, que durou até 1822, é a fase das sesmarias, terras abandonadas concedidas a colonos pela Coroa Portuguesa. A segunda fase, de 1822 a 1850, é a da posse útil da terra, por meio da qual qualquer pessoa poderia se instalar numa terra desde que cumprisse com a obrigação de mantê-la produtiva. A terceira fase foi introduzida pela Lei de Terras N<sup>o</sup> 601 de 1850, que obrigava os chefes de Estado a regularizar as sesmarias, posses úteis e outras formas de ocupação de terra mais antigas através da concessão da posse total e definitiva pessoal. Essa lei realmente unificou duas instituições diferentes, transferindo a indivíduos privados as propriedades (que pertenciam ao Estado) e posses úteis (já pertencentes aos indivíduos), proibindo a aquisição da terra desocupada de qualquer forma que não fosse pela compra. (Artigo 1) Isso de fato estabeleceu um precedente absoluto para a propriedade privada da terra, sustentando o desenvolvimento do cultivo extensivo em grande escala no Brasil e provocando dificuldades para se dar uma função plenamente social à terra.

As constituições em vigor no Brasil desde 1864 reconheceram a inviolabilidade dos direitos, incluindo o direito de propriedade, sem exceções por motivos de raça, sexo ou posição social. Antes disso, a Constituição de 1834 garantiu o exercício dos direitos de propriedade em conformidade com os interesses da sociedade. Na Constituição de 1988 atualmente em vigor, a propriedade está entre os direitos e garantias fundamentais, explicitando-se que sua função social deve ser mantida. Esta é a primeira Constituição brasileira a estabelecer o direito explícito da mulher de obter títulos de posse da terra ou de concessão nos planos da reforma agrária, além de garantir a igualdade entre o marido e a mulher. (Artigos 189 e 226)

A legislação que sustenta uma parte substancial da reforma agrária começou com o Estatuto da Terra, Lei N<sup>o</sup> 4504 de 1964, influenciada pelo Código Civil. O Estatuto estabelece:

“...medidas que visam a promover uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.” (Artigo 1 §1)

Em conformidade com o Estatuto, a reforma agrária:



“...visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.” (Artigo 16),

sendo o latifúndio punível pela expropriação no interesse da sociedade.

Como essa reforma agrária se referia implicitamente ao Código Civil, no qual a norma é o homem ser o chefe da família, isso teve um efeito inevitável sobre a implementação das políticas agrárias pelos órgãos administrativos.

*Os órgãos ligados à reforma agrária são:*

*IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), criado em 1964;*

*INDA (Instituto Nacional de Reforma Agrária), que em 1966 substituiu o*

*SUPRA (Superintendência de Reforma Agrária); e*

*INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), criado em 1970 pela fusão do IBRA e do INDA.*

*Foram estabelecidos depois o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste), o PROVALE (Programa Especial para o Vale do São Francisco), o POLOAMAZONIA e o POLONORDESTE.*

*O decreto nº 97.766/85 instituiu o PNRA-NR (Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República) e criou o MIRAD (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário), que sobreviveu até 1986, quando passou a responsabilidade pela reforma agrária para o Ministério da Agricultura.*

*O INCRA foi criado novamente em 1989 e vinculado ao Ministério da Agricultura no ano seguinte.*

O resultado foi evidente nos dados estatísticos do Censo da Reforma Agrária de 1996: baixa porcentagem de mulheres beneficiárias. Parece que o processo de seleção dos beneficiários da reforma agrária envolvia a aplicação de padrões duplos às forças de trabalho masculina e feminina, penalizando os domicílios predominantemente femininos e trabalhadoras rurais, que viam seu trabalho subestimado. Num decreto de 1986, o MIRAD ordenou que o INCRA tratasse homens e mulheres de forma igual dentro da lei na atribuição de direitos à posse de terra, pondo um fim ao sistema de padrões duplos.

Até 1986, os programas de redistribuição de terras eram claramente baseados em mecanismos que discriminavam as mulheres. Apesar de muitas leis federais, estaduais e municipais, sem falar da pressão dos movimentos sociais de base e das organizações de mulheres rurais, a inclusão das mulheres no processo de emancipação social e acesso à terra ainda é precária.



*De acordo com o Censo da Reforma Agrária de 1996, 85 por cento dos beneficiários dos planos da reforma agrária eram homens, e as mulheres receberam somente 12,62 por cento das concessões de propriedade e uso da terra. Essa proporção é menor nos estados do Ceará (8,15 por cento) e Paraná (7,20 por cento) – estados piloto do projeto de Integração da Perspectiva de Gênero no Setor da Reforma Agrária desenvolvido pela FAO/INCRA. (TCP/BRA/8922 2001) Os estados do Rio de Janeiro (17,89 por cento), Roraima (17,45 por cento) e Paraíba (16,91 por cento) são os que possuem a porcentagem mais positiva de mulheres rurais que se beneficiam diretamente da reforma agrária.*

*Outras iniciativas fizeram ainda menos pelas mulheres, de acordo com o documento distribuído pelas trabalhadoras rurais na Marcha das Margaridas, que cita dados do ano 2000 compilados pelo CONTAG, MST, MMTR (Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais) e outros. Apenas 7 por cento dos beneficiários do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) eram mulheres, e poucas são beneficiárias de iniciativas do MDA – como os projetos Casulo, Lumiar ou o PROCERA (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária) – envolvendo acesso ao crédito e à assistência educacional profissional e técnica, que são serviços de extrema importância para os trabalhadores e trabalhadoras rurais.*

A Constituição de 1988 garante títulos de domínio e concessões de uso da terra inegociáveis pelo prazo de dez anos, estipulando que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.” (Artigo 189)

A distribuição de títulos de propriedade e concessões de uso da terra para os propósitos da reforma agrária é baseada na “função social da propriedade” e na “redução das desigualdades regionais e sociais.” (Artigo 170, título VII, da Ordem Econômica e Financeira) A política agrícola deve ser planejada e implementada com a participação de produtores e trabalhadores rurais, junto com representantes dos setores da comercialização, armazenamento e transporte; e deve levar em conta os seguintes fatores: preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; assistência técnica e extensão rural; seguro agrícola, cooperativismo; eletrificação rural e irrigação; e habitação para os trabalhadores rurais. (Artigo 187)

Uma questão fundamental, abordada pela primeira vez em meados de 1990, foi a falta de regulação e cumprimento de todo um conjunto de normas constitucionais. Em resultado, reconheceu-se a necessidade de sustentações legais para regular os mecanismos da política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e a instituição do crédito fundiário. (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Artigo 50) Espera-se que essa lei incorpore uma perspectiva de gênero nos elementos da política sobre posse da terra.



A diversidade da posse da terra no Brasil exige diversas leis e políticas capazes de abordar as questões de equidade de gênero. Para os assalariados rurais, é fundamental que não haja retrocesso nas leis trabalhistas. Para os proprietários de terras, é importante desburocratizar os processos de reconhecimento do usucapião (forma de adquirir a propriedade após um longo período de posse não contestada nos termos estabelecidos pela lei). Para os trabalhadores sem terra é vital que se dê continuidade às políticas de assentamento rural.

As Constituições Estaduais de 1989 e as Leis Orgânicas Municipais de 1990 decorreram da Constituição Federal de 1988 e incluíram normas subsidiárias que, em alguns casos, contribuíram para o processo de acesso à terra e outras reformas agrárias necessárias, complementando as políticas do governo federal. Num processo contínuo de descentralização, desde 1995 o INCRA vem assinando convênios com os governos estaduais para formar entidades encarregadas de várias tarefas administrativas, desde assegurar que as comunidades tenham a infra-estrutura necessária até a delimitação dos lotes de terra e a provisão de assistência técnica e jurídica. Nenhuma dessas atividades legais intensas no nível federal e local foi empreendida no contexto de uma política pública sobre reforma agrária que incorpore uma perspectiva de gênero.

Uma leitura cuidadosa de toda a legislação derivada da Constituição revela que os termos plurais utilizados na língua portuguesa para designar pessoas no masculino coletivamente, assim como pessoas de ambos os sexos coletivamente, agem como discriminação de facto contra as mulheres, apesar do fato de que a Constituição Federal estabelece explicitamente os beneficiários como “homem” e “mulher”. (Artigo 189)

Apesar de se reconhecer que as estatísticas sobre beneficiárias da reforma agrária no Censo de 1996 foram decepcionantes, é evidente que está em andamento um processo – embora lento – de reconhecimento dos direitos da mulher à terra. Esse reconhecimento foi expressado nos pronunciamentos do MDA e do INCRA, e o projeto acima mencionado de Integração da Perspectiva de Gênero no Setor da Reforma Agrária, apoiado pela FAO, é uma manifestação inequívoca desta preocupação. A iniciativa se encaixa no contexto do Plano de Ação da FAO para a integração da mulher no desenvolvimento, que reafirma a necessidade de integrar o gênero nas políticas e programas da reforma agrária e eliminar barreiras legais no acesso das mulheres aos recursos produtivos.

Do mesmo modo, o direito agrário vem evoluindo da exclusão dos direitos da mulher em direção ao seu reconhecimento e proteção. Para ilustrar esse caso, basta observar o Estatuto, que indicava os homens “chefes de família” como beneficiários desses direitos e políticas agrárias nos seguintes termos:



“É assegurada a todos (masculino plural) a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.” (Artigo 2)

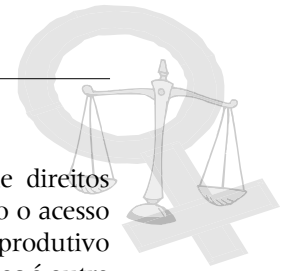
O Estatuto estabeleceu a seguinte ordem de preferência para os prováveis beneficiários da reforma agrária:

“I – o proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família; II – os que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III – os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região; IV – os agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família; V – os tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas. §1 Na ordem de preferência...terão prioridade os chefes de famílias numerosas cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída. §2 Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei. §3 Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, II e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.” (Artigo 25)

Resumindo, o Estatuto se refere a um sujeito masculino, homem, enfatizado por sua referência como “chefe da família” que ao mesmo tempo – em conformidade com o Código Civil – era pai ou marido. Quando utiliza expressões como “todos” ou “trabalhadores”, não se refere a um plural genérico, mas a um plural masculino de acordo com a lógica do Código Civil, reafirmando a subordinação da mulher.

A Constituição Federal de 1988 eliminou a discriminação contra as estruturas familiares que não haviam sido incluídas pelo Código Civil e colocou um fim na chefia masculina das famílias. No sentido formal, essas inovações repercutiram sobre todas as leis subordinadas à Constituição, inclusive as normas de acesso à terra. Em concordância com a Constituição Federal, o INCRA estabeleceu o direito de homens e mulheres se beneficiarem igualmente da reforma agrária, embora na prática se tenha continuado a dar preferência a famílias com chefia masculina e a requerentes com experiência, critérios que atuam contra a participação igual da mulher. O Decreto N<sup>o</sup>03509 de 2000, que aprovou a nova estrutura do INCRA, definiu o seguinte novo modelo de administração:

“[seu] princípio básico é a introdução de um novo paradigma de administração no INCRA, orientado para os resultados e focado nos clientes/cidadãos. A visão de futuro condutora desse princípio é a formação de um serviço público eficiente, eficaz, flexível, transparente, altamente qualificado e profissional.” (INCRA 2000)



Em termos jurídicos formais, as mulheres possuem toda a gama de direitos resultantes da participação em programas de reforma agrária, incluindo o acesso à terra, treinamento e outros recursos necessários a um cidadão rural produtivo de qualquer sexo. A eficácia social das normas que garantem esses direitos é outra questão. Em outras palavras, a brecha entre possuir esses direitos e exercê-los é o grande salto que as mulheres rurais devem dar. Num processo paralelo, a gramática masculina e a reforma agrária modelada na chefia da família pelo homem contida na proposta do INCRA de focar sua administração na perspectiva dos clientes/cidadãos precisam ser abandonadas; devem ser substituídas por uma perspectiva que reconheça as mulheres/clientes/cidadãs como chefes de família da mesma forma que os homens, em concordância com a Constituição Federal.

### ► **Obstáculos enfrentados pelas mulheres rurais na reivindicação de seus direitos**

De acordo com dados coletados em 1997, 20,1 por cento da população feminina economicamente ativa estava empregada em tarefas agrícolas, o segundo ramo mais comum de atividade econômica feminina. Cerca de 81 por cento das mulheres envolvidas em tarefas agrícolas não recebem nenhum tipo de pagamento por seu trabalho, em contraste com os 26,3 por cento de homens em situação similar.<sup>5</sup> (IBASE, 2000)

Existe agora uma maior conscientização acerca dos direitos e as mulheres estão exigindo o reconhecimento de facto desses direitos, incluindo o acesso ao domínio da terra, o registro como produtoras rurais por órgãos estaduais, municipais e federais, e outros direitos como o acesso ao crédito. Essa nova conscientização e disposição de agir surgiu através da publicação das normas constitucionais e das recomendações de conferências internacionais, realizadas por iniciativa quase exclusiva de associações de mulheres nos sindicatos da indústria, sindicatos dos trabalhadores e produtores rurais, e afins.

Os funcionários públicos responsáveis pela formulação e implementação de políticas agrárias e agrícolas precisam ter um entendimento dos obstáculos à posse da terra pela mulher para agirem apropriadamente na eliminação desses obstáculos. Os funcionários precisam ser treinados e as organizações governamentais, sindicatos e empresas precisam ser meticulosos no respeito aos direitos dos homens e das mulheres. O treinamento deve ser apropriado e acessível às mulheres, e deve levar em conta a necessidade de modificar práticas e costumes discriminatórios. É essencial que as mulheres rurais que lutaram por anos pelo acesso à terra sejam incluídas no planejamento e na execução dessas políticas para que sejam realmente efetivas.

<sup>5</sup> Cerca de 39 por cento das mulheres que trabalham na agricultura se classificam como trabalhadoras não remuneradas e 41,8 por cento como trabalhadoras em produção para consumo doméstico.





### Acesso à terra

A mera existência das leis não muda necessariamente as práticas e costumes sociais. Contudo, não se pode descartar o impacto da reforma legislativa no Brasil desde a Constituição de 1988, que eliminou grande parte da discriminação com base no gênero. O acesso à terra pode acontecer de uma das seguintes maneiras:

- ▶ compra
- ▶ doação
- ▶ domínio
- ▶ sucessão por morte
- ▶ sucessão inter vivos no caso de separação marital
- ▶ usucapião
- ▶ adjudicação através da reforma agrária

Em nenhum desses casos há restrições, em teoria, ao acesso da mulher à terra. Contudo, considerando os dados estatísticos disponíveis, os homens têm uma alta representação entre os produtores rurais. A forma na qual os dados são reunidos, com base em uma metodologia que busca identificar somente chefes de família – isto é, homens – sem contar as mulheres, poderia muito bem ser responsável por isso.

Existem impedimentos gerais ao acesso à terra (Abramovay e Ruas 2000: 40),<sup>6</sup> mas a ausência de uma perspectiva de gênero é notável em políticas públicas formuladas para permitir o acesso à terra, assim como a falta de informação disponibilizada pelos órgãos oficiais acerca dos direitos constitucionais da mulher e dos compromissos que o Brasil assumiu em relação aos mesmos nas últimas conferências internacionais. Os textos da Convenção de 1975 sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher são escassamente divulgados pelos órgãos oficiais, uma omissão bastante amplificada pela força dos costumes locais que influenciam os trabalhadores rurais assim como as ações das instituições governamentais.

As mulheres enfrentam outros obstáculos culturais: na forma como as regras administrativas da reforma agrária são estabelecidas, nas atitudes e práticas dos funcionários responsáveis pela aplicação dessas regras e no processo de seleção de possíveis beneficiários. Os critérios de qualificação do levantamento do INCRA constituem as primeiras dificuldades que as mulheres encontram na obtenção do acesso à terra. Estatísticas revelam que os inspecionados e listados em sua maioria são homens, o que indica o escopo das dificuldades enfrentadas pelas mulheres. Uma grande maioria das mulheres, casadas ou solteiras, aparece no levantamento como dependente da pessoa listada. Em geral, somente viúvas, mulheres separadas ou mulheres mais velhas podem ter qualquer esperança de

<sup>6</sup> Estima-se que cerca de 4 milhões de famílias poderiam solicitar terras na reforma agrária.



serem listadas em seu próprio nome e não como dependentes. A pessoa listada no levantamento tem a opção de solicitar a inclusão de seu parceiro, embora não haja um requisito legal. Isso representa um progresso com relação à instrução anterior, que incluía somente homens no levantamento.

Em todo o corpo das leis relativas a políticas agrárias, quase não há menção ao gênero; quando aparece, é apresentado de uma forma bastante genérica e não vem acompanhado de recursos para aplicação de um programa específico.

*O formulário de inscrição do SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária) resume os critérios de qualificação do levantamento. Exige-se uma série de documentos, incluindo certidão de nascimento e casamento dos requerentes. Quando as trabalhadoras podem apresentar esses documentos, elas devem se submeter a um processo de seleção baseado principalmente nas disposições do Estatuto da Terra (especialmente o artigo 25, que define quem pode se beneficiar da reforma agrária) e da Lei Agrária (Lei 8629/93 que rege as normas constitucionais sobre reforma agrária).*

*A questão da documentação foi discutida em seminários realizados como parte do projeto acima mencionado de Integração da Perspectiva de Gênero no Setor da Reforma Agrária em andamento no Ceará e no Paraná. Cerca de 45 por cento das trabalhadoras rurais não possuem nenhum documento formal. O MST está fazendo campanha para melhorar o acesso das trabalhadoras rurais à documentação.*

As atitudes e práticas que impedem as mulheres que tentam exercer seu direito de acesso à terra não podem ser atribuídas somente aos funcionários do governo. Além dos critérios jurídicos supostamente neutros e igualitários, o processo de seleção das mulheres beneficiárias tem uma fase subjetiva, novamente baseada em práticas aparentemente democráticas. Uma comissão composta de representantes do governo e de movimentos de trabalhadores rurais seleciona, entre os candidatos que conseguiram satisfazer os requisitos legais e burocráticos, os que irão se beneficiar do projeto da reforma agrária. Apesar da representação democrática na Comissão de Seleção, composta de representantes do governo e movimentos sociais, a baixíssima incidência de mulheres como beneficiárias indica que há exclusão – através de critérios legais e no processo de seleção da comissão mista. O estudo da organização das próprias famílias rurais pode iluminar as formas nas quais as rígidas definições dos papéis masculinos e femininos, e os padrões da predominância e da autoridade masculina nessas famílias, dão origem aos resultados conservadores destes processos de seleção.

Espera-se que, com a Resolução N°6 de 2001, o MDA inclua uma perspectiva de gênero em seus instrumentos administrativos, e automaticamente insira nomes de trabalhadoras na Nota do Produtor Rural para assim estabelecer os direitos dos homens e das mulheres, casados ou em uniões de fato, de forma direta em vez de recorrer à consulta anterior de uma das partes.



### Acesso ao crédito

De acordo com a Constituição Federal: “Compete privativamente à União legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.” (Artigo 22, inciso VII) Isso não impede os governos estaduais de estabelecerem suas próprias linhas de crédito, nem a formação de cooperativas de crédito, desde que obedeçam às diretrizes do Banco Central. A Constituição não discrimina entre homens e mulheres no acesso ao crédito e declara que a lei estabelecerá as diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado, e que a política agrícola deve levar em conta instrumentos creditícios e fiscais. (Artigos 174 e 187) Isso pode ser interpretado como uma oportunidade para o “desenvolvimento equilibrado” a ser definido em termos de uma política agrária e agrícola formulada para eliminar a discriminação social e regional, assim como a racial e a sexual.

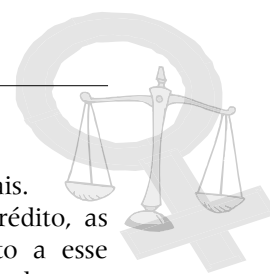
Historicamente, o crédito agrícola beneficiou grandes proprietários de terras, mas não promoveu objetivos como a maior produção de alimentos e a eliminação da exclusão social e regional, não atendeu as demandas dos trabalhadores rurais por terra nem ajudou a deter a migração rural-urbana.

*O INCRA estabeleceu os seguintes programas desenvolvidos para beneficiar homens e mulheres:*

- PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) 1996
- PROCERA (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária) 1997
- Projeto Lumiar (assistência técnica e treinamento para famílias reassentadas) 1997
- Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária 2000

*Um exame mais atento do PRONAF – elaborado para beneficiar homens e mulheres trabalhadores rurais, minifundiários e chefes de família assentados em terras adjudicadas pela reforma agrária – é particularmente revelador. O estudo do IBASE mostrou que “quase todos os beneficiários são homens (93 por cento).” De acordo com documentos do INCRA, esse projeto é uma iniciativa descentralizada de assentamento, executada em parceria com as municipalidades.*

O Banco da Terra é um importante programa de financiamento do Estado criado pela Lei Complementar N<sup>o</sup>93/98. Seu propósito é permitir que os minifundiários superem as dificuldades encontradas no acesso ao crédito. Seu decreto regulador define – utilizando o masculino plural genérico – quem pode se beneficiar do financiamento oferecido: trabalhadores rurais sem terra, preferivelmente trabalhadores remunerados, parceiros, minifundiários e arrendatários que possam demonstrar uma experiência de pelo menos cinco anos em atividades rurais; e agricultores proprietários de terra que provem ser incapazes de gerar renda suficiente para seu próprio sustento ou o sustento de suas famílias. (Artigo 5) Outro requisito mais provável de ser cumprido pelos homens do que pelas mulheres é a prova de experiência de cinco anos na agricultura por meio de registros e históricos de emprego, e declarações de



cooperativas agrícolas, associações ou sindicatos de trabalhadores rurais. Considerando as maiores possibilidades do homem no acesso ao crédito, as mulheres, enquanto esposas, são impedidas de exercer seu direito a esse benefício, e sua assinatura não é nem considerada necessária quando seus maridos ou parceiros assumem um compromisso de crédito. Sem uma política claramente definida visando a ampliação do acesso da mulher à terra e ao crédito, os benefícios do Banco da Terra serão restritos aos homens, excluindo mais uma vez a mulher.

O acesso mais fácil dos homens ao crédito também provém do processo de levantamento já discutido, que novamente privilegia o homem. Como beneficiários oficiais da reforma agrária, são os homens que recebem empréstimos para a administração da terra, e que se comprometem a saldar os empréstimos. De acordo com o direito civil brasileiro, homens e mulheres casados precisam do consentimento de seu parceiro para ter acesso ao crédito. Esse requisito é dispensado no caso do crédito rural, apesar de os benefícios e obrigações derivados desse crédito estarem ligados ao lote de terra e não somente à pessoa nela assentada.

A experiência local mostra que é possível direcionar programas de crédito aos agricultores pobres dando prioridade aos mais excluídos, neste caso as mulheres. Se esses esquemas fossem defendidos pelo Fórum Nacional de Secretários de Agricultura e por empreendimentos conjuntos entre o INCRA e governos estaduais, o modelo poderia se espalhar e criar raízes na prática social, assim como a CONTAG e o MST desenvolveram estratégias para influenciar programas de crédito do governo. (Couto 1998)

*Entre 1995 e 1997, a Secretaria de Agricultura do Distrito Federal de Brasília criou e manteve o Programa de Apoio aos Pequenos Agricultores Rurais, concedendo crédito sem depender das provas tipicamente exigidas pelos bancos como títulos de propriedade.*

*Já que cerca de 40 por cento desses agricultores eram homens ou mulheres proprietárias, a prova do título de posse da terra foi fornecida na forma de um certificado da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) declarando que os mesmos trabalharam em suas terras por cinco anos.*

*O programa ofereceu assistência técnica e crédito, e ajudou a comercializar produtos. Apesar de não haver uma política clara de gênero, o programa ajudou minifundiárias na produção doméstica de doces para venda comercial.*

Homens e mulheres devem cumprir os mesmos requisitos legais para ter acesso ao crédito. Embora as conferências internacionais sobre população e desenvolvimento e a Quarta Conferência da Mulher tenham feito recomendações acerca da necessidade de se apoiar as mulheres rurais no acesso ao crédito, a ausência de uma perspectiva de gênero nas políticas públicas impediu a criação de mecanismos para alcançar esse objetivo.



Além de ter que abrir caminho através de processos burocráticos intrincados e antiquados nos quais elas não têm experiência, as mulheres têm que lidar com agentes financeiros que, por sua vez, não sabem lidar com elas. Muitos continuam considerando o homem como único chefe da família e proprietário da terra. Ademais, a falta de treinamento das mulheres em planejamento financeiro, gestão de recursos e comercialização, dentre outras coisas, e os mecanismos externos discriminatórios (mesmo dentro da unidade familiar) constituem outros obstáculos a serem superados no contexto de uma política que vise efetivamente ao empoderamento das mulheres rurais.

Existem casos isolados de mulheres que obtêm crédito de pequenas municipalidades, bancos estaduais ou cooperativas, que devem ser levados em conta pelas organizações de mulheres, pelo sistema financeiro e pelos funcionários de organizações de crédito rural. É preciso treinar agentes financeiros, em todos os níveis de administração e operações, para que eles reconheçam os direitos da mulher ao crédito e possam trabalhar para superar os obstáculos enfrentados pelas mulheres quando solicitam crédito.<sup>7</sup>

Um fator cultural que impede o acesso da mulher ao crédito rural e que não deve ser esquecido é a relutância da mulher em considerar o crédito como uma opção. No entanto, estudos executados pela FAO (1995) em vários países, incluindo o Brasil, indicam que os empréstimos concedidos a mulheres têm um alto índice de recuperação.

### **Acesso a assistência técnica e treinamento**

A Constituição Federal prevê o planejamento e a implementação de uma política agrária de assistência técnica e extensão rural. (Artigo 187, IV) O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma forma prevê a criação do SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) que deve funcionar sem prejuízo de outros órgãos públicos que atuam nessa área. (Artigo 62)

Observou-se que os programas de treinamento e extensão rural tendem a reforçar os papéis tradicionais da mulher, envolvendo atividades que constituem uma extensão do ambiente doméstico sem reconhecer suas atividades produtivas ou a necessidade de treinamento profissional. Muitos programas de treinamento, sejam geridos pelo governo ou fornecidos por sindicatos e cooperativas rurais, oferecem cursos de confecção, costura e culinária e de outras habilidades de que elas precisam para manter suas atividades como produtoras rurais, e não levam em conta a diversidade e amplitude das atividades produtivas em que as mulheres estão envolvidas.

<sup>7</sup> No Estado do Ceará, por exemplo, quase 5,4 por cento dos beneficiários do PRONAF são mulheres. Em todo o Brasil, quase 8,2 por cento dos beneficiários do PROGER (Programa de Geração de Renda) são mulheres.



Não existem dados para medir o acesso da mulher às tecnologias que facilitam seu trabalho, melhoram sua produtividade e as deixam com tempo livre para realizar atividades comunitárias.

### **A participação da mulher em organizações e na tomada de decisões**

Mesmo em países onde os indicadores da educação são mais altos para as mulheres do que para os homens, como no Brasil, Costa Rica, Panamá e Uruguai, a participação feminina em organizações de produção no nível gerencial não reflete essa situação positiva. (FAO 1993: 61) A pesquisa realizada pela FLASCO (Faculdade de Ciências Sociais da América Latina) em 1991 constatou ausência ou baixa representação da mulher não só nos órgãos estaduais, mas em instituições civis como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e a ABI (Associação Brasileira de Imprensa).

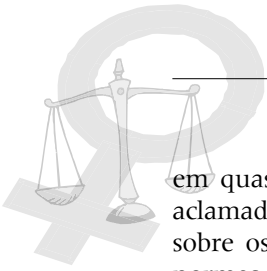
Vários estudos empreendidos para examinar a participação em sindicatos e partidos políticos recomendam a introdução de uma política de cotas – uma grande novidade nas duas últimas décadas – para facilitar a participação da mulher. (Delgado 1997, Neves 1995, entre outros) No início dos anos 1990, a CUT decidiu estabelecer um mínimo de 30 por cento de representação feminina em seu esquema de tomada de decisões.

Isso devia servir de exemplo para que sindicatos e afiliados agissem da mesma forma, seja em áreas urbanas ou rurais. A representação de mulheres nos cargos administrativos dos sindicatos é bastante pequena, especialmente nas áreas rurais, e as mulheres começaram a pressionar por uma presença maior no nível administrativo em sindicatos, movimentos rurais como o MST e em grupos de colonizadores e pequenos agricultores. Já em 1995 até o Congresso Nacional havia aprovado normas exigindo que os partidos políticos incluíssem cotas de pelo menos 30 por cento de candidatas na apresentação do partido.

A participação da mulher rural em movimentos e sindicatos cresceu por todo o país. Várias reuniões e seminários são promovidos através de suas próprias publicações, que circulam por redes de sindicatos, confederação de sindicatos e movimento autônomo de mulheres. Está em andamento um intercâmbio entre as mulheres rurais e urbanas, com apoio de organizações não governamentais e governamentais locais, incluindo os conselhos estaduais e municipais da mulher. Houve um aumento significativo na adesão de mulheres aos sindicatos, que compreendem agora mais de dois milhões de mulheres nas áreas rurais. (FAO 1994)

### **Direito consuetudinário e impedimentos culturais à igualdade de gênero**

O fato de que a grande maioria das trabalhadoras rurais não é remunerada impede seu acesso às disposições legais que as protegem. No Brasil, assim como



em quase todos os países da região, há muita ignorância acerca dos direitos aclamados nos regulamentos legais. Essa falta de conhecimento (por exemplo, sobre os benefícios da reforma agrária) implica a exclusão das mulheres. As normas consuetudinárias que discriminam as mulheres em sua maioria refletem valores expressados nas leis brasileiras anteriores à Constituição Federal de 1988. Nas áreas rurais, as normas consuetudinárias e a ideologia que inspirou o Código Civil parecem ter uma forte influência sobre a organização das famílias e outras esferas da vida social. O poder do marido, como chefe da família, é uma característica nas opiniões dos homens e mulheres rurais e dos funcionários que atuam junto a esses trabalhadores e trabalhadoras. A longa validade de um direito que legitima as relações hierárquicas dos homens sobre as mulheres marcou profundamente o pensamento e o comportamento dos indivíduos na sociedade brasileira. Pode-se ver essa hierarquia trabalhando contra a mulher na prática diária e em decisões jurídicas; ela segue um direito consuetudinário inspirado por normas sociais e uma interpretação hierárquica da lei que confere uma legitimidade 'natural' aos sistemas de herança e ao direito de acesso à terra.

Os movimentos de mulheres, incluindo sindicatos da indústria e sindicatos de trabalhadoras, consideram que a tradição da hierarquia de gênero prevaleceu por tempo demais na sociedade. (Moura 1978, Carneiro 1996) O peso do direito consuetudinário – derivado de normas culturais, da interpretação discriminatória das leis estaduais após 1988 ou da aplicação de leis anteriores a 1988 – constitui um impedimento a ser neutralizado ou eliminado pelas instituições do governo que promovem a reforma agrária.

A capacidade de exercer direitos, entre outras coisas, depende de haver uma correspondência entre os direitos formais/legais proclamados pelo Estado e os costumes sociais, valores e comportamento. O processo da reforma agrária, que por meio da política de assentamento sinaliza a diluição do domínio da terra, também deve incorporar a diluição do poder masculino e a inclusão da mulher.

### ► **Propostas legislativas e estratégias legais para efetuar a mudança**

Na análise das leis brasileiras em geral, e do direito agrário em particular, constatou-se que até 1988 a legislação oscilava entre uma retórica discriminatória contra as mulheres e uma retórica neutra, assexual. Desde 1988, a legislação brasileira se caracteriza por um discurso assexual e neutro ou uma retórica igualitária. A invisibilidade das mulheres como indivíduos com direitos é mantida dentro dessa retórica neutra e assexual, permitindo a proliferação das práticas discriminatórias contra as mulheres.



Ao elaborar propostas específicas de reforma legislativa, deve-se focar na situação das mulheres rurais que, muito mais do que as mulheres urbanas, precisam enfrentar a força dos costumes discriminatórios. É necessário estabelecer propostas de mudança das normas do direito agrário em um contexto legal sistemático. É fundamental que o mesmo paradigma legal opere por todo o sistema judiciário e em todas as áreas do direito, incluindo leis de práticas institucionais e decisões judiciais. No Brasil, esse esforço ainda não foi feito. Nem o Código Civil nem o Código Penal foram reformados desde a Constituição de 1988, embora haja atualmente projetos de reforma perante o Congresso Nacional.

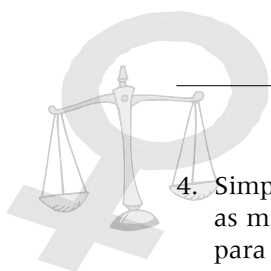
As mudanças legais devem corresponder às políticas públicas para que o direito igualitário se torne efetivo. As políticas com esse propósito devem incluir a disseminação geral das leis e sua interpretação, com processos educacionais formais e informais visando trabalhadores e trabalhadoras rurais e funcionários responsáveis pelos programas da reforma agrária. Deve-se estabelecer mecanismos de monitoramento e controle da aplicação das leis, sustentados por estudos e levantamentos para confirmar a eficácia da legislação.

Tendo em vista que as práticas estão mudando sem o abandono correspondente da mentalidade de discriminação contra a mulher, os planos da reforma agrária devem ao menos incluir uma série de propostas para a futura orientação do empoderamento da mulher. É necessário determinar essas propostas explicitamente, a fim de assegurar que os profissionais do desenvolvimento, planejadores e formuladores das políticas sobre os direitos da mulher rural continuem a ser informados sobre as brechas entre os direitos teóricos e a capacidade de exercê-los. É com o intuito de facilitar a integração das mulheres rurais como beneficiárias da reforma agrária que as seguintes propostas legislativas e institucionais são apresentadas.

### **Propostas legislativas**

1. Revisar o Estatuto da Terra e leis posteriores para incluir as expressões explícitas “mulheres e homens” no lugar do masculino plural genérico, e incluir tanto as formas masculinas como as femininas na definição dos beneficiários masculinos e femininos da reforma agrária. Eliminar expressões que supõem que os chefes de família são homens, impedindo os direitos da mulher à terra, assim como o acesso ao crédito, treinamento e representação política;
2. Eliminar leis que, embora de caráter neutro, possam agir como obstáculos à mulher e, por exemplo, impedir seu acesso ao crédito;
3. Tornar obrigatória a definição de maridos e esposas, assim como parceiros e parceiras em uma união estável, como beneficiários em levantamentos da reforma agrária para posse da terra – como já acontece em vários países da região;





4. Simplificar os requisitos burocráticos, particularmente os mais difíceis para as mulheres cumprirem, em conformidade com o Artigo 4 da Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher;
5. Avaliar a viabilidade de se codificar as leis agrárias em um só corpo legal organizado em torno da promoção da equidade de gênero;
6. Revisar os documentos formulados pelo MDA/INCRA, com o objetivo de identificar e eliminar conceitos que possam reforçar a discriminação.

### **Propostas institucionais**

1. Ampliar o diálogo com as mulheres que atuam dentro de movimentos de trabalhadoras rurais, buscando compreender e estabelecer diretrizes para atender às suas demandas. Incentivar as instituições sociais e estatais a levar em consideração as demandas da Marcha das Margaridas;
2. Ampliar o diálogo com as trabalhadoras rurais nos assentamentos do INCRA, buscando compreender sua situação real, suas dificuldades e suas sugestões para permitir o acesso aos benefícios da reforma agrária;
3. Produzir materiais educacionais para disseminar e explicar os direitos que homens e mulheres podem reivindicar dentro da reforma agrária;
4. Treinar funcionários públicos na aplicação de leis e no monitoramento da eficácia de sua aplicação;
5. Realizar levantamentos e pesquisas quantitativas e qualitativas, para revelar a situação real das mulheres rurais – focando no quanto elas se beneficiam da reforma agrária, seu insumo efetivo no desenvolvimento de assentamentos e os impedimentos que elas enfrentam para o exercício de seus direitos no processo da reforma agrária.



## ► Referências

- Abramovay, M. & Ruas, M.** 2000. *Companheiras de luta ou 'coordenadoras de painelas'? As relações de gênero nos assentamentos rurais*. UNESCO/MDA/ UNICEF/Ministério da Saúde/UNAIDS, Brasília.
- Ardaillon, D. & Debert, G.** 1987. *Quando a vítima é mulher*. CNDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher)/Ministério da Justiça, Brasília.
- Barsted, L.L.** 1999. As mulheres e os direitos civis. En CEPIA *Coleção traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Carneiro, M.J.** 1996. *Memória, esquecimento e etnicidade na transmissão do patrimônio familiar*. ANPOCS, Brasil.
- Carneiro, M.J.** 1997. Política pública e agricultura familiar: Uma leitura do PRONAF. *Estudos – Sociedade e Agricultura*, n.º 8. UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil. (mimeografado)
- Couto, A.M.** 1998. A viabilização de uma cooperativa de crédito – O caso CRESOL/BASER (Sistema de cooperativas de crédito rural com interação solidária) no sudoeste do Paraná. En EMBRAPA/Ministerio da Agricultura *Agricultura Familiar: Desafios para a sustentabilidade*. Aracaju, Segipe, Brasil.
- Deere, C.D. & Leon, M.** 2000. *Gênero, propiedad y empoderamiento: Tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Tercer Mundo.
- FAO.** 1989. *Plan of Action for the integration of women in development (1989–1995)*. Roma.
- FAO.** 1990. *Informe de la mesa redonda regional sobre búsqueda de mecanismos jurídicos que posibiliten la participación de la mujer en el desarrollo rural*. Santiago.
- FAO.** 1993a. *Mujeres rurales de América Latina y el Caribe. Hacia la construcción de una red de instituciones y organismos de apoyo*. Santiago.
- FAO.** 1993b. *Municipio rural, participación popular e instituciones de apoyo a los pequeños agricultores*. Roma.
- FAO.** 1994a. *The legal status of rural women in 19 Latin American countries*. Roma.
- FAO.** 1994b. *Informe del seminario taller subregional sobre la participación de la mujer en el desarrollo rural y la descentralización*. Caracas.
- FAO.** 1995a. *Plan of Action for women in development (1996–2001)*. (C 95/14/SUP/1). Roma.
- FAO.** 1995b. *Looking towards Beijing '95. Rural women in Latin America and the Caribbean: situation, perspectives and proposals*. Santiago.
- FAO.** 1995c. *Informe del seminario taller subregional sobre la participación de la mujer en el desarrollo rural y la descentralización*. Santiago.
- FAO.** 1998. *Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Roma.



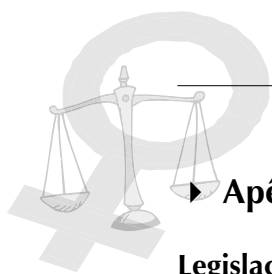
- FLACSO.** 1991. *Mulher em dados no Brasil*. Santiago.
- Hermann, J. & Barsted, L.L.** 1995. *O judiciário e a violência contra a mulher. A ordem legal e a (des) ordem familiar*. Rio de Janeiro, Brasil, CEPIA.
- IBASE.** 1999. *Observatório da cidadania* n.º 3. Rio de Janeiro, Brasil.
- IBASE.** 2000. *Observatório da cidadania* n.º 4. Rio de Janeiro, Brasil.
- INCRA.** 1994. *Seminário nacional sobre capacitação em apoio aos assentamentos de reforma agrária*. Fortaleza, Brasil. (mimeografado)
- INCRA.** 1998. *I censo da reforma agrária do Brasil*. Ministério Extraordinário de Política Fundiária/ INCRA/CRUB/UNB, Brasília.
- INCRA.** 2000. *Balanco da reforma agrária e da agricultura familiar*. Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, Brasília.
- MIRAD/INCRA.** 1964. *Estatuto da terra – Lei 4.504/64*. Ministério de Reforma Agrária.
- Moura, M.** 1978. *Os herdeiros da terra*. São Paulo, Brasil, Hucitec.
- NAÇÕES UNIDAS.** 1985. *Report of the World Conference to review and appraise the achievements on the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. Nairóbi
- NAÇÕES UNIDAS/CEPAL.** 1993. *Agenda 21 – Resumo – Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil, Rio de Janeiro, Brasil.
- Neves, D.P.** 1998. O econômico e o familiar: Interdependências, potencialidades e constrangimentos. En EMBRAPA/Ministério da Agricultura *Agricultura familiar: Desafios para a sustentabilidade*. Aracaju, Sergipe, Brasil.
- Neves, M.** 1995. *Trabalho e cidadania. As trabalhadoras de contagem*. Petrópolis, Brasil, Vozes.
- PNUD/IPEA.** 1996. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília.
- UNDP/UN.** 1985. *Human Development Report*. México.



## ► Apêndice 1

### Abreviaturas

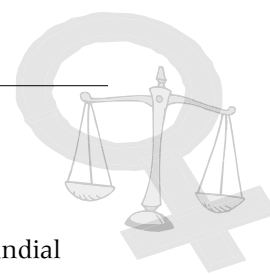
<b>CDR</b>	Conselho de Desenvolvimento Rural
<b>CNDM</b>	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
<b>CONTAG</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
<b>FUNRURAL</b>	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
<b>IBRA</b>	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
<b>IDG</b>	Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Gênero
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IDM</b>	Índice de Desenvolvimento da Mulher
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>INDA</b>	Instituto Nacional de Reforma Agrária
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MIRAD</b>	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
<b>MMTR</b>	Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>POLOAMAZONIA</b>	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo para a Amazônia
<b>POLONORDESTE</b>	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
<b>PROCERA</b>	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PROTERRA</b>	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
<b>PROVALE</b>	Programa Especial para o Vale do São Francisco
<b>SUPRA</b>	Superintendência da Reforma Agrária



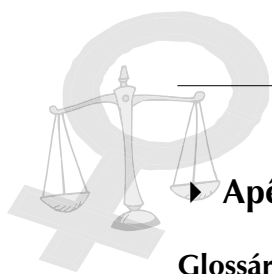
## ▶ Apêndice 2

### Legislação nacional e internacional consultada

<b>1850</b>	Lei N° 601. Lei Agrária.
<b>1916 e emendas posteriores.</b>	Código Civil brasileiro.
<b>1943 e emendas posteriores.</b>	Consolidação das Leis Trabalhistas.
<b>1948</b>	Declaração Universal dos Direitos Humanos, ONU.
<b>1962</b>	Lei N° 4121. Situação civil da mulher casada.
<b>1964</b>	Lei N° 4504. Situação da terra.
<b>1966</b>	Lei N° 4947. Estabelece as normas do direito agrário.
<b>1966</b>	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.
<b>1966</b>	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
<b>1969</b>	Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica.
<b>1979</b>	Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.
<b>1988</b>	Constituição da República Federativa do Brasil.
<b>1990</b>	Plano de Ação da FAO para a Integração da Mulher no Desenvolvimento.
<b>1992</b>	Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
<b>1993</b>	Lei N° 8629. Direito Agrário.



<b>1993</b>	Declaração de Viena.
<b>1994</b>	Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento.
<b>1998</b>	Lei Complementar N° 93 sobre o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra.
<b>2000</b>	Decreto N° 3475. Regula a Lei Complementar N° 93 de 1998.
<b>2000</b>	Decreto N° 3508 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).
<b>2001</b>	Resolução N° 6 do Ministério do Desenvolvimento Agrícola.



## ▶ Apêndice 3

### Glossário

**Acordo internacional.** Uma forma de convenção internacional entre as nações que cria obrigações entre os Estados signatários. No Brasil, após a ratificação pelo Congresso Nacional, os pactos internacionais têm força de lei interna.

**Adjudicação de terras.** Ato administrativo, que transfere a propriedade da terra aos beneficiários de projetos da reforma agrária.

**Autoridade marital.** Poder ou autoridade concedida ao marido como chefe da unidade familiar. No Brasil, a autoridade do chefe da família é compartilhada com a esposa.

**Autorização marital.** Autorização do marido, exigida por lei para atos realizados pela esposa.

**Capacidade civil.** A capacidade jurídica de exercer direitos e cumprir obrigações.

**Capacidade jurídica.** A capacidade de todas as pessoas de gozar de seus direitos e deveres, desde que cumpram os requisitos da lei.

**Conflito de leis.** Situação na qual mais de uma lei rege ou disciplina uma só questão com diferentes orientações.

**Convenção internacional.** Acordo entre nações relativo a um tema específico, fazendo surgir obrigações comuns. Após a ratificação pela estrutura jurídica nacional, este acordo tem a força de uma lei interna.

**Costume.** Norma não escrita que, não obstante, prevalece sobre práticas e valores sociais.

**Curadoria.** Situação na qual uma pessoa que atingiu a maioridade é impedida de exercer direta e completamente seus direitos e deveres, devido à limitação de sua capacidade jurídica. Neste caso, é nomeado um guardião ou curador para representá-la e administrar seus bens.

**Declaração internacional.** Acordo entre países em relação a um tema específico ou o reconhecimento de um conjunto de direitos que são comuns aos países signatários da declaração. De acordo com um ponto de vista tradicional, considerava-se que as declarações internacionais, diferentemente dos tratados, convenções e acordos, não têm força de leis nacionais internas. A interpretação moderna aceita que os direitos reconhecidos pelas declarações são válidos internamente.

**Direito agrário.** Conjunto de normas jurídicas, doutrinas, jurisprudência e instituições relativas à regulação das relações de posse, propriedade e uso da terra, e das relações contratuais cujo objeto é a atividade agrícola.



**Direito civil.** Ramo do direito privado que regula as relações entre os indivíduos, incluindo as relacionadas a bens, ativos, família, obrigações e contratos, propriedade e sucessão.

**Direito consuetudinário.** Leis não escritas que, não obstante, regulam as práticas e influenciam os valores sociais.

**Direito das sucessões.** Conjunto de leis que regulam a transferência de bens herdados de uma pessoa a outra no caso de morte.

**Direito de família.** Conjunto de normas que regulam as relações entre os cônjuges e entre pais e filhos.

**Direito natural.** Leis não promulgadas pelo Estado, mas que, não obstante, o precedem na forma de princípios orientadores, incluindo os valores de ética e justiça.

**Direito objetivo.** São as leis estabelecidas pelo Estado através de sua legislação.

**Direito penal.** Conjunto de normas que definem os crimes e as penas.

**Direito privado.** Conjunto de normas que regulam as relações entre os indivíduos, definindo seus direitos e obrigações recíprocos. O direito civil é um ramo do direito privado.

**Direito público.** Conjunto de leis em que predomina o interesse do Estado nas relações com outros Estados ou entidades privadas. O direito administrativo, o direito constitucional e o direito penal são exemplos de direito público.

**Direito subjetivo.** É o direito que tem um indivíduo de fazer valer as leis promulgadas pelo Estado, inclusive por meio de ações judiciais.

**Direito trabalhista.** Conjunto de normas que regulam as relações de trabalho, definindo os direitos e obrigações recíprocos dos empregadores e dos empregados, assim como a relação do Estado com eles.

**Lei.** Conjunto de regras de conduta promulgadas pelo Estado. Em um sentido mais amplo, a lei de um país é composta de todo o conjunto de leis, jurisprudências, doutrinas jurídicas e instituições jurídicas.

**Nota do Produtor Rural.** Uma forma de registro oficial que enumera os produtos já comercializados ou a serem comercializados.

**Outorga uxória.** Autorização pela esposa, exigida por lei para atos realizados pelo marido.

**Patria potestas (Poder familiar).** Conjunto de direitos e deveres que a lei atribui ao pai ou à mãe sobre o menor e seus bens.

**Pensão alimentícia.** Quantia paga por parentes mais velhos ou mais novos, assim como pelos cônjuges, aos que têm direito ou necessidade de sustento. Inclui alimentação, assim como os recursos necessários para a vida ou outras necessidades fundamentais para a subsistência.





**Plano de Ação.** Documento internacional, geralmente fruto de conferências, assinado pelos Estados sobre questões específicas, definindo obrigações para a superação de problemas. Diferentemente das convenções, tratados e acordos, os planos de ação não têm força de lei internacional, mas consistem de princípios orientadores das leis dos países que os assinam.

**Posse.** Exercício de um dos poderes inerentes ao domínio, independentemente do título de propriedade. A posse pode ser legítima ou não, de acordo com os requisitos da lei.

**Regime de propriedade.** Princípios legais que regem as relações econômicas entre os cônjuges.

**Reservas.** Não aderência pelo Estado a certas cláusulas de convenções, tratados ou acordos internacionais, embora haja aceitação do conjunto de disposições desses instrumentos legais.

**Sucessão inter vivos.** Transferência ou divisão de bens entre pessoas vivas. Isso ocorre, por exemplo, quando os cônjuges se separam.

**Terra devoluta.** Terra que é de propriedade do Estado.

**Tratado.** Uma forma de convenção entre as nações que define os direitos e obrigações. No Brasil, após a ratificação pelo Congresso Nacional, os tratados têm força de lei internacional.

**Tutela.** Situação na qual os menores, sem pátrio poder, são legalmente colocados sob a proteção de um tutor nomeado pelo tribunal.

**União de fato.** União voluntária entre pessoas, que implica direitos e deveres.

**União estável.** União voluntária entre um homem e uma mulher para formar uma unidade familiar ou para conviverem, sem a necessidade de registrar o fato com a autoridade do Estado.

**Usucapião.** Forma de adquirir a propriedade após um longo período de posse não contestada nos termos estabelecidos pela lei.



*NICARÁGUA* • **Accesso à terra**

## *Resumo*

---

O acesso à terra é crucial para o desenvolvimento agrícola e a segurança alimentar. É uma questão central nas economias em que o setor agrícola contribui para o emprego geral e para o PIB (produto interno bruto). Para ser produtivo, a necessidade mais básica do trabalhador agrícola é a de poder ter acesso à terra e utilizá-la. Mas a segurança agrária muitas vezes está longe de ser garantida por estar sujeita a fatores culturais, sociais, econômicos e institucionais. Ademais, esses fatores tendem a alienar as mulheres desproporcionalmente do exercício do controle sobre a terra onde elas trabalham. No contexto da Nicarágua, qualquer discussão sobre o acesso da mulher à terra deve começar pelo exame dos fatores legislativos, culturais e institucionais que se interpõem entre a mulher e os vários novos direitos à terra oriundos das reformas agrárias ocorridas nos últimos 30 anos.

Este artigo observa as reformas agrárias implementadas nas últimas três décadas por governos sucessivos – incluindo a concessão de título da terra, a legislação sobre titulação conjunta e outras mudanças no direito agrário; programas de distribuição de terras; e o que está acontecendo como resultado do surgimento de um mercado comercial de terras na Nicarágua depois da liberalização econômica – a fim de avaliar o impacto específico de cada um sobre a mulher.



# Acesso da mulher à terra na Nicarágua

*Sara Ceci*

## ► Introdução

Na Nicarágua, assim como em muitos países que assinaram as resoluções das Nações Unidas relativas à mulher nas últimas três décadas, várias medidas foram tomadas a fim de remover os obstáculos institucionais que tradicionalmente impediram que a mulher obtivesse acesso a recursos como a terra. É importante assinalar que o acesso restrito da mulher à terra e a outros recursos naturais é parte de uma falta de igualdade ainda maior na vida pública e privada, de modo que a remoção dos obstáculos institucionais ao acesso da mulher à terra não remove necessariamente as barreiras econômicas, sociais e culturais que os acompanham.

Realizou-se uma pesquisa de campo na Nicarágua com o objetivo de entender se as mudanças na legislação, reformas institucionais, distribuição de terras e os programas de titulação foram suficientes para aumentar a oportunidade da mulher de possuir e controlar terras e outras garantias, recursos e serviços. Outro propósito deste trabalho é o de responder à questão de se o maior acesso da mulher à terra (através da titulação e do mercado de terras) levou a mudanças no uso e na gestão da terra pela mulher.

O processo de consulta levou à definição do quadro institucional sob o qual se colocou o processo de reforma agrária e à revisão dos regulamentos legais e das mudanças institucionais que aconteceram recentemente. O processo também visa a compreender a dinâmica atual do setor rural como os conflitos



de propriedade, transações do mercado de terras informal e o processo de legalização do título. Além disso, analisa-se o papel de outros fatores, como as atitudes culturais dos funcionários públicos na prevenção ou restrição do acesso da mulher à terra.

A pesquisa de campo também levou a mudanças nos registros relativos à participação da mulher na tomada de decisões tanto na família quanto na comunidade, oportunidade de renda e acesso da mulher aos recursos. Sua intenção inicial era conhecer e quantificar, sempre que possível, as condições de acesso e de controle da terra pela mulher, e sua situação em relação aos direitos de propriedade. Portanto, este trabalho investigou a problemática da propriedade e da titulação conjunta, assim como a situação dos conflitos sobre direitos de propriedade.

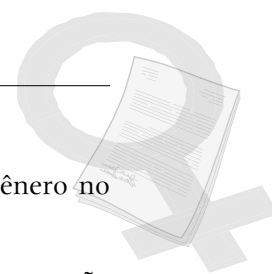
Contudo, a atual dinâmica do setor rural precisa ser levada em consideração quando se avalia se o acesso da mulher à terra na Nicarágua melhorou. Conflitos de propriedade, transações do mercado de terras informal, legalização do título, a atitude dos funcionários públicos, a falta de familiaridade da mulher com o acesso a recursos financeiros e jurídicos e sua participação limitada na tomada de decisões na família e na comunidade, tudo isso impediu que a mulher realizasse seus potenciais direitos de possuir terras.

Este artigo examina as formas nas quais os direitos agrários das nicaragüenses receberam um maior reconhecimento governamental e legal durante os últimos 30 anos, enquanto ainda enfrentavam dificuldades na implementação devido à brecha entre o direito formal e a prática consuetudinária. O artigo examina também o impacto sobre as nicaragüenses da recente liberalização do mercado, que facilitou a compra e a venda de terras para quem tem acesso aos sistemas creditícios e bancários.

Houve mudanças amplas no contexto agrário da Nicarágua durante as três últimas décadas. As reformas agrárias no governo Somoza dos anos 1960 e 1970 e no período sandinista de 1979 a 1990 foram seguidas pela contra-reforma agrária de 1990 a 1997; a fase atual de liberalização do mercado fomenta o surgimento de um mercado de compra e venda de terras. Este artigo destaca as formas em que o atual direito das nicaragüenses à terra foi afetado por essas mudanças mais amplas na sociedade, assim como pelas medidas específicas adotadas para ampliar os direitos agrários da mulher.

### ► Fatores determinantes: legislação, instituições e direito consuetudinário

Apesar da contribuição da mulher para a economia agrária, a verdade é que homens e mulheres raramente têm acesso igual à terra. Os mecanismos legislativos, culturais e institucionais são utilizados para restringir os direitos



da mulher à terra, o que leva a uma marcante desigualdade de gênero no sistema de posse da terra.

As leis que formalmente determinam o acesso da mulher à terra estão relacionadas à legislação nacional e estrutura jurídica internacional, enquanto os mecanismos culturais utilizados para excluir as mulheres estão relacionados às práticas institucionais e costumes sociais que na realidade limitam o acesso da mulher à terra.

## **Contexto legislativo do direito da mulher à terra**

### *Estrutura jurídica nacional*

Uma análise dos fatores legislativos que privam as mulheres do direito de possuir ou utilizar terras geralmente começa com o exame das regras e regulamentos contidos nas constituições nacionais, códigos civis, códigos de família e legislação agrária, já que estes afetam a posse da terra e a distribuição da propriedade.

As constituições nacionais quase sempre contêm regras e regulamentos que em teoria garantem direitos iguais para homens e mulheres, mesmo se, na maioria dos países, as mulheres ainda não começaram a assegurar e a usufruir efetivamente os mesmos direitos que os homens.

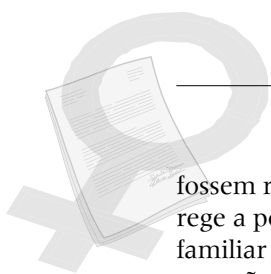
Os códigos civis estabelecem as regras relativas à capacidade civil da mulher de exercer seus direitos legais. Em outras palavras, os códigos civis determinam o acesso da mulher à terra na prática, qualificando seus direitos de possuir bens, executar transações no mercado e assumir obrigações creditícias.

Os códigos de família incluem áreas da legislação como direitos de sucessão ou herança,<sup>1</sup> pátrio poder e disposições sobre casamento; todos podem determinar a capacidade da mulher de herdar, possuir, dispor ou controlar o uso de um recurso da família como a terra. Em muitos países nos quais a herança é patrilinial e patriarcal, os padrões culturais dão preferência aos herdeiros do sexo masculino, mulheres e homens não são tratados igualmente pela legislação sucessória e as mulheres têm menos probabilidade de herdar terras.

A legislação agrária também tem um impacto sobre o acesso da mulher à terra, especialmente em países que passaram por uma recente reforma agrária, como muitos na América Latina. Nas últimas décadas, os programas de distribuição e titulação de terras em alguns países tentaram assegurar que as mulheres

---

<sup>1</sup> Sucessão é o processo através do qual a propriedade domínio da terra e de outros bens é transferida de uma geração para outra e entre membros de uma família. É uma das formas pelas quais as pessoas ganham acesso à propriedade.



fossem reconhecidas como produtoras agrícolas na legislação agrária e civil que rege a posse e a distribuição de terras. Porém, é geralmente o chefe da unidade familiar – uma designação que a mulher raramente adquire na prática a menos que não haja homens na família – quem se beneficia desses programas.

### *Estrutura jurídica internacional*

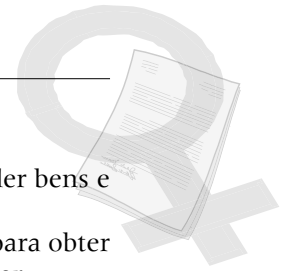
Entre 1975 e 1995, as Nações Unidas e a comunidade internacional realizaram quatro conferências mundiais sobre a mulher. Cada uma resultou em recomendações de que os Estados Membros aprovassem medidas legislativas e políticas para promover o acesso das mulheres à terra e a outros recursos necessários, com o objetivo de habilitá-las a participar no processo de produção em igualdade de condições com os homens. A recomendação de oferecer garantias constitucionais e legislativas de não-discriminação e direitos iguais para homens e mulheres foi aprovada pelos Estados Membros das Nações Unidas na Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher realizada na Cidade do México em 1975 (parágrafos 37 e 46 a 48 do Plano de Ação Mundial).<sup>2</sup>

Este primeiro passo rumo à criação de uma estrutura jurídica internacional para promover e reconhecer os direitos da mulher sustenta uma série de artigos relacionados especificamente ao direito da mulher à terra. As disposições mais importantes incluem:

- ▶ Artigo 14 da Resolução 24/180 da Assembleia Geral da ONU de 1979, conhecida como CEDAW (Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher). Esse artigo consagra o direito da mulher rural de participar de forma igual na reforma agrária e nos planos de reassentamento.<sup>3</sup>
- ▶ Capítulo 14 do Programa 21, aprovado pelo PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) na Cúpula do Rio em 1992. Esse documento pede que os governos tomem as medidas necessárias para promover o acesso da mulher à terra, à água e aos recursos florestais.
- ▶ Parágrafo 4.6(a) do Relatório da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento. (Cairo, 1994) Esse documento trata explicitamente dos direitos sucessórios; e recomenda que os governos em todos os níveis:

<sup>2</sup> A Conferência especificamente recomendou a adoção de legislação para assegurar que homens e mulheres desfrutem de capacidade legal plena com respeito aos direitos pessoais e de propriedade, incluindo o direito de adquirir, administrar, usufruir, dispor e herdar propriedade. (Parágrafos 120–130)

<sup>3</sup> Embora esse artigo assinala o ponto mais crítico em termos dos direitos da mulher à terra, o acesso à terra é considerado somente no contexto dos programas da reforma agrária e não como um direito geral.



- assegurem que as mulheres possam comprar, possuir ou vender bens e terras nas mesmas condições dos homens;
  - removam as barreiras adicionais que as mulheres enfrentam para obter crédito, negociar contratos e exercer seu direito legal de herdar.
- 
- ▶ Parágrafo 61(b) da Plataforma de Ação da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher. (Pequim, 1995) Esse documento insta os governos a empreender reformas legislativas e administrativas para dar às mulheres acesso total e igual aos recursos econômicos, incluindo a propriedade de terras.
  - ▶ Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. (Copenhague, 1995) Esse documento pede que os governos expandam e promovam direitos iguais de propriedade da terra através de medidas apropriadas, como a reforma agrária.
  - ▶ Parágrafo 16(a) e (b), Objetivo 3 do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação da FAO. (Roma, 1996) Esse documento destaca a necessidade de introduzir e aplicar legislação sensível ao gênero que assegure que a mulher tenha um acesso seguro e igual e controle sobre recursos produtivos, incluindo crédito, terra e água, em um esforço para promover a participação plena e igual da mulher na economia.
  - ▶ Parágrafo 40(b) do Programa da Conferência Habitat II. (Istambul 1996) Esse documento insta os Estados Membros a garantir a segurança da posse e o acesso igual para todos que vivem na pobreza, incluindo as mulheres.

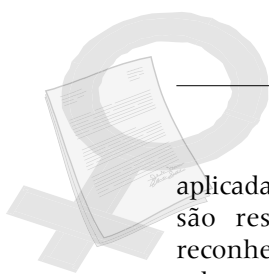
### **Aspectos do direito consuetudinário relativos ao direito da mulher à terra**

Definições jurídicas e regras do direito raramente são neutras. Os sistemas jurídicos incorporam quase que inevitavelmente fatores ideológicos e culturais intrínsecos à sociedade e, muitas vezes, é o trabalho silencioso desses fatores que pode evitar que as mulheres exerçam seu direito à terra.

Em muitos países, esses fatores se refletem em práticas e costumes estreitamente relacionados a uma divisão sexual do trabalho através do qual se atribui ao homem o papel produtivo (visível, remunerado), enquanto tradicionalmente o papel da mulher está mais estreitamente associado a responsabilidades domésticas (invisíveis, não remuneradas) e funções reprodutivas, subestimando-se seu papel produtivo.

Desse modo, embora em muitos países tenha-se progredido rumo ao reconhecimento dos direitos da mulher na lei, nos mecanismos institucionais e nos instrumentos operacionais através dos quais a reforma agrária foi





aplicada, o acesso da mulher à terra e o controle da propriedade muitas vezes são restringidos pelas crenças, práticas e costumes que impedem o reconhecimento do seu papel no processo de produção e ditam que o controle sobre a propriedade não faz parte da identidade da mulher.

### **Outros fatores institucionais**

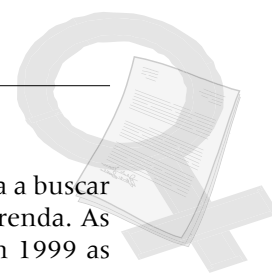
Além de se evidenciar na estrutura regulamentar e jurídica e nos estereótipos sociais e padrões culturais, a desconsideração do trabalho produtivo da mulher também dá margem a obstáculos institucionais. A falta de dados gerais com base no gênero, a falta de dados cadastrais com base no gênero atualizados, a ausência ou escassez de mecanismos institucionais e políticas de desenvolvimento que respondam a demandas, requisitos e prioridades diferenciadas por gênero e a preponderância de funcionários públicos que não estão cientes desta situação, são algumas das restrições institucionais que impedem que a mulher seja reconhecida como candidata para alocação de terras, reforma agrária e programas de desenvolvimento rural conexos.

### **► A mulher e o contexto rural na Nicarágua: perfil geral**

Desde 1990, a Nicarágua vem implementando uma política de estabilização econômica e ajuste estrutural visando à liberalização do mercado. Essa política permitiu que a Nicarágua enfrentasse os grandes desequilíbrios do período anterior e estabelecesse uma base para o crescimento. (PNUD 2000) Contudo, a Nicarágua ainda é o segundo país mais pobre do continente americano, com um PIB (produto interno bruto) per capita de cerca de US\$430. (Ocón 1998)

O setor agrícola continua sendo crucial para a PEA (população economicamente ativa) e o PIB, cultivando principalmente café, açúcar, banana, mandioca, gergelim e grãos básicos para exportação. Em 2000, o setor agrícola gerou 27 por cento do PIB e empregou 43 por cento da PEA. Dados contidos no estudo da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) sobre a Nicarágua em 1999–2000 mostram que os efeitos do furacão Mitch sobre a infra-estrutura da produção contribuiu para o declínio dos setores da criação de gado e da pesca (CEPAL 2000).

Os níveis de pobreza na Nicarágua aumentaram nos últimos anos. Entre 1993 e 1996, o número de famílias pobres urbanas aumentou de 71,11 para 72,2 por cento, e as famílias pobres rurais aumentaram de 91,33 para 96,0 por cento. Os níveis de pobreza são muito mais elevados nas áreas rurais, onde 76,6 por cento das famílias se encontram em situação de pobreza crônica, em comparação com 36 por cento das famílias urbanas. (Ocón 1998) A crise



econômica forçou um número cada vez maior de membros da família a buscar o mercado de trabalho num esforço para obter fontes adicionais de renda. As mulheres estão cada vez mais se juntando à força de trabalho – em 1999 as mulheres representavam 36 por cento da PEA.

O Banco Central e o Instituto de Estatísticas da Nicarágua ainda não separam por gênero os números mais significativos em relação à contribuição da mulher para a economia nacional. Como resultado, é difícil reunir dados para medir a contribuição da mulher para a economia e aferir a eficácia das políticas formuladas para promover o progresso da mulher.

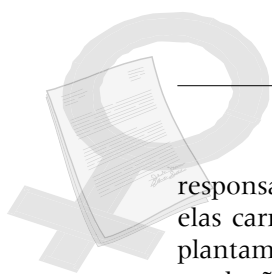
Contudo, os resultados de um levantamento realizado em 1997 pela FIDEG (Fundação Internacional para o Desafio Econômico e Global) sobre o papel da mulher na economia nicaragüense revelou que a contribuição econômica da mulher nas esferas produtiva e reprodutiva é considerável. Dados mostram que as mulheres contribuem com 40 por cento da riqueza produzida no país, além da contribuição não-remunerada ao trabalho no lar, que poderia somar cerca de 23 por cento do PIB se fosse avaliada em termos econômicos.

Apesar da importância da contribuição econômica da mulher rural para a vida da família e da nação, indicadores mostram que um grande número delas vive em pobreza extrema e isolamento. A taxa de fecundidade na Nicarágua é o dobro da média latino-americana. Mulheres extremamente pobres têm em média mais de seis filhos, ao passo que as menos pobres têm em média dois filhos. Um estudo do CMYDR (Comissão Interinstitucional da Mulher e Desenvolvimento Rural) sobre a situação na Nicarágua revelou que as mulheres rurais têm pouco acesso à educação, em contraste significativo com o quadro urbano; 44,7 por cento das mulheres rurais maiores de dez anos são analfabetas, em comparação com 17,3 por cento nas cidades; 16 por cento das mulheres rurais concluem somente o primeiro grau, devido ao fato de que começam a trabalhar (de forma produtiva e reprodutiva) cedo. O mesmo estudo mostrou que 19 por cento das mulheres rurais são chefes de famílias constituídas de seis pessoas em média.

### **Trabalho produtivo – trabalho reprodutivo**

Os perfis sociais das mulheres rurais tendem a esconder a variedade de atividades em que elas estão envolvidas – notavelmente na produção agrícola, processamento e na comercialização – e continuam a desconsiderar seu papel como produtoras.

As mulheres têm um papel decisivo na produção agrícola e na segurança alimentar: nas propriedades menores, as mulheres não só fazem aproximadamente 40 por cento do trabalho agrícola, mas também são



responsáveis pela criação e comercialização de pequenos animais. Além disso, elas carregam água e lenha, (Galan 1998) cuidam do jardim e dos animais, plantam e colhem as lavouras, processam os alimentos e comercializam a produção, criam seus filhos, cuidam deles e cozinham.

Muitas mulheres também entram para a força de trabalho na agricultura comercial, em caráter temporário ou permanente, ou trabalham como comerciantes ou artesãs no setor informal.

O trabalho baseado na unidade familiar é responsabilidade exclusiva das mulheres e meninas desde os sete anos de idade. O tempo que a mulher gasta em atividades reprodutivas varia entre 17 e 19 horas por dia. (OTR/Unidad de género 1999) As mulheres rurais são as principais fornecedoras de alimento para seus filhos e, muitas vezes, para toda a família. Já que o trabalho familiar não-remunerado não está incluído nas estatísticas da PEA rural, os números não refletem a verdadeira situação, perpetuando e reforçando a exclusão social das mulheres.

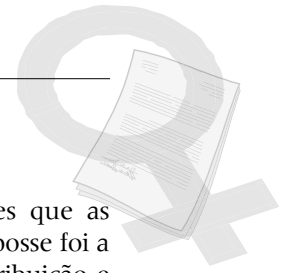
### ► Contexto agrário, gênero e direito à terra na Nicarágua nos últimos 30 anos

#### **Direitos constitucionais e seu impacto sobre as nicaragüenses**

O primeiro passo da Nicarágua rumo ao reconhecimento formal dos direitos da mulher foi a ratificação da CEDAW, a Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, em 1981. Em 1987, a Nicarágua adotou uma constituição que garantia explicitamente direitos iguais para homens e mulheres. (Artigo 109)

Ao ratificar a CEDAW, a Nicarágua e os outros países signatários assumiram o compromisso internacional de estabelecer e fortalecer unidades de gênero em instituições agrícolas e escritórios nacionais dedicados a questões de mulheres. O Escritório da Mulher foi estabelecido em 1983, seguido do INIM (Instituto Nicaragüense da Mulher) em 1987. A CMyDR (Comissão Interinstitucional da Mulher e do Desenvolvimento Rural) foi estabelecida depois pelo Decreto Presidencial N°57/1997, visando a introduzir uma perspectiva de gênero nas estratégias, políticas, programas e projetos agrícolas.

Em 1995, a Nicarágua deu um grande salto legislativo no tocante ao direito da mulher à terra. As disposições da legislação agrária naquele ano encorajaram a alocação e a titulação conjunta de terras para casais, reconhecendo assim o direito da mulher casada à terra. (Lei 209/95, Artigo 32) Subseqüentemente, a titulação conjunta se tornou obrigatória para casais e para as pessoas que mantêm uma relação estável de fato. (Lei 278/97, Artigo 49)



Outro mecanismo elaborado para eliminar algumas das dificuldades que as mulheres enfrentam no acesso à propriedade da terra e à garantia da posse foi a prioridade dada às mulheres chefes de família nos programas de distribuição e titulação de terras durante o período sandinista. Este mecanismo de inclusão proativa, que buscava superar a discriminação sofrida pelas mulheres chefes de família no passado, ofereceu proteção especial para lares rurais potencialmente mais vulneráveis. Adicionalmente, os direitos de todas as mulheres de se tornarem beneficiárias dessas medidas foram formalizados. As leis da reforma agrária introduzidas nos anos 1980 e nos anos 1990 reconheceram direitos iguais a ambos os sexos e, em teoria, possibilitaram que as mulheres se tornassem beneficiárias diretas da alocação de terras, independente do grau de parentesco e sem aplicar necessariamente o conceito de chefe da família como um critério de alocação. (Lei da Reforma Agrária, Decreto 782/1981; Lei das Cooperativas Agrícolas 84/1990; Lei das Cooperativas Agroindustriais 209/1995).

Um estudo comparativo recente de doze países latino-americanos (Deere e Leon 2001) mostrou que o número de mulheres beneficiárias da reforma agrária aumentou significativamente nos países que adotam e implementam esse tipo de mecanismo de inclusão.

As medidas específicas para mulheres adotadas na Nicarágua beneficiaram uma maior proporção da população feminina do que nos países onde o pressuposto das políticas é o de que os programas de titulação são neutros em relação ao gênero. (Deere e Leon 2000) Os números da Nicarágua falam por si só: entre 1979 e 1989, as mulheres somavam 10 por cento dos beneficiários de títulos de propriedade, enquanto entre 1993 e 1996 – depois de implementada a titulação conjunta – esse número subiu para 31 por cento.

Contudo, os dados desagregados por sexo sobre beneficiários do programa agrário são escassos, dificultando uma avaliação abrangente dos vários métodos utilizados para fortalecer os direitos da mulher à terra. O que os dados limitados indicam é que, embora as reformas regulamentares e as regras e os regulamentos legais (quando existem) que garantem direitos iguais para homens e mulheres tenham em teoria promovido o acesso da mulher à terra, na prática os fatores culturais continuam impedindo a mulher rural de obter acesso igual aos recursos produtivos. Em alguns casos, o reconhecimento jurídico formal do direito da mulher à terra não pode ser implementado por falta de regulamentos.

### **O programa de reforma agrária nos anos 1960 e 1970 e suas implicações de gênero**

Durante o governo do presidente Somoza, a estrutura de posse da terra na Nicarágua foi caracterizada por um alto nível de consolidação. Contudo, uma



determinada quantidade de terra foi redistribuída aos agricultores deslocados durante os anos 50 como resultado da expansão das lavouras de exportação. Diante da forte demanda popular por terra, o governo aprovou a Lei da Reforma Agrária em 1973 e subsequente estabeleceu o IAN (Instituto Agrário Nicaragüense) e o INVIERNO (Instituto do Bem-Estar do Camponês) para cuidarem da distribuição de terras. Como resultado, formou-se uma série de assentamentos, incluindo um projeto de assentamento agrário na fronteira agrícola. Mesmo assim, no final dos anos 1970, embora 16.500 famílias tenham recebido terras através de programas de titulação, o problema fundamental da superconcentração de terras em pouquíssimas mãos continuava sem solução. (Corral 1999)

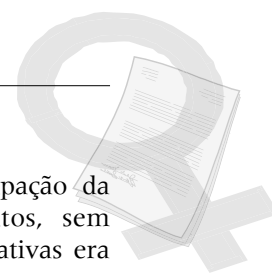
Não havia nenhum elemento de igualdade de gênero na estrutura da distribuição de terras ou posse da terra nessa reforma agrária. O governo não considerou a igualdade de direitos no acesso à terra para homens e mulheres e os programas de alocação de terra não reconheceram explicitamente as mulheres como beneficiárias nos esquemas de distribuição e titulação de terras.

Ademais, o sistema legal e as leis em vigência na época ofereceram pouca proteção contra a discriminação que as mulheres enfrentavam. As leis do setor trabalhista não garantiam condições iguais para homens e mulheres que executam trabalhos temporários de colheita na agroindústria; conseqüentemente, as mulheres ganhavam menos do que os homens. As leis sucessórias não fizeram nada para corrigir o desequilíbrio do costume segundo o qual os filhos herdavam terras enquanto as filhas herdavam os móveis e utensílios domésticos. As normas culturais e convenções sociais excluía as mulheres até mesmo dos métodos básicos de acesso à terra disponíveis aos camponeses na forma de ocupação de terras públicas e arrendamento.

#### *Mudanças legais e institucionais e posse da terra na reforma agrária de 1979 a 1990*

Com a chegada do governo sandinista em junho de 1979, a questão do acesso igual à terra para homens e mulheres se tornou uma prioridade. O novo governo trouxe uma série de mudanças legais, institucionais, organizacionais e ideológicas, que deram à mulher um maior acesso à terra. As mulheres agora poderiam ser reconhecidas como beneficiárias da reforma agrária por si mesmas e obter acesso direto à terra, em vez de ficar restrita ao acesso indireto à terra dependendo de ser membro de uma família beneficiária.

A Lei da Reforma Agrária de 1981 (Decreto Nº782/1981, emendado pela Lei Nº14/1986) é reconhecida como uma das mais progressistas na América Latina porque integra a mulher na seleção de seus beneficiários. Essa Lei reconheceu o direito da mulher de ser beneficiária direta da alocação de terras e não aplicou o critério de chefe da família no procedimento de seleção. A Lei das



Cooperativas de 1981 (Decreto N°826, 1981) encorajou a participação da mulher na reforma agrária, reconhecendo igualdade de direitos, sem discriminação de sexo, declarando que o objetivo geral das cooperativas era incentivar a mulher a participar de forma plena, visando especificamente seu envolvimento na gestão econômica e social das cooperativas.

Uma das principais características dessa reforma agrária foi o confisco de terras pertencentes às grandes propriedades, que somavam um quinto de toda a terra agrícola no país. Cerca de 2.000 propriedades foram confiscadas no âmbito dos Decretos de Confisco N°3/1979, N°38/1979 e N°329/1980. A maioria dessas terras se tornou parte das novas empresas estatais da APP (Área de Propriedade do Povo), que empregaram agricultores e agricultoras como trabalhadores rurais. Subseqüentemente foram confiscadas terras de grandes e médios produtores que deixaram o país ou abandonaram suas terras depois da execução do Decreto 760/1981. Outras expropriações foram empreendidas no âmbito da Lei da Reforma Agrária, aprovada pelo Decreto N°782/1981. O confisco de terras e a expropriação das grandes propriedades também possibilitaram a redistribuição de terras para tornar sua propriedade mais democrática e para fortalecer o movimento cooperativo, estabelecendo cooperativas de produção como as CAS (Cooperativas Agrícolas Sandinistas), CM (Cooperativas de mão-de-obra) e CSM (Cooperativas de Surco Muerto) e cooperativas de crédito e de serviços.

Essa reforma agrária mudou a estrutura da posse de terra consideravelmente. No final de 1988, a área coberta pelas grandes fazendas havia caído de 36 por cento para 7 por cento da massa total de terra na Nicarágua, enquanto a massa de terra do setor reformado aumentou substancialmente. As cooperativas mantinham 58 por cento da terra dentro do setor reformado, enquanto as empresas estatais e propriedades do povo compreendiam 34 e 7 por cento, respectivamente. (Reydon & Romos 1996)

### **Mecanismos que habilitam as mulheres a ter acesso à terra**

No contexto acima, milhares de agricultoras e trabalhadoras se viram na posição de obter acesso direto à terra. Dados oficiais do Escritório de Titulação Rural (OTR 1999:3) mostraram que entre 1979 e 1989 as mulheres somavam 9,7 por cento dos beneficiários direitos da reforma agrária, 11 por cento dos membros de cooperativas de produção e 8 por cento dos lotes individuais alocados. (FAO 1999:22)

Esses números revelam que, embora a legislação contida na Lei da Reforma Agrária tenha se baseado no princípio da igualdade de direitos para homens e mulheres, a implementação da reforma agrária afetou homens e mulheres diferentemente. Vários fatores continuaram a impedir que a mulher tivesse acesso direto à terra, incluindo a ideologia patriarcal e a divisão sexual do



trabalho prevalente na Nicarágua.  
*As mulheres ganharam acesso à terra  
principalmente através das cooperativas*

A Lei das Cooperativas de setembro de 1981 concedeu às mulheres o direito de pertencerem a cooperativas; graças a essa mudança na legislação, em 1984 as mulheres já somavam 6 por cento dos membros de cooperativas (Agurto 1997), subindo para cerca de 11 por cento em 1989.<sup>4</sup>

Em 1982, 44 por cento das cooperativas nicaragüenses incluíam mulheres. Uma característica peculiar dos anos 1980 foi o número crescente de mulheres que se filiaram a cooperativas e organizações sociais de base. Isso se explica em parte pelo fato de que, através das cooperativas, as mulheres podiam obter acesso à terra para cultivo, se beneficiar de serviços de crédito coletivo e extensão agrícola e participar na tomada de decisões.

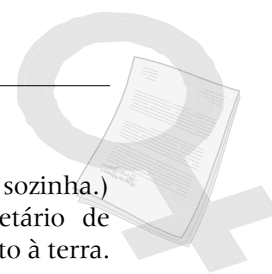
Contudo, a participação da mulher no movimento cooperativo, e seu acesso direto à terra nesse esquema, ainda era impedida pela ideologia patriarcal e pela divisão sexual do trabalho, assim como por restrições legais, como o fato de a Lei das Cooperativas não conceder direitos legais de herança a viúvas de membros. A total integração numa cooperativa era quase impossível para uma mulher que tivesse um homem adulto morando na mesma casa, já que o homem era considerado o chefe da família e o lote era destinado a ele. Na verdade, a maioria das mulheres membros de cooperativas era chefe de família ou era solteira e vivia sozinha.

#### *Poucas mulheres receberam alocações individuais de terra*

Uma vez que a Lei da Reforma Agrária de 1981 entrou em vigor, começou o processo de concessão de títulos. As terras distribuídas a indivíduos dentro desse esquema representaram 20,7 por cento do setor reformado. Contudo, as mulheres representavam somente uma pequena proporção dos beneficiários de títulos individuais de terras: cerca de 8 por cento, de acordo com dados de 1984.

Uma limitação significativa do acesso à terra nesse sistema foi a de que os títulos das terras eram emitidos unicamente no nome do requerente e não no nome da família. Conforme examinado anteriormente, se houvesse um homem da família, devido à expectativa cultural na família e no funcionalismo, supunha-se que o direito de requerer era dele. (Por esse motivo, a maioria das mulheres

<sup>4</sup> Existe um certo debate acerca dessa porcentagem, devido ao número de cooperativas levadas em conta em cada pesquisa. Os números produzidos antes do governo sandinista mostraram que no início de 1989 somente 8,6 por cento dos membros das CAS eram mulheres, enquanto que um estudo da UNAG (União Nacional de Agricultores de Gado) sugeriu a proporção mais alta de



que requerem títulos individuais é viúva ou solteira vivendo sozinha.) Conseqüentemente, o requerente masculino era o único proprietário de qualquer terra alocada. Se ele deixasse sua esposa, ela perderia o direito à terra.

#### *As trabalhadoras ganharam acesso à terra através de empresas estatais*

Outra forma das mulheres ganharem acesso à terra era através de empresas estatais que permitiam que elas tivessem acesso a lotes para sua própria subsistência, seja diretamente como trabalhadores agrícolas ou indiretamente como esposas de trabalhadores. Mesmo assim, a mulher enfrentou obstáculos e limitações por causa dos padrões tradicionais do trabalho através dos quais o homem consegue emprego permanente, enquanto a mão-de-obra feminina tende a ser empregada sazonalmente, sendo, portanto, classificada como emprego temporário ou casual. As empresas estatais seguiram o mesmo padrão. As mulheres representavam 29 por cento dos trabalhadores 'temporários' no setor agrícola do Estado – envolvidas principalmente no trabalho sazonal como a colheita de café, tabaco e algodão – e somente 10 por cento das mulheres conseguiam emprego permanente. Somente as mulheres em situação de trabalho permanente tinham acesso a um lote de terra (FAO 1992: 22–23)

### **Acesso da mulher à terra no período 1990-1997**

#### *A contra-reforma e mecanismos para conceder às mulheres o acesso à terra*

Em fevereiro de 1990, o novo governo da UNO (União Nacional Opositora) começou a se preparar para reverter as políticas agrícolas do governo anterior, no que ficou conhecido como contra-reforma. Isso envolveu mudanças na estrutura de posse da terra e a devolução de terras aos seus antigos donos.

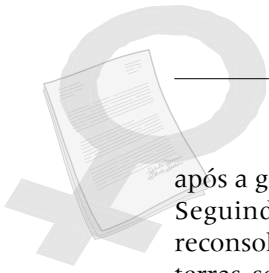
Inicialmente, a questão de gênero não foi levada em conta na formulação das políticas e programas do governo; em resultado, a contra-reforma agrícola acentuou a desigualdade de gênero no sistema de posse da terra. Durante o estágio final do período de mudança, o governo introduziu reformas institucionais e legislativas e implementou programas para aumentar a conscientização de gênero dos funcionários no setor agrícola, ajudando a melhorar os direitos da mulher à terra mais uma vez.

#### *Programas de distribuição de terras*

Desde abril de 1990, a distribuição de terras do governo continuou, embora numa direção diferente da adotada pelo governo anterior. Terras do Estado, ou propriedades privadas compradas pelo Estado para fins de distribuição, foram entregues a várias pessoas, muitas das quais não eram de origem camponesa.

Das terras distribuídas, 66 por cento foram concedidos a soldados dispensados





após a guerra, enquanto 19 por cento foram dados a requerentes tradicionais. Seguindo esse processo de redistribuição, registrou-se uma certa reconsolidação das terras agrícolas. As beneficiárias dessa distribuição de terras somaram 6 por cento do total, embora entre 10 e 15 por cento dos soldados dispensados fossem mulheres.

Esse quadro da distribuição de terras mudou significativamente com o processo de titulação, no qual as mulheres representavam 16 por cento dos beneficiários das terras entre 1992 e 1994. Cerca de 54 por cento dessas mulheres receberam títulos individuais e outros 45 por cento receberam títulos conjuntos ou coletivos.

*O processo de privatização da APP e a subdivisão de terras pelas cooperativas*

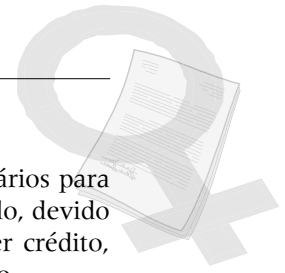
O novo governo adotou um modelo que dava preferência aos direitos individuais à terra em vez das cooperativas, organizava a privatização das empresas estatais da APP (Área de Propriedade do Povo), e retirava o apoio de cooperativas de produção estabelecidas no governo anterior. As áreas privatizadas foram subdivididas da seguinte forma: 43 por cento das terras foram devolvidas aos donos originais; 25 por cento foram loteadas a ex-soldados; os trabalhadores receberam parcelas dos 33 por cento restantes, que se tornaram conhecidos como APT (Área de Propriedade dos Trabalhadores).

As trabalhadoras na APP (cerca de 35 por cento dos trabalhadores permanentes – em comparação com 10 por cento de trabalhadoras permanentes no setor agrícola do Estado) não se beneficiaram do programa de privatização e não receberam parcelas na APT. Como as trabalhadoras tendiam a não participar na tomada de decisões nas propriedades estatais, foram excluídas das discussões sobre a privatização. No final do processo de privatização, estima-se que as mulheres representavam somente 24 por cento dos trabalhadores permanentes da APT. (Deere e Leon 2000: 201)

Além disso, as mulheres não tinham acesso igual à terra nas novas empresas agrícolas; elas recebiam um pagamento menor e terras menos férteis do que os homens. Milhares de mulheres também sofriam discriminação na alocação de lotes para sua própria subsistência, sendo privadas da oportunidade de receber esses lotes por serem trabalhadoras temporárias.

Embora as cooperativas parecessem ser uma boa forma de obter acesso à terra no governo anterior, o número de mulheres envolvidas nas restantes caiu significativamente. Muitos membros começaram a deixar as cooperativas mesmo antes da terra ser subdividida. Isso aconteceu porque o setor perdeu o apoio do Estado e devido a problemas internos (Deere e Leon 1998), incluindo a oposição dos homens à participação feminina nas cooperativas.

Quando as terras das cooperativas foram subdivididas, a posição mais fraca das mulheres fez com que elas recebessem terra de pior qualidade e lotes menores



do que os homens. Muitas cooperativas careciam dos fundos necessários para trabalhar toda a terra controlada e começaram a vender lotes. Contudo, devido à falta de recursos financeiros disponíveis e às dificuldades em obter crédito, poucas mulheres puderam ganhar acesso à terra colocada no mercado.

#### *Programas de legalização*

Esses processos de redistribuição e privatização da terra provocaram a necessidade de regularizar a situação dos títulos de terras, especialmente em vista da nova meta do governo de promover o investimento e expandir o mercado comercial de terras – uma tentativa de recuperar a confiança entre os ricos, o que em muitos casos significava devolver a terra aos que foram expropriados pelo governo anterior. O governo estabeleceu o INRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária), que ficou encarregado de introduzir um programa de titulação e registro de terras agrícolas com o objetivo de legalizar a nova distribuição de terras.

Uma parte desse processo de legalização envolveu o exame dos títulos emitidos nas Leis Nº85, 86 e 88/1990 entre fevereiro e abril de 1990; em outras palavras, o período interino entre os governos. Milhares de títulos foram emitidos nesse período, cerca de um terço dos quais estavam agora sendo contestados dentro dos novos planos de recuperação de terras do governo. Uma área com cerca de 500.000 manzanas\* foi eventualmente sujeita a reivindicações de compensação pelos antigos donos, e as terras foram devolvidas a eles. Muitas das mulheres que obtiveram títulos de terra no governo anterior conseqüentemente ficaram sem as terras recentemente adquiridas.

#### *Reconstrução da igualdade de gênero*

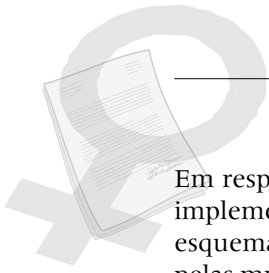
Em 1993, durante a última parte do mandato presidencial, o governo aprovou um programa para aumentar a conscientização acerca das questões de gênero entre os funcionários do INRA, visando a melhorar o acesso da mulher à terra. Mudanças legislativas também foram introduzidas, incluindo a Lei da Estabilidade da Propriedade, que promoveu maior igualdade de acesso a recursos produtivos.

O artigo 32 da Lei introduziu a titulação conjunta ou co-titulação, através da qual os títulos de terra agrícola poderiam ser emitidos no nome do casal; com isso, aumentou o número de mulheres contabilizadas como beneficiárias diretas do processo de titulação.

O artigo 5 da mesma lei concede acesso prioritário ao crédito para mulheres. Apesar desse reconhecimento formal dos direitos, poucas mulheres puderam assumir os empréstimos oferecidos, porque as instituições financeiras exigiam que os mutuários fossem proprietários de terras ou membros de cooperativas.

---

\* Uma “manzana” equivale a 7.042,25 metros<sup>2</sup> (nota do tradutor).



Em resposta ao acesso limitado da mulher ao crédito institucional, o governo implementou um programa de financiamento para conceder empréstimos em esquemas não tradicionais de crédito. A adoção dessa alternativa de crédito pelas mulheres foi bastante variável, mas o número e o valor dos empréstimos concedidos a mulheres permaneceram relativamente baixos.

O governo também tentou introduzir uma perspectiva de gênero na formulação de políticas e programas para o setor agrícola. O INRA, estabelecido em 1991 para promover o acesso da mulher à terra, introduziu a titulação conjunta de acordo com o Artigo 32 de Lei 209/1995, fazendo das mulheres beneficiárias diretas do processo de titulação de terras por lei, a partir de novembro de 1995. Em 1996, estabeleceu a Unidade da Mulher Camponesa como uma forma de promover questões de gênero em todas as atividades do INRA.

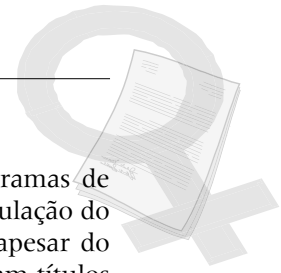
Com o Decreto N°56/1998, o INRA tornou-se conhecido como OTR (Escritório de Titulação Rural). Em setembro de 2000, essa instituição aprovou uma declaração dos princípios de igualdade de gênero que enfatizou a necessidade de incorporar uma perspectiva de gênero em todas as suas políticas, programas, projetos, estratégias e planos de ação. (Ministério da Fazenda e Crédito Público 2000)

Outras medidas governamentais incluíram o fortalecimento do INIM (Instituto Nicaragüense da Mulher), que foi estabelecido em 1987 sob o Decreto N°293/1987 e vem trabalhando em apoio à população feminina rural desde 1993. O INIM ganhou mais independência e estabeleceu-se um conselho consultivo composto de membros da sociedade civil. Desde 1996, aumentou seus esforços de promoção do acesso da mulher à terra, ao crédito e à assistência técnica.

Em 1997, o INIM foi a força motriz no estabelecimento da CMyDR (Comissão Interinstitucional sobre Mulher e Desenvolvimento Rural) segundo o Decreto N°57/1997. A meta da CMyDR é introduzir uma perspectiva de gênero no setor agrícola, bem como nas políticas, programas, projetos e estratégias de recursos naturais. A CMyDR inclui as seguintes instituições agrícolas públicas:

- ▶ INIM;
- ▶ INRA/OTR (Instituto Nacional de Reforma Agrária/Escritório de Titulação Rural);
- ▶ INTA (Instituto Nacional de Tecnologia Agrícola);
- ▶ MAG-FOR (Ministério da Agricultura e Pecuária);
- ▶ MARENA (Ministério dos Recursos Naturais);
- ▶ PNDR (Programa Nacional de Desenvolvimento Rural);
- ▶ um representante da sociedade civil.

Entre 1992 e 1996, como resultado da nova política do governo informada em relação ao gênero e da execução da legislação sobre titulação conjunta, 9.618



mulheres – ou 25,43 por cento de todos os beneficiários dos programas de titulação de terras – se beneficiaram dos três tipos de esquemas de titulação do INRA (individual, conjunta e cooperativa). Deve-se assinalar que, apesar do fato de que 60 por cento dos títulos emitidos entre 1992 e 1996 foram títulos conjuntos, nem sempre beneficiaram as mulheres. Devido à ambigüidade do termo ‘conjunto’ (mancomunado em espanhol) que literalmente se refere a ‘duas pessoas’ na unidade familiar e não necessariamente a ‘casais’, o Artigo 32 da Lei de Titulação Conjunta (209/1995) tendeu a promover a titulação conjunta para homens (pais e filhos) e não para casais. Não obstante, as mulheres receberam 40 por cento dos títulos individuais emitidos sob esse esquema e 21 por cento dos títulos conjuntos.

O governo subseqüentemente emendou a legislação sobre titulação conjunta para casais, reforçando-a. Em 1997, o governo aprovou uma nova Lei da Propriedade Nº278/1997. O artigo 49 dessa lei estabelece que – somente para fins dessa lei – os títulos da reforma agrária emitidos ao chefe da família incluem o cônjuge ou companheira numa união estável de fato. Este é um significativo passo à frente, já que reconhece o direito à terra de um grande número de mulheres em uniões que fogem da definição legal de casamento e que, até então, haviam sido excluídas dos programas de titulação de terras.

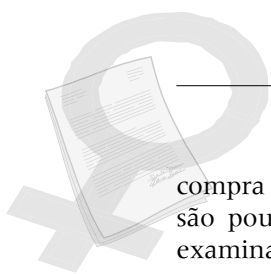
As mulheres em uniões de fato ainda precisam superar barreiras à obtenção de títulos de terras: seus companheiros podem se recusar a se apresentarem a uma autoridade competente para que a união possa ser reconhecida, conforme exigido por lei; e os funcionários responsáveis pela emissão dos títulos continuam preferindo dá-los a requerentes masculinos.

### ► Mercado de terras – o desafio atual

Nos últimos anos, o setor agrícola da Nicarágua foi afetado por políticas de ajuste estrutural, pela remoção dos subsídios agrícolas e pela liberalização do mercado. O abandono gradual do controle do Estado sobre a posse da terra, a propriedade e os subsídios indica que o papel distributivo do Estado está sendo abandonado em favor de se permitir o livre controle do mercado.

Na Nicarágua, a maior parte das terras compradas e vendidas pertence, ou pertenciam, ao setor reformado. Embora a quantidade da terra vendida aos agricultores individuais seja desconhecida, é evidente que algumas terras estão sendo privatizadas e consolidadas. Lotes de terra que pertenceram a cooperativas ou foram entregues nos anos 1990 a soldados dispensados e ex-combatentes, muitos dos quais sem experiência de cultivo, agora estão sendo vendidos a simples cidadãos.

A tendência atual é em direção a um mercado de terras mais ativo. (Blanco 2000) Os programas da reforma agrária, com base na expropriação e na



compra e distribuição de terras pelo Estado durante os últimos 30 anos, agora são poucos e espaçados. Os programas de titulação de terras estão sendo examinados em vista do novo modelo de livre mercado, e os esforços do governo estão sendo direcionados para instituir a segurança da propriedade e fomentar o mercado de terras.

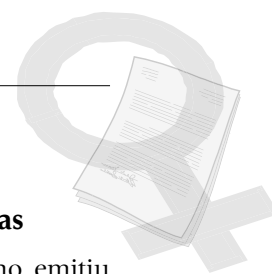
No contexto do livre mercado, as questões para as mulheres têm a ver com a legalização dos títulos de propriedade, e se as mulheres (e pequenos agricultores em geral) podem participar de forma realista no mercado de terras devido à sua situação econômica. Apesar do progresso significativo da mulher na obtenção do acesso e dos direitos à terra nos últimos anos, esses obstáculos ainda permanecem.

### ► O futuro do acesso da mulher à terra na Nicarágua

A legislação da Nicarágua que rege o acesso igual à terra para mulheres e homens é relativamente progressista. A introdução da titulação conjunta e o estabelecimento, de acordo com o artigo 49 da Lei 278, da Unidade de Gênero do OTR são duas medidas que promovem a titulação de terras para mulheres. Essas medidas são importantes porque oferecem às mulheres um meio de se tornarem economicamente independentes e facilitam o acesso a outros recursos produtivos. Ao mesmo tempo, revelam o nível do esforço sustentado exigido quando se pretende alcançar oportunidades iguais para homens e mulheres. Embora as mulheres tenham obtido terra através de programas de titulação, os dados mostram que elas sofreram discriminação em termos da área de terra recebida. Dados do OTR para 1999 mostram que, enquanto as mulheres portadoras de títulos individuais possuem lotes de 0,5 a 10 manzanas, os homens possuem lotes de 0,5 a 20 manzanas; no caso de títulos conjuntos emitidos em nome das mulheres, a área alocada era de 0,98 a 14 manzanas, enquanto as áreas entregues com títulos conjuntos emitidos no nome do homem eram de 16 a 32 manzanas.

Atualmente, o mercado comercial parece ser a principal forma de obter terras agrícolas, e os agricultores camponeses já estão se envolvendo na compra e venda, ou arrendamento, de terras. As principais dificuldades enfrentadas pelas mulheres que querem participar dessas atividades comerciais são a falta de crédito e a insegurança da posse da terra.

Nesse contexto, o direito da mulher à terra pode ser fortalecido promovendo-se a titulação da terra e o acesso ao mercado de terras mediante a facilitação do acesso ao crédito. Outras medidas de apoio incluem o fomento das associações e organizações de mulheres rurais, e os passos necessários para fortalecer o papel da mulher enquanto produtora e administradora dos recursos naturais.



### **Progresso da equidade de gênero na emissão de títulos de terras**

Dados recentes do OTR mostram que entre 1992 e 1996 o governo emitiu 23.067 títulos de terras agrícolas, correspondentes a 37.810 beneficiários diretos. Dentre esses beneficiários diretos, 9.618 (25,43 por cento) eram mulheres. Entre 1997 e 2000 o governo emitiu 10.268 títulos de terra agrícola, correspondentes a 19.322 beneficiários diretos, dos quais 8.141 (42 por cento) eram mulheres. Em comparação com dados dos anos 1980, quando as mulheres somavam somente 8 por cento dos beneficiários diretos de programas de titulação, é evidente que durante os últimos dez anos houve uma melhora significativa na igualdade de gênero com relação aos direitos agrários. Este foi o caso particularmente após a promulgação das leis de titulação conjunta.

Obviamente, é crucial que o direito da mulher à terra seja reconhecido. É igualmente crucial estar ciente de que, na prática, isso tem pouca influência no acesso da mulher à terra e a outros recursos produtivos como crédito, assistência técnica e serviços de apoio. São necessárias medidas colaterais para assegurar que as mulheres sejam reconhecidas como produtoras e as que ganharam acesso a recursos produtivos possam utilizá-los efetivamente.

### **Falta de acesso ao crédito e insegurança da posse legal: fatores que impedem o acesso à terra**

As mulheres enfrentam uma série de desvantagens no mercado comercial de terras. Algumas das mais frequentes são a falta de acesso ao crédito institucional, falta de experiência ou conhecimento do processo de negociação (Deere e Leon 2000) devido a práticas culturais patriarcais, que impedem que as mulheres participem em atividades empreendedoras e produtivas, e falta de segurança da posse da terra.

As mulheres muitas vezes não são capazes de legalizar títulos emitidos pela reforma agrária porque lhes faltam os fundos necessários para pagar a taxa de registro. Em casos de conflitos pela posse de terra, as mulheres geralmente perdem suas terras porque não podem pagar as custas legais. A compra e venda de terra por agricultores agrava a insegurança da posse, já que essas transações são muitas vezes feitas de maneira informal.

Obter acesso ao crédito para a compra ou o arrendamento de terras e outros propósitos comerciais, através do estabelecimento de linhas especiais de crédito ou bancos agrários, parece ser a única saída viável nesse contexto. Isso possibilitará que as mulheres tornem sua situação da posse de terra mais segura, facilitará seu acesso aos recursos necessários para legalizar o título de terra e permitirá o pagamento de assessoria legal em caso de conflitos sobre a posse.

Não se deve esquecer que a segurança da terra exige acesso contínuo aos fundos, para administrar e utilizar a terra; não é somente uma questão de



ganhar o título legal de posse.

### **Fortalecimento das organizações de mulheres**

A ação organizada do movimento de mulheres foi crucial para melhorar o acesso da mulher à terra. Na verdade, nos anos 1980 as mulheres ganharam acesso à terra principalmente através do movimento cooperativo que permitiu o envolvimento da mulher na agricultura de forma mais independente do que anteriormente. Os esforços de organizações de mulheres como a AMNLAE (Associação de Mulheres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza), a FEMUPROCAN (Federação de Mulheres Produtoras do Campo da Nicarágua) e a UNAG (Unidade de Gênero do Sindicato Nacional de Agricultores) aumentaram a conscientização acerca dos problemas das mulheres e mobilizaram o apoio de base em torno de questões específicas de gênero, encorajando o reconhecimento formal dos direitos e do acesso da mulher à terra.

Na fase atual da liberalização do mercado de terras, as organizações rurais têm um papel importante no apoio aos pequenos agricultores, tanto homens quanto mulheres, enquanto potenciais requerentes de terra, seja individualmente ou dentro de suas organizações. As mulheres também têm um papel importante no fortalecimento da propriedade da terra, tomando consciência de seus direitos e dos direitos de suas comunidades com relação à posse da terra e à utilização sustentável da terra. No contexto do mercado de terras, os pequenos agricultores, tanto homens quanto mulheres, enfrentam várias restrições para participar de transações, devido à falta de recursos; mas presume-se que, ao se associarem, os pequenos agricultores, em particular as mulheres, podem comprar ou arrendar terra com o apoio financeiro de suas organizações, seja através de pequenos empréstimos ou de crédito coletivo, ou suas organizações podem atuar como sociedades mútuas.



## ► Referências

- Agurto, S.** 1997. El aporte de la mujer a la economía nacional. *Memoria del Seminario de tenencia de la tierra y el acceso de las mujeres a la tierra*, 29-31 de janeiro de 1997. Managua, SNV.
- Blanco, L.** 2000. *Las políticas de tierra en Centroamérica: una visión desde las mujeres*. San José de Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Bruce, J.W.** 1998. Review of tenure terminology. *Tenure Brief*, n.º 1. Universidade de Wisconsin, EUA, Land Tenure Center.
- Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) & Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS).** 1997. *Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas – América Latina y el Caribe*. Nova York, EUA.
- CEPAL.** 1999. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1999*. Santiago
- CEPAL.** 2000. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1999–2000*. Santiago.
- CIPRES & Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano.** 1992. *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*. San José de Costa Rica, Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Social y Rural.
- Corral, L.** 1999. *Reforma y tenencia de la tierra en Nicaragua*. Managua (disponível em <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/derprop/10061.pdf>)
- De Janvry, A., Key, N. & Sadoulet, E.** 1997. *Agricultural and rural development policy in Latin America: new directions and new challenges*. Berkeley, EUA, Universidade da California em Berkely, Department of Agricultural and Resource Economics (Working Paper n.º 815).
- De Janvry, A. & Sadoulet, E.** 2000. *Property rights and land conflicts in Nicaragua. A synthesis*. Berkeley, EUA, Universidade da California em Berkeley. California Agricultural Experiment Station, Giannini Foundation of Agricultural Economics.
- Deere, C.D. & León, M.** 1998. *Memoria del seminario sobre mujeres y propiedad de la tierra en las contrarreformas Latinoamericanas*. Organizado pela Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Managua, CIPRES & Cesade. (23 de janeiro de 1998)
- Deere, C.D. & León, M.** 2000a. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Deere, C.D. & León, M.** 2000b. *Oportunidades y amenazas para el acceso de las mujeres a la tierra en el marco de la contrarreforma agraria* (disponível em [www.arias.or.cr/fundarias/cph/boletin2-cph.htm](http://www.arias.or.cr/fundarias/cph/boletin2-cph.htm)).
- Deere, C.D. & León, M.** 2001. *América Latina: avances recientes en los derechos*





*de la mujer a la tierra.* Lima, Revista Chacarera.

**Deininger, K. & Binswanger, H.** 1998. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges (disponível em <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug99/article5.pdf>).

**FAO.** 1991. *Manual de conceptos y consejos legales: como evitar desigualdades jurídicas*, de R. Castro Soto. Field document No. 12. INRA – FAO. (GCP/NIC/020/NOR).

**FAO.** 1992a. *Rural women in Latin America: rural development, access to land, migration and legislation.* Roma.

**FAO.** 1992b. *Situación jurídica de la mujer rural en diecinueve países de América Latina.* Roma.

**FAO.** 1993. *Rural women of Latin America and the Caribbean, building a network of support institutions and agencies.* Santiago.

**FAO.** 1994. *Microempresas asociativas integradas por campesinos marginados en América Central: aspectos jurídicos e institucionales.* Roma.

**FAO.** 1995. *Looking towards Beijing 95: rural women in Latin America and the Caribbean: situation, perspectives and proposals.* Santiago.

**FAO.** 1996a. *Informe: Reunión regional sobre la mujer rural y la legislación agraria.* Santiago. (DERU NO. 55)

**FAO.** 1996b. *Informe: III Reunión taller de la red de cooperación técnica e instituciones y organismos de apoyo a la mujer rural – Subregión Mesoamérica.* Santiago. (DERU NO. 57)

**FAO.** 1997a. *Género y sistemas de producción campesinos: lecciones de Nicaragua*, de F. Devé. Roma.

**FAO.** 1997b. *Género: la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria. Plan de acción para la mujer en el desarrollo, 1996-2001.* Roma.

**FAO.** 1997c. *Las componentes centrales de las políticas ligadas al desarrollo rural, la reforma agraria y la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe.* Roma.

**FAO.** 1998a. *Gender and agrarian reform in Brazil*, de C.D. Deere & M. León. Versão No. 4. Roma.

**FAO.** 1998b. *Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*, de B.B Galán. Roma.

**FAO.** 1998c. Female agricultural extension agents in El Salvador and Honduras: Do they have an impact? by G.A. Truitt. *Training for agriculture and rural development 1997–98.* pp.64–83. Roma.

**FAO.** 1998d. *Rural women and food security: current situation and perspective.* Roma.

**FAO.** 1999a. *Las estadísticas relacionadas con el género: una contribución necesaria al desarrollo agrícola.* Roma.

**FAO.** 1999b. *Agricultural censuses and gender consideration: concepts and methodology.* Roma.

**FAO.** 1999c. *Participation and information: the key to gender-responsive agricultural*



*policy*. Roma.

**FAO**. 2005. Página de gênero e agricultura (disponível em [www.fao.org/Gender/en/agri-e.htm](http://www.fao.org/Gender/en/agri-e.htm))

**FAO & IPGRI**. 1998. *Women farmers and Andean seeds*, de M.E. Tapia & A. De la Torre. Roma.

**FAO & SEAGA**. 1997a. *Framework and user reference*. Roma. (Rascunho)

**FAO & SEAGA**. 1997b. *Manual de campo*. Roma. (Rascunho)

**FAO & SEAGA**. 1997c. *Manual a nivel macro*. Roma. (Rascunho)

**FAO & SEAGA**. 1998. *Manual para el nivel intermedio*. Roma. (Rascunho)

**Fundación Arias para la paz y el progreso humano & CIPRES**. 1992. *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*. San José.

**Fundación Arias para la paz y el progreso humano & CIPRES**. 1996. *El acceso de la mujer a la tierra en Centroamérica: memoria del taller centroamericano*. San José.

**Galán, B.B.** 2000. Reglamentaciones jurídicas sobre el acceso a la tierra de la mujer rural en países de América Central y el Caribe. *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 2000/1.

**Herrera, A., Riddell, J. & Toselli, P.** 1997. Recent FAO experiences in land reform and land tenure. *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 1997/1: 53–64.

**Maxwell, D. & Wiebe, K.** 1998. *Land tenure and food security: a review of concepts, evidence, and methods*. Research Paper No. 129. Universidade de Wisconsin, EUA, Land Tenure Center.

**Ministerio de Fazenda & Crédito Público**. 2000. Certificación de acuerdo administrativo de la Dirección General N. AC-OTR-007-2000, que aprueba la Declaración de principios de equidad de género de la Oficina de Titulación Rural. Managua.

**Ocon, M.D.** 1998. *La equidad, una lucha de las mujeres, relacione sobre Nicaragua*. Montevideo, Social Watch.

**OTR**. 1999. *Situación de la mujer rural en Nicaragua*. Managua, Oficina de Titulación Rural.

**Palmer, D.** 1999. Making land registration more effective, *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 1999/1–2: 35–45.

**Platteau, J.P., Abraham, A., Gaspart, F. & Stevens, L.** 1999. *Marriage system, access to land, and social protection for women: the case of Senegal*. Universidade de Namur, Bélgica, CRED.

**PNUD**. 2000. *Human Development Report*. Nova York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

**Quisumbing, A.** 1994. Gender differences in agricultural productivity: a survey of empirical evidence. Discussion Paper Series No. 36. Washington, DC, Education and Social Policy Department, Banco Mundial.



**Renzi, M.R. & Agurto, S.** 1997. *La esperanza tiene nombre de mujer: la economía nicaragüense desde una perspectiva de género*. Manágua, FIDEG.

**Reydon, B.P. & Romos, P.** 1996. *Mercado y políticas de tierras*, p.255. Campinas, SP, Brasil, UNICAMP. IE.

**Secretaria da Aliança Cooperativa Internacional (ICA).** 1997. Cooperatives and food security. *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 1997/1: 101–103.

**Shaerer, E.B., Lastarria-Cornhiel, S. & Mesbah, D.** 1991. *The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory, and policy implications*. LTC Paper No. 141. Universidade de Wisconsin, EUA, Land Tenure Center.

**Stoltz Chinchilla, N.** 1983. *Women in revolutionary movements: the case of Nicaragua*. Working Paper No. 27. Universidade do Estado de Michigan, EUA.



*RESULTADOS* • **Gênero e  
direitos  
funditários**  
*E*  
*LIÇÕES*

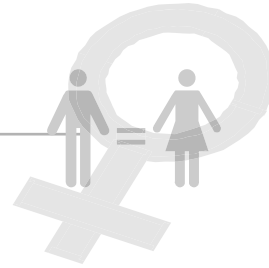
## Resumo

---

Os direitos à terra – especialmente os da mulher – são determinados por uma complexa interação entre as instituições e as relações de poder de uma sociedade; o principal objetivo deste estudo é assinalar esses direitos em geral, com exemplos de estudos de caso. Com esse pano de fundo, o segundo objetivo desta análise é demonstrar as restrições que a mulher enfrenta para obter e fazer cumprir seus direitos fundiários. Finalmente, as experiências de acesso da mulher à terra na América Latina, África Subsaariana e Ásia Central são resumidas de modo a proporcionar referências para considerar o desenvolvimento da mulher no futuro.

Em termos simples, a terra pode ser obtida mediante herança, compra ou intervenção do Estado. Esses mecanismos, por sua vez, são sustentados por várias combinações de instituições socioculturais, economia de mercado e Estado. Muitas vezes as atividades de uma instituição podem contradizer os requisitos de outra. Por exemplo, a herança exclui a mulher, em muitos casos, por ser predominantemente patrilinear. A mulher que se torna chefe de família após a viuvez, divórcio ou deserção tende a perder acesso à terra, pois esta passa para o próximo homem na linha familiar, em vez de ganhar o reconhecimento dos direitos associados, se fossem do sexo masculino, com a chefia da família. Ganhar terras mediante a compra não é uma opção aberta às mulheres em muitas partes do mundo, pois os programas de assistência em geral são direcionados ao homem ou exigem documentação que a mulher não possui usualmente e as instituições financeiras relutam em tratar diretamente com a mulher, devido a suposições sobre sua capacidade ou direito. A intervenção do Estado também tende a sofrer das suposições que governam a sociedade. Mesmo quando o Estado adota uma lei eqüitativa em função do gênero, sua implementação pode ser inibida por oposição política, problemas econômicos ou normas sociais e culturais.

As mulheres sofrem várias restrições superpostas para obter e exercer seus direitos à terra. No nível mais simples, no governo e nas instituições civis encarregadas de implementar os direitos da mulher podem trabalhar pessoas que relutam em implementar as mudanças ou não dispõem de treinamento apropriado. As normas internas das comunidades, famílias e indivíduos podem perpetuar a discriminação, seja qual for a legislação. No contexto da crescente economia de mercado, a terra é principalmente uma mercadoria em vez de uma base segura para sustentar a família, e a individualização dos direitos – da qual depende a participação no mercado de terras – tende a excluir a mulher sempre que o chefe da família detém o título de propriedade da terra em nome da unidade familiar. Os obstáculos mais persistentes ao melhoramento da equidade de gênero nos direitos fundiários parecem ter suas raízes nos valores e práticas patriarcais, que tendem a sobreviver e florescer tanto nas sociedades capitalistas quanto nas socialistas.



# Gênero e direitos fundiários: resultados e lições dos estudos de países

*Susanna Lastarria-Cornhiel  
e Zoraida García Frías (co-autora)*

## ► Introdução

Uma das principais conquistas da mulher nas últimas décadas foram os novos regulamentos escritos que reconhecem o direito de possuir terras e outros recursos produtivos. Essas leis escritas em muitos casos abraçam o reconhecimento do direito real sobre imóvel locado, domínio e propriedade partilhada. Em alguns casos, as leis consuetudinárias foram revisadas à luz dos direitos da mulher. Em outros casos, como na África do Sul, onde uma nova lei sobre direitos fundiários informais foi adotada em 1996, e na Namíbia, os direitos tradicionais da mulher à terra foram reinterpretados. Contudo, os desafios e obstáculos persistem, especialmente no cumprimento da legislação e implementação de políticas de equidade de gênero no âmbito nacional, devido a incoerência ou conflitos entre as leis escritas e as consuetudinárias.

Muitos estudos recentes sobre desenvolvimento têm concentrado a atenção nos vínculos entre direitos fundiários e segurança de acesso ou posse para a mulher, por um lado, e a produtividade rural, por outro. Ao mesmo tempo, a alocação das terras e as estruturas de posse ressurgiram como questões centrais para o desenvolvimento no contexto das instituições modernas de gestão das terras e agricultura.

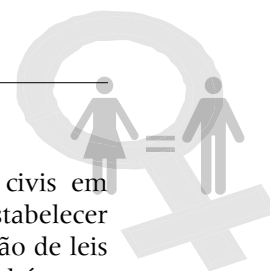


Este trabalho tenta ilustrar e analisar a complexidade institucional que determina os direitos à terra, em particular os da mulher. A complexidade institucional em relação aos direitos fundiários surge dos três mecanismos gerais para se obter terras: herança, compra e intervenção do Estado. Esses três mecanismos são influenciados e regulados por instituições socioculturais, pela economia de mercado e pelo Estado; embora um conjunto de instituições possa parecer dominante num certo contexto, é a dinâmica entre as instituições e as relações de poder dentro da sociedade que determinam a posse. Os objetivos deste trabalho são: (1) examinar como essas instituições e relações de poder determinam os direitos fundiários da mulher; (2) destacar as restrições culturais que as mulheres enfrentam para obter e fazer cumprir seus direitos fundiários; (3) com base em vários estudos de países, tirar conclusões relevantes para as instituições que guiam a definição dos direitos à terra em várias regiões, especialmente para as mulheres.

### ► Terra, gênero e poder

Gênero e terra: duas questões muito políticas. As lutas pela terra e equidade de gênero estão relacionadas ao poder e aos processos de empoderamento. A terra pode representar um importante recurso cultural ou um fator produtivo e um ativo, mas quem controla os direitos fundiários detém certo poder sobre os que não a possuem, especialmente nas áreas rurais. Do mesmo modo, dos direitos, status e oportunidades de que os homens desfrutam em muitas culturas com base na sua condição masculina decorre certo controle sobre o sexo oposto. Essas tendências tendem a provocar mais discriminação contra esse grupo menos poderoso, de modo que o reconhecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres é fundamental para qualquer tentativa de corrigir os desequilíbrios que resultam do privilégio de um grupo sobre outro. A igualdade de direitos deve ser sustentada por um contexto institucional que permita a coexistência da diversidade social e de gênero. Para isso, é preciso que os grupos de interesse da sociedade cheguem a um acordo, quase inevitavelmente mediante lutas políticas que envolvem concessões, ao menos no curto prazo, de um grupo a outro.

Gradualmente nos últimos séculos, particularmente no século 20, as instituições da sociedade civil e do Estado passaram a reconhecer que todas as pessoas têm os mesmos direitos humanos, que incluem direitos sociais, econômicos e políticos. A sociedade civil tem colaborado com as estruturas e instituições do Estado na implementação da igualdade de direitos. As instituições internacionais também tiveram um papel importante nessa luta. Registraram-se avanços, junto com o reconhecimento de que, embora no curto prazo alguns terão que fazer concessões e mesmo abrir mão do poder, o objetivo final beneficiará toda a sociedade e contribuirá para o desenvolvimento sustentável de todos os grupos de interesse.



Evidentemente, o reconhecimento legal dos direitos humanos e civis em constituições, códigos civis e leis é necessário e básico para estabelecer objetivos, pressupostos e atividades dos programas. Contudo, a adoção de leis não garante ação positiva e mudança institucional. Em geral há uma defasagem – às vezes longa – entre a formulação e a implementação de direitos legais. Essa defasagem pode ser o resultado de oposição política ou problemas econômicos, assim como as normas sociais e culturais podem inibir a internalização e o exercício desses direitos.

Nas instituições civis e do Estado, que são guardiões dos direitos humanos e civis, podem trabalhar pessoas que não compartilham os valores que sustentam a equidade ou não asseguram que esses direitos sejam implementados na administração diária dos programas. Do mesmo modo, comunidades, famílias e indivíduos podem se apegar a normas e práticas que perpetuam a discriminação por sexo (raça, etnia ou classe), independente da legislação relevante. O fato de que a mulher não tem direitos à terra iguais – ou mesmo comparáveis – aos do homem é em parte devido à maneira como elas são percebidas pela sociedade, pelos homens e por si mesmas.

### **Equidade de gênero, eficiência e bem-estar**

Por que a equidade de gênero é uma questão importante no tocante aos direitos fundiários? A resposta simples é que as diferenças sistemáticas nos direitos de posse da terra entre homem e mulher contribuem para a desigualdade estrutural e pobreza da mulher. O acesso à terra e controle sobre o seu uso são a base para a produção de alimentos e geração de renda nas áreas rurais, bem como, mais amplamente, para o bem-estar da família. O acesso a outros recursos produtivos como água, sistemas de irrigação e produtos florestais também está vinculado à posse da terra (Meizen-Dick et al., 1997). As mulheres que se tornam chefes de família são particularmente vulneráveis: se conseguiram acesso à terra através de seu marido ou pai, perdem os direitos de propriedade com a viuvez, divórcio ou deserção. Essa situação se torna cada vez mais problemática à medida que cresce o número de famílias chefiadas por mulheres.

*Na maioria das regiões, o número de famílias rurais em que a mulher é chefe ou pessoa de referência aumentou nas últimas décadas. Estatísticas regionais mostram que no sul da África essas famílias representam 42 por cento do total e no Caribe 35 por cento (Nações Unidas, 2000: 42, 46–50). As famílias rurais cada vez mais são chefiadas por mulheres; além disso, a porcentagem de mulheres na força de trabalho rural em todas as regiões em desenvolvimento aumentou na última década (FAO 1999: 13).*





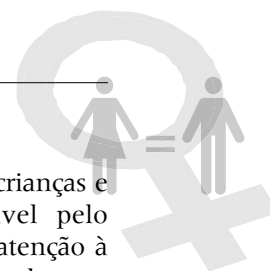
A desigualdade dos direitos de propriedade, incluindo falta de acesso direto e controle da terra, pode restringir a função produtiva da mulher e afetar seu poder e influência na família e comunidade. Em muitas sociedades, os direitos de propriedade refletem, quando não determinam, a cidadania de uma pessoa ou o grau de inclusão em organizações comunitárias. Nos ejidos mexicanos, por exemplo, somente os que têm direitos de propriedade são considerados membros com direito a voto em questões comunitárias. A negação dos direitos de propriedade muitas vezes é usada como mecanismo de exclusão de grupos étnicos ou raciais minoritários. Quando se nega às mulheres o direito de propriedade, elas também experimentam uma redução no status social, econômico e – com frequência – político.

As mulheres fornecem uma grande proporção do trabalho utilizado na produção agrícola, embora as estatísticas oficiais baseadas nos censos e pesquisas em geral subestimem a contribuição da mulher para a riqueza nacional (ver, por exemplo, FAO, 1993). Um documento recente da FAO (1999: 12–13) mostra que, embora a proporção da força de trabalho na agricultura tenha diminuído nos anos 1990, a proporção de mulheres que trabalham na agricultura aumentou, particularmente nos países em desenvolvimento. Em algumas regiões, como África e Ásia, quase metade da força de trabalho é feminina.

*As mulheres sempre trabalharam na produção de alimentos e outros itens nas áreas rurais. As estatísticas oficiais tendem a mascarar esse fato, devido ao modo em que o trabalho agrícola é oficialmente definido e registrado. As atividades agrícolas da mulher não são levadas em conta nem registradas separadamente, apesar dos esforços para melhorar os dados diferenciados por sexo nos censos agrícolas e pesquisas domiciliares.*

Uma tendência é o aumento do número de mulheres rurais que trabalham no setor agroindustrial, contratadas para realizar processamento de alimentos e trabalho de campo. Outra tendência é a mulher assumir a responsabilidade pela família quando o homem passa a ser assalariado. Outra ainda é a expansão da contribuição da mulher à medida que as propriedades familiares aumentam a produção de lavouras comerciais e o processamento de alimentos para aumentar a renda familiar. A teoria econômica da produção indica que as pequenas proprietárias, de modo a poderem produzir eficientemente para si mesmas e suas famílias, bem como para os mercados locais e regionais, devem ter controle dos recursos produtivos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Segundo a teoria, o controle sobre os recursos assegura decisões oportunas e facilita outros fatores como o acesso ao capital.



Na maioria das regiões as mulheres tendem a ser responsáveis pelas crianças e outros dependentes – a norma é que a mulher é responsável pelo processamento e preparação dos alimentos, provisão e obtenção da atenção à saúde e roupas para as crianças – haja ou não uma pessoa de referência do sexo masculino presente no domicílio. O número de famílias chefiadas por mulheres, tanto *de jure* quanto *de facto*, está aumentando devido à migração, conflitos civis, doenças e abandono do pai. Nas últimas décadas, a crescente responsabilidade da mulher pela manutenção da família ao mesmo tempo em que continua a cumprir esses papéis mais tradicionais envolveu o desenvolvimento de estratégias de subsistência bem complexas e exigentes, em resposta a mudanças que influenciam as famílias rurais como:

- ▶ migração, quando o homem deixa a mulher com total responsabilidade pela família;
- ▶ vulnerabilidade econômica às forças globais do mercado à medida que os alimentos tradicionais se tornam menos econômicos de produzir, a renda rural diminui, a agricultura comercial passa a utilizar mais insumos e os recursos produtivos são dominados pela agroindústria;
- ▶ crises locais e regionais (incluindo guerra civil e AIDS), que obrigam a mulher a cuidar dos dependentes.

Estudos mostram que os recursos controlados pelas mulheres têm mais probabilidade de serem usados para melhorar o consumo de alimentos, reduzir a desnutrição infantil e aumentar o bem-estar da família (Blumberg, 1991; von Braun e Kennedy, 1994; Hirschmann, 1984). Assim, a segurança alimentar e o bem-estar da família são importantes motivos para proteger ou melhorar os direitos da mulher à terra.

Junto com o fato de que as mulheres participam cada vez mais da produção agrícola e assumem a responsabilidade geral pela família, as normas, valores e práticas socioculturais estão sendo modificados. As salvaguardas tradicionais – ou redes de segurança – que os sistemas consuetudinários de posse ofereciam às mulheres estão se desintegrando, muitas vezes deixando a mulher com acesso tênue aos recursos.

Quando um sistema consuetudinário de posse é capaz de assegurar que as famílias disponham de recursos suficientes para sua subsistência, as pessoas em situação socioeconômica mais baixa, como as mulheres, geralmente também têm garantidos os meios de se sustentar e às suas famílias, embora seu acesso à terra e outros recursos seja indireto e possa depender de um indivíduo do sexo masculino (Guyer 1987). Contudo, a realidade atual é que muitos desses sistemas consuetudinários de posse não são mais capazes de proporcionar essa garantia básica. A pobreza, a crescente economia de mercado e as demandas da agricultura comercial estão convertendo a terra



num ativo. As conseqüências dessa reavaliação da terra são diversas, mas duas têm importância particular para nós: escassez da terra e individualização dos direitos.

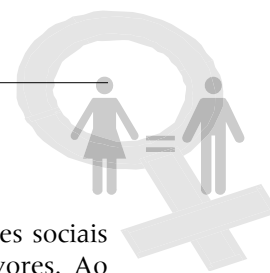
Já que as mulheres em geral não têm controle direto sobre os recursos, tendem a perder seus direitos de uso e outros direitos indiretos quando ocorrem mudanças na sociedade. Isso ocorre porque os que sempre controlaram os recursos são capazes de aumentar seus próprios direitos durante o processo de reorganização, em geral à custa dos que detêm os direitos secundários. À medida que a terra se torna um bem comercializável, a família e os membros da comunidade – que antes teriam respeitado o direito da mulher à terra – podem violar ou ignorar esses direitos, particularmente no caso de viúvas e divorciadas.

### **Os vários significados da terra**

O valor e significado da terra como recurso produtivo e patrimônio cultural é universalmente reconhecido. Sua importância social e psicológica para as famílias rurais não deve ser ignorada. Para muitos grupos populacionais historicamente desfavorecidos, particularmente nas áreas rurais, os direitos fundiários não são primariamente ativos comercializáveis, mas uma base segura para abrigar e alimentar a família e desenvolver estratégias de subsistência.

Embora em muitos países a renda rural tenha se tornado menos dependente da agricultura, a terra continua sendo um recurso crucial para a sobrevivência e reprodução das populações rurais. À medida que os domicílios rurais se tornam mais feminilizados, a terra adquire mais importância como lugar seguro para criar uma família e como base de estratégias de subsistência diversificadas. Quando os membros de uma família rural migram para áreas urbanas ou industriais em busca de trabalho assalariado, continuam a confiar no apoio da família que deixaram para trás. Se ficarem desempregados, a casa e a terra da família muitas vezes podem reabsorvê-los até que encontrem outro emprego. Numa aldeia a terra proporciona a todos os membros da família um lugar ao qual pertencem e ao qual sempre podem voltar. Nas economias em que o emprego é instável, o desemprego é elevado e as indústrias abrem e fecham, esse ponto de estabilidade é importante do ponto de vista material, social e psicológico.

Os valores culturais e sociais vinculados à terra são comentários importantes ao elaborar programas sobre os direitos fundiários e a distribuição das terras: ajudam a explicar por que a luta pela terra às vezes é tão tenaz, por que as comunidades continuam em áreas ancestrais ou a elas retornam e por que as famílias mantêm terras com um mínimo valor econômico ou produtivo.



## Posse da terra e dos recursos e gênero

A análise dos sistemas de posse é essencial para entender as relações sociais em torno dos recursos naturais, particularmente terra, água e árvores. Ao mostrar quem tem o direito de usar esses recursos, e como podem ser usados, as relações sociais descritas pelos sistemas de posse são especialmente relevantes para os programas que tentam aumentar a produção agrícola, reduzir a degradação ambiental e melhorar o padrão de vida rural. Essas relações sociais influenciam muito a maneira como as pessoas respondem aos programas de desenvolvimento e neles participam.

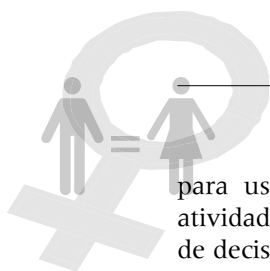
O gênero é um dos mais importantes determinantes das relações e direitos nas famílias e comunidades rurais. Junto com a classe, o gênero afeta bastante as oportunidades, aspirações, padrão de vida, acesso a recursos, status na comunidade e a autopercepção de cada pessoa. Políticas e programas de desenvolvimento podem influenciar a alocação de recursos naturais, bem como o uso que homens e mulheres fazem desses recursos. As implicações para a capacidade de usar os recursos naturais de maneira produtiva são profundas.

Todo sistema de posse dos recursos naturais está interligado a outras estruturas sociais, como a família (com seus sistemas de casamento e herança), a economia e o poder político. Todas essas estruturas tendem a se reforçar mutuamente; se houver mudança numa, as outras geralmente se modificam para se ajustar à mudança. A alocação dos recursos – entre famílias numa comunidade e dentro de cada família – é muito influenciada por essas estruturas sociais. Por exemplo, nos sistemas consuetudinários de posse a estrutura social mais influente é a família (linhagem, casamento e herança), enquanto nos sistemas de propriedade privada o fator decisivo na distribuição dos recursos é a economia (forças do mercado e transações comerciais).

*Os sistemas consuetudinários de posse contêm muitos direitos sobre os recursos e diferem amplamente duma era para outra. Em geral, a posse consuetudinária envolve um substancial controle comunitário ou institucional do acesso aos recursos naturais e sua utilização. Os direitos de propriedade da família e do indivíduo, exceto o domínio pleno, se aplicarão a alguns tipos de terra enquanto outros tipos de terra serão mantidos como propriedade comum.*

É importante distinguir entre diferentes direitos de posse, particularmente entre controle e acesso aos recursos. O controle significa o comando que o indivíduo ou grupo tem sobre os recursos, como a terra, e sobre os benefícios deles derivados. O direito de controlar um recurso geralmente se baseia em alguma forma de propriedade.<sup>2</sup> Por outro lado, o acesso significa a permissão

<sup>2</sup> Diferentes tipos de direitos de propriedade e sistemas (como nua propriedade, coletiva, familiar e



para usar ou a possibilidade de usar um recurso para uma determinada atividade. O direito a acessar um recurso não inclui necessariamente o poder de decisão sobre o processo de produção e uso do recurso.

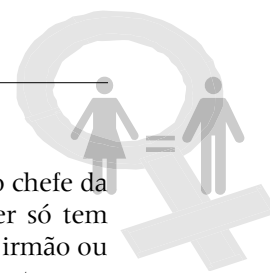
*O conceito de feixe de direitos é útil para entender a estrutura complexa dos direitos que cada pessoa tem sobre os recursos, particularmente a terra (Simpson, 1976; Bruce, 1998). Os direitos de usar, vender, arrendar, hipotecar, subdividir, emprestar e legar são como galhos num feixe. Na maioria das sociedades, nem todos os direitos a um pedaço de terra ou uma árvore, por exemplo, pertencem ao mesmo indivíduo – os diferentes direitos são exercidos por indivíduos diferentes numa família ou em mais de uma família e alguns direitos pertencem ao governo estadual ou local.*

Assim, os benefícios plenos derivados de um recurso tendem a pertencer aos que têm controle sobre o recurso, e não apenas acesso. Na verdade, controlar e se beneficiar do trabalho dos que têm acesso ao recurso muitas vezes é uma das vantagens do controle sobre a terra. Por exemplo, na Colômbia o proprietário das terras comercializa as lavouras não tradicionais, como abacaxi, vagem e tomate, cultivadas pelos meeiros. O lucro que o proprietário ganha ao vender esses produtos não se traduz em aumento do salário dos meeiros; além disso, a família do meeiro tem que cultivar seus próprios alimentos, permitindo que o proprietário mantenha o custo da mão-de-obra artificialmente baixo. Outro exemplo pode ser encontrado em Gâmbia, onde as mulheres mandinka em geral não herdam terras nem recebem lotes das autoridades comunitárias. Quando uma mulher se casa, o marido lhe dá o direito de cultivar um lote de terra. Ela cultiva a terra de modo a fornecer alimentos e outros bens para ela, seus filhos e seu marido, mas não tem outros direitos como o de deixar a terra para seus herdeiros. Além disso, está obrigada a trabalhar nas lavouras do marido em troca desse direito de cultivar a terra (Lastarria-Cornhiel 1997).

Na maioria dos sistemas de posse, vários fatores, incluindo o gênero, determinam o acesso e controle dos recursos, e na maioria dos países e regiões os direitos de propriedade da mulher são muito mais restritos do que os do homem. O direito constitucional e civil de um país pode declarar que homens e mulheres têm os mesmos direitos, inclusive os direitos sucessórios e o direito de possuir propriedades; contudo, se as normas e práticas culturais entram em conflito com essas leis, geralmente os direitos da mulher são ignorados.

---

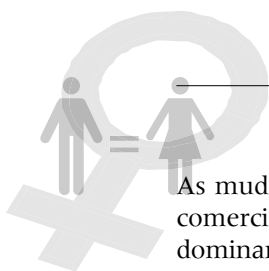
propriedade dá aos indivíduos controle e direitos quase exclusivos sobre a propriedade. No outro, a propriedade coletiva não dá direitos exclusivos a um indivíduo, pois reconhece que o domínio pertence a um grupo; cada pessoa desse grupo tem o direito de usar a propriedade segundo as regras e regulamentos estabelecidos pelo grupo. Em muitas sociedades rurais, o sistema de posse é uma combinação de direitos individuais e grupais (comunidade, linhagem, família, etc.).



Em muitos países, as normas culturais e legais ditam que o homem é o chefe da família e, como tal, é o proprietário das terras. Nesse caso, a mulher só tem acesso à terra mediante sua relação com um homem, seja pai, marido, irmão ou mesmo cunhado. Os estudos de países resumidos no anexo ilustram a prevalência dessa norma, embora os detalhes variem de um lugar a outro. No Burkina Faso, por exemplo, onde a maior parte da terra é herdada, as mulheres não herdam terras e dependem do marido para ter acesso à terra e cultivar suas lavouras. No Brasil, estudos realizados nas áreas rurais constataram que, embora a legislação não impeça explicitamente a mulher de herdar terras, os valores culturais patrilineares resultam em práticas sucessórias que favorecem os filhos. Em alguns países muçulmanos da Ásia e África, homens e mulheres têm o direito legal de possuir e herdar terras em seu próprio nome, e os cônjuges mantêm separadas suas propriedades herdadas. Contudo, a quantidade de terras que as filhas herdam em geral é muito menor que as dos filhos, e muitas vezes herdam somente os bens pessoais e não recebem nenhuma terra. Como um caso ilustrativo, entre as comunidades muçulmanas do Senegal as filhas na prática não herdam terras, embora a norma religiosa indique que elas têm alguns direitos sucessórios às terras. No Uzbequistão, outra sociedade muçulmana, as terras privatizadas (se bem que sejam uma pequena proporção do território) pertencem aos homens, pois só os filhos herdam as terras da família.

Num número muito limitado de casos, tanto a legislação quanto a prática reconhecem que homens e mulheres têm os mesmos direitos à propriedade e que filhos e filhas têm direitos sucessórios iguais. Os exemplos incluem comunidades de herança bilateral no Equador (Hamilton 1998), budistas no Sri Lanka, vários grupos étnicos em Madagascar e algumas sociedades matrilineares na Ásia e África. Mesmo nas sociedades matrilineares, a terra muitas vezes é controlada pelos homens e passa de uma geração de homens a outra (Lastarria-Cornhiel 2000). Nas sociedades matrilineares de Malauí e Moçambique, por exemplo, a norma é que somente os homens podem limpar a terra, o que na verdade lhes dá o controle sobre esse recurso. Às vezes a mulher pode adquirir terras pedindo a um parente do sexo masculino que limpe a terra por ela, mas geralmente é o homem que limpa a terra e a traz para a família; uma vez na linhagem, a terra passa do tio materno para um jovem. Essas sociedades matrilineares sofreram muitas modificações no século passado e, sob influência européia e muçulmana, se transformaram em patrilineares.

A obtenção da equidade de gênero nos direitos fundiários depende tanto da superação das restrições sociais e culturais quanto do reconhecimento legal. O desafio na formulação de programas que promovam a equidade de gênero é observar os casos em que as normas e práticas culturais, bem como as mudanças socioeconômicas, podem limitar o acesso e controle da mulher sobre a terra e os recursos naturais. As políticas e programas precisam trabalhar dentro dos termos da sociedade na elaboração de estratégias para eliminar o desequilíbrio de gênero.



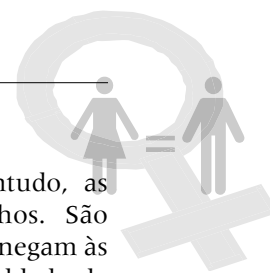
As mudanças socioeconômicas em geral ocorrem quando a produção agrícola comercial ou outra atividade econômica baseada no mercado se torna dominante numa área, fazendo da terra um ativo econômico. As regras consuetudinárias da posse rapidamente se ajustam a essas mudanças econômicas e a terra passa a ser avaliada mais por seu preço de mercado do que como meio de segurança alimentar para as famílias. Isso é particularmente problemático quando as mulheres que necessitam de acesso à terra para gerar renda e alimentar suas famílias passam a competir com pessoas que compram terras para uso comercial. Vários estudos mostram que o uso da terra pela mulher tende a se concentrar nas necessidades da família, enquanto o uso da terra pelo homem tende à produção de lavouras comerciais ou especulação.

### ► Instituições e sistemas de posse da terra

Conforme indicado acima, há três mecanismos gerais mediante os quais mulheres e homens podem obter direitos à terra: herança, compra e intervenção do Estado. Para entender como esses mecanismos funcionam e como facilitam ou prejudicam o acesso e controle da terra, precisamos examinar as instituições que os sustentam. Em outras palavras, precisamos examinar o funcionamento das instituições socioculturais, economia de mercado e Estado, em qualquer país ou cultura, antes de avaliar quais instituições são mais importantes na determinação dos direitos fundiários. Contudo, seja numa sociedade consuetudinária, numa economia capitalista ou num Estado burocrático, os três conjuntos de instituições interagem e influenciam a determinação das relações de posse.

Às vezes, as mudanças nos direitos fundiários são provocadas pelo Estado, como aconteceu na Europa Oriental nos anos 1990, quando houve uma privatização maciça da propriedade. Em muitos países subsaarianos, a privatização das terras comunais foi e continua sendo o resultado das forças do mercado. Muitas vezes há conflitos ou contradições entre as instituições socioculturais, a economia de mercado e o Estado, ou mesmo em cada instituição. Por exemplo, os esforços do governo do Quênia para privatizar as terras encontraram resistência ou indiferença das comunidades rurais, que continuaram a distribuir e transferir terras segundo as regras consuetudinárias. A genuína privatização dos direitos fundiários ocorre cada vez mais à medida que a economia de mercado penetra nas áreas rurais. As tentativas de redistribuir terras na América Latina em geral têm sido desviadas por forças econômicas que tornam a terra muito cara para os programas de reforma agrária ou pequenos agricultores. A reforma agrária também tem sido prejudicada por poderosos setores socioeconômicos que diluem a legislação ou desaceleram a implementação.

Podemos encontrar também contradições e conflitos entre instituições e dentro de cada uma em relação aos direitos fundiários da mulher. Conforme já mencionamos, as normas muçulmanas no Senegal (Platteau *et al.*, 2000)



permitem que as filhas herdem as propriedades da família; contudo, as práticas sucessórias somente transmitem as terras para os filhos. São abundantes os exemplos de normas e práticas consuetudinárias que negam às mulheres o direito à terra, apesar da legislação que garante a igualdade de direitos e de programas governamentais destinados a assegurar o direito da mulher à terra. Adiante analisaremos alguns deles.

Nas seções seguintes descrevemos a função do Estado, da economia de mercado e das instituições socioculturais na determinação dos direitos fundiários. Para adotar políticas eqüitativas, seja sobre as questões de gênero em geral ou especificamente sobre a posse da terra, é preciso lidar com cada tipo de instituição. Embora cada estudo de caso apresentado focalize um conjunto específico de instituições, o contexto dessas análises é que, em qualquer sociedade, nenhuma instituição é a única determinante.

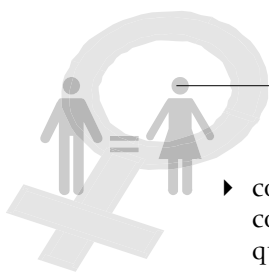
### **Instituições do Estado**

O complexo de instituições do Estado inclui órgãos legislativos e entidades executoras como departamentos de administração fundiária e institutos de reforma agrária. A força e estabilidade das instituições do Estado mostram considerável variação entre sociedades e regiões. A legislação sobre direitos fundiários, segurança da posse e proteção dos recursos naturais tem pouco efeito se as instituições locais e nacionais não puderem fazer cumprir as leis e regulamentos. Quando os procedimentos de titulação e registro da terra são lentos ou inacessíveis, por exemplo, os direitos fundiários provavelmente não serão respeitados; em vez disso, as instituições tradicionais ou informais determinarão a posse. De maneira semelhante, um código florestal pode visar à proteção de áreas florestais; contudo, se os órgãos relevantes não tiverem programas com forte presença local e legitimidade, as necessidades e práticas da comunidade podem entrar em conflito com a legislação nacional.

De modo a proteger os direitos fundiários, inclusive os direitos da mulher e da sociedade como um todo, as instituições do Estado precisam ter certa visibilidade e coerência interna. O Estado também confia nos mecanismos implantados para executar os mandatos legais, estabelecer políticas e implementar programas. A interação entre órgãos nacionais e locais, a seleção e treinamento dos servidores públicos e funcionários dos programas em todos os níveis e a determinação dos objetivos de equidade de gênero para cada nível de uma instituição são fontes potenciais de contradição na política do Estado. Encontram-se contradições nos seguintes casos:

- ▶ usos diferentes e às vezes objetivos opostos nos cadastros de terras na Europa Oriental;
- ▶ conflito entre direitos de propriedade privados e consuetudinários na África;





- ▶ concessões ou arrendamentos do Estado permitindo a agricultura comercial, ou mineração e exploração de pedreiras, em terras públicas quando isso restringe ou entra em conflito com os direitos comunitários ou impede que os pequenos agricultores tenham acesso à terra.

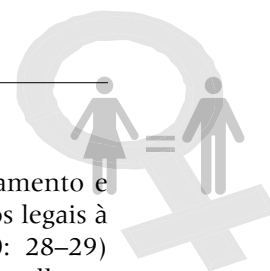
Adiante apresentam-se dois exemplos ilustrativos e casos contrastantes do efeito das instituições do Estado sobre a posse da terra, estrutura da posse e direitos fundiários da mulher. Na Nicarágua, o forte apoio do Estado aos direitos fundiários da mulher resultou num aumento significativo do número de mulheres com título de propriedade. No Uzbequistão, por outro lado, embora a lei e a retórica do Estado afirmem a igualdade de direitos entre homens e mulheres, esse princípio não se traduz em políticas nem se integra aos programas, permitindo que os valores patriarcais determinem o acesso à terra e os direitos fundiários.

#### *Titulação conjunta na Nicarágua*

A Nicarágua aumentou bastante o número de mulheres proprietárias mediante programas de titulação conjunta. Isso reflete uma forte vontade política do governo nacional e das instituições do Estado nos anos 1980 e, particularmente, durante a primeira metade dos anos 1990, para promover a equidade de gênero nos direitos fundiários.

Devido à preocupação do Estado nos anos 1980 em obter a equidade de gênero, os órgãos e organizações voltaram sua atenção para os direitos da mulher. A legislação introduzida em 1981 para apoiar vários programas de posse da terra – incluindo o estabelecimento de cooperativas e fazendas estatais e distribuição de terras a famílias sem terra – em cada caso especificamente reiterava a igualdade de direitos entre homens e mulheres para se beneficiar do programa e serviços conexos, bem como participar na produção agrícola (Galan 1998). De maneira mais ampla, a Constituição de 1987 explicitamente afirma a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Alguns programas priorizaram as mulheres chefes de família nos benefícios e serviços (Ceci 2000, 2001), uma diferença radical em relação aos programas governamentais de outros países, que comumente ignoram ou discriminam os domicílios chefiados por mulheres.

Houve uma melhoria significativa dos direitos fundiários da mulher nos anos 1990 em resultado do programa de titulação das terras. A Lei 209, que entrou em vigor em 1995, estipula a igualdade de direitos entre homens e mulheres para receber títulos de propriedade e estabeleceu a opção de os casais solicitarem a posse conjunta da terra. O princípio da titulação conjunta foi fortalecido em 1997, quando se tornou compulsório para as famílias que recebessem terras no programa de reforma agrária que os títulos fossem emitidos em nome dos dois cônjuges (Lei 278, Artigo 49).



Como resultado dessa legislação e da vigorosa disseminação, treinamento e promoção da titulação conjunta, o número de mulheres com direitos legais à terra aumentou enormemente. Os dados citados por Ceci (2000: 28–29) mostram que somente 10 por cento dos títulos foram emitidos para mulheres nos anos 1980, mas entre 1992 e 1996 25 por cento de todos os títulos foram para mulheres<sup>3</sup> e entre 1997 e 2000 a cifra aumentou para 42 por cento.

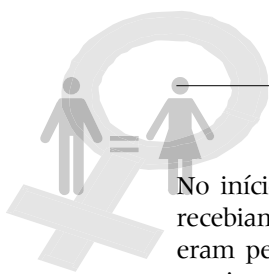
Para contextualizar o caso da Nicarágua, essas cifras podem ser comparadas com outros países cuja legislação reconhece a igualdade de gênero, incluindo os direitos fundiários, mas as instituições não começaram a incorporar metas de equidade de gênero em seus programas. Por exemplo, um estudo realizado em 1996 no Brasil revelou que somente 12,6 por cento dos beneficiários da reforma agrária eram mulheres. Na Indonésia, onde a terra adquirida por um casal deve ser titulada conjuntamente, um programa de titulação que funciona desde 1993 registrou a propriedade conjunta de apenas 1,5 a 3 por cento das terras, já que os funcionários do governo demonstram relutância em emitir títulos em nome do casal, preferindo nomear apenas o marido (Banco Mundial 1999).

### **Retorno ao patriarcado no Uzbequistão**

Na outra extremidade do espectro, o Uzbequistão ilustra o que tende a acontecer quando as instituições e programas não tomam medidas específicas para assegurar o direito da mulher à propriedade e às oportunidades econômicas. Essa falta de ação no Uzbequistão significa que foram principalmente os homens que adquiriram direitos à terra durante a privatização, um processo que está facilitando o ressurgimento dos direitos patriarcais à terra.

Ex-república da União Soviética, o Uzbequistão está passando por uma transição relativamente gradual da propriedade e produção centralizada para uma economia de mercado. O Estado mantém a propriedade da maior parte das terras agrícolas, mas a gestão das terras e da produção está sendo privatizada no sentido de que a responsabilidade está passando do Estado para as famílias rurais. As cooperativas agrícolas deixaram de funcionar como empresas de produção, as terras foram divididas e arrendadas a famílias mediante vários esquemas e o trabalho familiar não remunerado substituiu a mão-de-obra assalariada e as máquinas. Alguns desses arrendamentos se assemelham à agricultura por contrato (Kandiyoti 2003).

<sup>3</sup> 40 por cento das mulheres receberam títulos individuais e 21 por cento títulos conjuntos. Isso não quer dizer que o viés de gênero foi erradicado. Um estudo realizado pela Oficina de Titulação Rural (OTR) em 1999 mostra que os homens receberam títulos individuais de lotes com 10 a 40 manzanas, mas as mulheres receberam títulos individuais de lotes com 0,5 a 3 manzanas (Ceci, 2000: 29).



No início do processo de privatização, todos os membros de uma cooperativa recebiam lotes das terras coletivas em arrendamento. Os lotes em sua maioria eram pequenos devido à alta densidade populacional. As cooperativas estatais continuaram a fornecer alguns serviços como a provisão de insumos (por exemplo, sementes, serviços de extensão, fertilizantes) e máquinas agrícolas. Recentemente as empresas estatais passaram a arrendar lotes médios das cooperativas em contratos de 10 a 50 anos aos chamados agricultores independentes. Nesses arrendamentos, o Estado não fornece serviços e o processo de seleção favorece os agricultores treinados e experientes. Kandiyoti revela que uma grande proporção dos agricultores independentes é formada pelos gerentes e técnicos (do sexo masculino) das cooperativas. Nos lotes que eles recebem já trabalham famílias em arrendamento coletivo. Em outras palavras, eles adquirem terras já com arrendatários. Os agricultores independentes tendem a reter esses arrendatários como mão-de-obra para cumprir as cotas de produção. Em alguns casos, as relações de trabalho parecem as de uma parceria agrícola. Kandiyoti especula que no futuro próximo os agricultores independentes serão forçados a dispensar esses arrendatários para reduzir os custos e obter lucro.

Embora a privatização da produção agrícola ainda não tenha passado a propriedade da terra para os indivíduos e famílias que nela trabalham, estes passaram a ter mais controle e assumir a gestão das terras (sob as restrições das políticas de aquisição, provisão de insumos e relações sociais). O estudo de Kandiyoti mostra que, de acordo com as normas culturais do Uzbequistão, os homens mantêm o controle da terra: os contratos de arrendamento e os lotes estão esmagadoramente no nome do chefe de família do sexo masculino. Pouquíssimas mulheres recebem o arrendamento ou gestão das propriedades.

As famílias do Uzbequistão são patrilineares e patriarcais; os casais vivem com a família do marido até receberem uma casa da cooperativa. A casa da família é herdada pelo filho que fica para tomar conta dos pais, geralmente o mais novo. As mulheres têm acesso à terra pela família e fornecem a maior parte do trabalho não remunerado para a produção de alimentos. Contudo, isso não dá às mulheres direitos de jure ou de facto à terra. Se a terra for privatizada e forem concedidos direitos de propriedade privada sobre os lotes, os homens receberão o título. Já que a herança também é patrilinear, o controle sobre a propriedade da terra provavelmente continuará nas mãos dos homens.

A força do ressurgimento das normas culturais no Uzbequistão em relação ao status da mulher, com tantas mulheres retomando o trabalho não remunerado na família, indica que esses valores persistiram sob o governo socialista. Também ilustra o que acontece quando as políticas públicas se concentram em conceder certos benefícios às mulheres como cuidadoras e não em obter a equidade de gênero. Embora o Estado socialista tenha promovido políticas que beneficiaram as mulheres, como a licença maternidade e serviços de saúde materna, seu objetivo era proteger as mulheres como mães e trabalhadoras, não como cidadãs independentes e iguais.



A atual política ainda se concentra nas mulheres como mães e trabalhadoras domésticas (embora os benefícios sociais e de saúde tenham sido drasticamente reduzidos ou eliminados) e grande parte da retórica se refere às mulheres como representantes dos valores tradicionais. O Estado não parece se preocupar com o fato de que as mulheres não compartilham com os homens a oportunidade de arrendar as terras públicas e não se reconhece que isso colocará as mulheres em grande desvantagem quando os direitos de propriedade forem privatizados.

### **Instituições da economia de mercado**

As instituições que apóiam a economia de mercado desempenham um papel importante na determinação dos direitos fundiários. As economias de mercado geralmente se baseiam nos direitos de propriedade privada e na negociabilidade desses direitos. A terra, como qualquer outro ativo, geralmente é adquirida através do mercado (arrendamento ou compra e venda) aos valores do mercado. Outros fatores produtivos como capital e trabalho também são adquiridos no mercado a um valor fixado pelo mercado.

Durante os anos 1990, a maioria dos ex-Estados socialistas começou o processo de transição para a economia de mercado. Já na África Subsaariana está ocorrendo um tipo diferente de transição: os direitos de propriedade privada e individual e a economia de mercado estão substituindo os direitos fundiários baseados na comunidade e a produção para subsistência. Em quase todos os países, o crescente domínio da economia de mercado se caracteriza por interações financeiras que dependem mais das necessidades e demandas globais do que da dinâmica local ou mesmo nacional. Um sistema baseado na resposta ao mercado, particularmente quando o mercado é global, descarta outras racionalizações ou motivações para organizar a economia, como a produção e distribuição de bens, e a determinação dos direitos à terra. Assim, a importância de assegurar o acesso à terra para todas as famílias de uma comunidade recua em favor de tentativas por parte de quem pode pagar o preço de mercado para ganhar acesso ao mercado. Além disso, à medida que os mercados de capital se tornam mais globalizados, os donos do capital exigem direitos de propriedade privada que lhes dão um controle quase completo sobre a propriedade<sup>4</sup> e a flexibilidade para vender, arrendar ou hipotecar. A equidade, incluindo a de gênero, não é uma preocupação das economias de mercado; a eficiência econômica é, em teoria, o critério dominante para determinar as estruturas de produção e propriedade. Questões como equidade são geralmente tratadas em políticas e programas que procuram abrandar o impacto das forças do mercado.

<sup>4</sup> Mesmo com propriedade privada, o Estado se reserva alguns direitos como o poder expropriante e zoneamento [a prática de assegurar que as áreas residenciais e industriais, por exemplo, fiquem separadas].



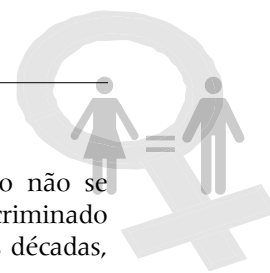
O Brasil proporciona um exemplo nítido de estrutura de posse da terra que responde às forças do mercado e necessidades da agroindústria. Os mecanismos de acesso à terra não têm se mostrado sensíveis às necessidades da maioria das famílias rurais sem terra; além disso, os valores socioculturais diminuem ainda mais as oportunidades para as mulheres obterem direitos fundiários, apesar da legislação garantir a igualdade dos direitos de propriedade entre homens e mulheres.

### *Mercado e patriarcado no Brasil*

Desde os anos 1960, a política agrícola do Brasil tem promovido agressivamente a agricultura comercial, em particular a agroindústria, não só nas regiões tradicionalmente agrícolas, mas também nas áreas de fronteira. O crédito subsidiado e subvenções para instalações e equipamentos como máquinas agrícolas, programas de infra-estrutura agrícola e créditos fiscais incentivaram o crescimento de grandes empresas agrícolas. Com base numa estrutura de posse da terra já concentrada se desenvolveu uma agricultura altamente capitalizada e comercial que expandiu suas fronteiras à medida que um número substancial de habitantes rurais sem terra ou com pouca terra foi expulso das terras. A estrutura de propriedade da terra se estreitou ainda mais, à medida que os pequenos agricultores foram derrotados pelos grandes produtores e os trabalhadores rurais foram substituídos por máquinas.

A recessão industrial dos anos 1980 afetou o setor agrícola, na medida em que as propriedades comerciais acumularam grandes dívidas e tiveram pouco lucro. Essa crise, junto com as demandas sociais e políticas dos sem terra, resultou na introdução de um ambicioso programa de reforma agrária. A oposição limitou o âmbito do programa às terras públicas e à expropriação de grandes propriedades improdutivas. A compensação, em vez de se basear no imposto sobre a propriedade, passou a se basear no mercado, reduzindo ainda mais o impacto do programa. A onda mais recente de programas de reforma agrária, iniciada em meados dos anos 1990, reflete mais os critérios de justiça social do que as reformas anteriores, mas o âmbito da reforma continuou limitado. Essa reforma se caracteriza pela continuação dos pagamentos elevados de compensação pela terra expropriada e adoção de um modelo de reforma assistida pelo mercado em algumas áreas do Nordeste.

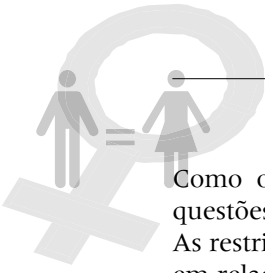
No Brasil as mulheres sempre tiveram acesso mínimo à terra. Embora a legislação não impeça explicitamente a mulher de herdar terras, a prática cultural entre os proprietários é que os herdeiros são filhos do sexo masculino (e em alguns casos somente o mais novo). Embora o número de mulheres que migram para áreas urbanas seja maior que o de homens, o número de mulheres chefes de família nas áreas rurais tem aumentado; essas famílias representam uma parcela desproporcional das famílias rurais no estrato mais baixo de renda per capita.



Em comum com a maioria dos sistemas legais, o direito brasileiro não se desenvolveu de forma natural em relação ao gênero e tem discriminado explicitamente as mulheres numa série de áreas. Durante as últimas décadas, essas referências explícitas foram eliminadas. A linguagem jurídica quase sempre estava no masculino, com a suposição implícita de que incluía tanto mulheres como homens; em geral, essa discriminação na linguagem não foi corrigida. Barsted (2001) aponta que a linguagem às vezes é ambígua com relação ao gênero, facilitando interpretações culturais que favorecem o homem. Outra forma de discriminação legal é a suposição de que uma família tem apenas um chefe e que este seria o homem. Algumas legislações foram modificadas para permitir que ambos os cônjuges sejam considerados chefes de família e que tenham direitos iguais. Isso não é exclusividade do Brasil: nas últimas décadas muitos outros países, incluindo a Colômbia, África do Sul, Nicarágua, Uganda e Guatemala, aprovaram legislações que reconhecem a igualdade de direitos entre e homens, maridos e esposas, filhos e filhas.

A equidade de gênero recebeu um impulso nas leis brasileiras com a Constituição de 1988, que garantiu explicitamente a aplicação igual dos direitos dentro das leis trabalhistas para mulheres e homens rurais e urbanos, trabalhadores permanentes e temporários e trabalhadores familiares remunerados e não remunerados. Antes disso, houve melhoras gradativas do Código Civil de 1916; por exemplo, o estatuto da mulher casada de 1962 substituiu a linguagem que designava o marido como único e completo chefe de família com autoridade sobre a esposa e os filhos. O fato de a linguagem da Constituição de 1988 ser específica com relação ao gênero alterou dramaticamente a base legal para desafiar estatutos e artigos específicos no Código Civil, no Direito de Família e em outras legislações como o direito contratual e comercial que discriminavam as mulheres.

Conforme assinalado anteriormente, as mulheres foram tradicionalmente excluídas do domínio da propriedade. Os filhos tendem a herdar terra e propriedade de seus pais; as esposas e filhas geralmente não herdam propriedade; por isso, os homens e não as mulheres são vistas como donos de propriedades. A reforma agrária – no papel e na vida real – inicialmente seguiu essa prática cultural, junto com os conceitos e a linguagem do Código Civil, focalizando a distribuição de terras e os programas de crédito e de assistência técnica conexos nos chefes de família do sexo masculino. Por fim, estabeleceu-se que, com relação à terra concedida pelo Estado, o Artigo 189 da Constituição de 1988 conferiu direitos de propriedade e de uso a homens e mulheres igualmente. A lei agora estabelece explicitamente que mulheres e homens possuem direitos iguais à terra, independente de seu estado civil, e que eles podem receber direitos individualmente ou conjuntamente. É difícil determinar o impacto dessa legislação na prática, já que o instituto de reforma agrária não registra o gênero de seus beneficiários ou participantes do programa. Contudo, o Censo da Reforma Agrária de 1996 revelou que somente 12,6 por cento dos beneficiários, naquele estágio, eram mulheres.



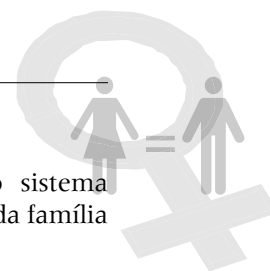
Como observaram Barsted (2001) e outros, os obstáculos para se integrar questões relacionadas ao gênero em debates e programas agrícolas são variados. As restrições legais são agora mínimas, com exceção da linguagem tendenciosa em relação ao gênero e da tendência contínua de se referir a chefes de família no gênero masculino. As restrições sociais e culturais são mais sérias: as normas e valores patriarcais permeiam as organizações estatais e civis, limitando a adoção de um foco de gênero e a promoção da equidade de gênero. Os programas de distribuição de terras do Estado têm a propriedade da família patriarcal como modelo implícito, sendo que o chefe de família do sexo masculino é proprietário e administrador do empreendimento e toma todas as importantes decisões relativas à família e à propriedade. Por estar implícito e ser comum aos residentes rurais, às autoridades e aos executores de programas, esse modelo de propriedade familiar raramente é desafiado.

As organizações e movimentos civis que visam ao melhoramento das condições sociais e econômicas tendem a focar na classe (os sem-terra e os pobres rurais) ou em questões familiares (saúde, educação), ignorando as iniquidades de gênero, particularmente dentro da família. As famílias e as organizações comunitárias normalmente não questionam esses valores e práticas patriarcais. Embora as mulheres rurais tenham sido bastante ativas na luta por terras,<sup>5</sup> quando se distribuem terras e os títulos agrários são emitidos, os homens se tornam os donos da propriedade e as mulheres assumem seu papel tradicional dentro da família patriarcal.

### **Instituições socioculturais**

Nas sociedades em que predominam as práticas consuetudinárias e as estruturas sociais tradicionais, os direitos agrários tendem a ser determinados por instituições socioculturais ou religiosas em vez de serem baseados na propriedade privada. Os sistemas de posse consuetudinária, assim como as relações e os direitos de propriedade que eles incorporam, são diversos. O direito à propriedade da terra muitas vezes está investido na comunidade ou em outra estrutura social como uma linhagem ou um clã. De fato, uma proporção significativa das terras é controlada pelo grupo e não pelos indivíduos, sendo administrada de acordo com regras comunitárias. Os membros da comunidade podem ter diferentes tipos de direitos a recursos naturais dependendo de sua linhagem, etnia, posição social, gênero e situação civil; a alocação de terras a indivíduos no longo prazo normalmente é feita na forma de lotes para produção de alimentos, construção de casas ou criação de animais. Os direitos a esses lotes geralmente são herdáveis. A maneira pela

<sup>5</sup> As mulheres rurais participaram de numerosos movimentos, incluindo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a CONTAG, demandando terra para os pobres rurais, e nos bóias-frias exigindo melhores condições de trabalho para os trabalhadores agrícolas.



qual essa terra é inicialmente alocada às famílias depende do sistema consuetudinário, mas a maioria dos lotes sob controle individual ou da família é transferida por herança, e não pelo mercado.

Os direitos e práticas de herança são geralmente patrilineares ou matrilineares. Na herança patrilinear, a terra geralmente é passada de pai para filho. Se o homem não tem um filho, é mais provável que sua propriedade seja herdada por seu irmão, sobrinho ou outro parente do sexo masculino de sua linhagem. Permite-se que a viúva, principalmente se ela tem filhos, permaneça e trabalhe na terra de seu falecido marido até que seus filhos possam assumir sua gestão. As filhas não herdam terra de seus pais, mesmo que sejam da mesma linhagem. A norma cultural é de que as filhas deixem sua comunidade natal e família quando se casam, para viver na comunidade do marido. Como as esposas estão sob a responsabilidade dos maridos e da família, acredita-se que, se a mulher herdasse terra em sua comunidade natal, a família e a linhagem do marido poderiam obter o controle sobre a terra.

As práticas de herança nas sociedades matrilineares são mais diversas. Em algumas comunidades matrilineares como na Malásia (Stivens 1985) e na Índia (Agarwal 1988), a linhagem e a propriedade seguem a linha da mãe e a terra é passada de mãe para filha. Em outras comunidades matrilineares, por exemplo, no sudeste da África, embora a linhagem e a propriedade sigam a linha da mãe, a terra geralmente passa do tio materno para o sobrinho. Além disso, os direitos à terra e a outros recursos são mais difusos nas sociedades matrilineares; a terra e outros bens tendem a ser distribuídos e redistribuídos entre membros da linhagem através da herança. Essas práticas parecem favorecer a família ampliada e impedir a concentração de riqueza, inclusive de bens de raiz. Conforme a economia de mercado exerce sua influência, tornando as práticas de produção mais intensivas em mão-de-obra e mais orientadas para o mercado, há uma tendência de as sociedades matrilineares se tornarem menos ampliadas e mais nucleares, os direitos de propriedade se tornarem menos difusos e mais concentrados e as famílias adotarem práticas de herança patrilineares.

Os contrastantes estudos de países apresentados adiante ilustram a influência das instituições socioculturais sobre os direitos agrários da mulher. Uma forma de posse consuetudinária da terra prevalece em Burkina Faso; já na África do Sul, onde as relações de mercado, a propriedade privada e a produção agrícola comercial são fortes, os valores e práticas patriarcais persistem.

### *Persistência da posse consuetudinária em Burkina Faso*

O estudo de caso em Burkina Faso focaliza o grupo étnico e cultural dominante, os mossi. A posse da terra e as estruturas familiares dos mossi são patrilineares, o que significa que a linha familiar, a propriedade da terra e a herança provêm da linhagem do pai e passam aos filhos do sexo masculino. Essa cultura patrilinear determina as práticas de casamento e o controle da terra. Os direitos





à terra pertencem primariamente a grupos sociais como comunidades e linhagens; os homens dentro desses grupos controlam a terra, decidindo quem pode ter acesso a lotes específicos. Esse sistema consuetudinário de posse da terra ainda forte é praticado na maioria das áreas rurais, embora a terra seja de propriedade do Estado desde 1984.<sup>6</sup> Alguns grupos que tradicionalmente não seriam favorecidos no âmbito dos sistemas consuetudinários, como homens jovens e mulheres, teoricamente podem adquirir direitos de acesso à terra, e não há nenhuma legislação específica para evitar que as mulheres o façam. Contudo, na prática parece que poucas mulheres foram capazes de obter esses direitos de acesso indireto. A legislação em Burkina Faso, assim como em muitos outros países, tende a complementar as estruturas tradicionais do poder comunitário, permitindo a continuação e reprodução das desigualdades de gênero.

O estudo de Platteau *et al.* (2000) revela que em Burkina Faso, embora o crescimento da população esteja pressionando a disponibilidade de terra, e as práticas consuetudinárias de casamento tenham sido afetadas pela participação de meninos e meninas na educação formal, o acesso da mulher à terra permanece inalterado. A herança ainda é o principal meio de obter terra, pois a crescente escassez de terra não atingiu o ponto em que se torna um bem comercializável. Platteau *et al.* descobriu também uma forte sobrevivência da prática de conceder a mulheres solteiras – inclusive viúvas, divorciadas, desquitadas e mães solteiras – acesso e direitos temporários de uso da terra controlada pela linhagem de sua família natural. Influências culturais de fora da comunidade parecem estar mudando a forma na qual as mulheres encaram o casamento, embora as práticas se distanciem desses novos pontos de vista. O direito de controlar a terra passa de pai para filho. As mulheres não possuem ou controlam terras; elas podem obter direitos de uso da terra de seus maridos ou pais. Neste estudo de caso, 69 por cento das mulheres entrevistadas garantiram o uso de seu próprio lote mediante seus maridos. A produção e a renda pertencem a elas, embora elas normalmente utilizem a terra para cultivar alimentos para a família. As mulheres também podem tomar terra emprestada de outra família e cultivá-la; contudo, seus direitos sobre essa terra são muito tênues e normalmente elas não têm permissão para fazer investimentos produtivos na terra como plantar árvores. Evidentemente, o rendimento desses lotes emprestados não é alto.

Embora a maioria das famílias mossi seja muçulmana e teoricamente as filhas herdem terras (embora apenas uma fração do que seus irmãos herdam), na prática parece que a norma sociocultural<sup>7</sup> prevalece sobre as normas religiosas

<sup>6</sup> O uso da terra e os direitos de manejo são adquiridos por comunidades locais através de Comitês Agrários.

<sup>7</sup> Foi observado um conflito similar entre norma e prática no Senegal (Platteau *et al.*, 2000: 17). As mulheres senegalesas estão cientes de que as leis muçulmanas lhes dão direito a alguma terra familiar e até sabem que têm o direito de herdar de acordo com os códigos islâmicos; apesar disso, os resultados de pesquisas confirmaram que as filhas não herdam terras.

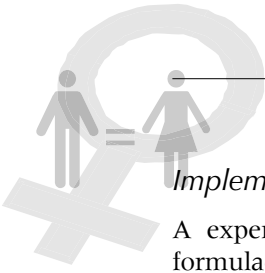


e somente os filhos do sexo masculino herdam terras de sua família natural. No máximo, as filhas recebem direitos temporários de uso da terra de seus pais quando elas deixam a casa de seus maridos em caso de viuvez, divórcio ou separação. Filhas solteiras que têm seus próprios filhos também possuem esses direitos temporários, mas a expectativa é de que a filha irá se casar e deixar sua família natural e a comunidade, e então sua família natural não precisará cuidar dela.

Platteau *et al.* examina uma série de costumes do casamento entre os mossi para determinar se as mudanças nessas práticas tiveram algum impacto sobre o direito da mulher à terra. Esses costumes incluem o dote pago pelo noivo, a idade dos cônjuges na época do casamento, a poligamia e o casamento levirato. O estudo de Platteau *et al.* confirmou que algumas práticas em torno do casamento estão mudando – por exemplo, descobriu-se uma crescente oposição geral à poligamia – e que essas mudanças parecem derivar de influências externas à comunidade e à cultura, como a educação, particularmente para a mulher. Platteau *et al.* conclui que essas modificações não aconteceram devido a mudanças no sistema de posse da terra, já que a propriedade ainda pertence à comunidade e linhagem, a escassez de terra ainda não é um problema e os direitos agrários não foram individualizados.

Assim, por enquanto as mulheres ainda podem contar com a segurança básica de voltar à sua família natural, isto é, à terra de seu pai ou irmão, quando seu casamento acaba. No prazo mais longo, de acordo com Pander (2000), o que parece estar acontecendo é que os projetos de desenvolvimento da irrigação em Burkina Faso colocaram mais terras, com um maior rendimento, sob o controle exclusivo dos homens. De acordo com os sistemas consuetudinários de posse, o homem controla os direitos sobre os lotes irrigados, da mesma forma que fizeram com a terra não irrigada. Contudo, parece que as mulheres às vezes perdem o direito consuetudinário de usar a terra do marido quando a mesma é afetada por esses projetos. As demandas intensivas de cultivos comerciais como o algodão significam que ainda se espera que as mulheres forneçam parte da mão-de-obra familiar para esses lotes.

Os sistemas consuetudinários de posse oferecem à mulher alguma segurança básica em situações nas quais elas não vivem com um marido. Quando a terra comunitária para produção agrícola e herança está sendo alocada, os sistemas consuetudinários de posse tendem a favorecer o homem. Conforme observado, os sistemas consuetudinários de posse tendem a não reconhecer a propriedade privada individual da terra; contudo, geralmente são os homens da comunidade que controlam a terra, particularmente em sociedades patrilineares. Isso coloca o homem numa posição de reivindicar direitos individuais quando a escassez de terra a converte num ativo e quando a terra da família se torna propriedade privada. Quando isso acontece, a mulher não só pode perder o direito de usar a terra do marido, mas também é improvável que ela possa reivindicar direitos temporários de uso da terra da família natural porque seus irmãos reivindicarão direitos individuais e privados à terra herdada de seus pais.

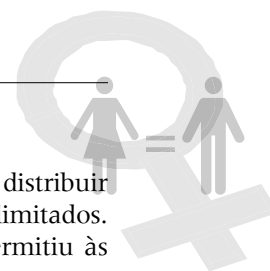


### *Implementação da equidade de gênero na África do Sul*

A experiência sul-africana ilustra algumas das dificuldades encontradas na formulação e implementação de políticas para promover a equidade de gênero nos programas de reforma agrária. Essas dificuldades sublinham a força das normas e práticas socioculturais, bem como o enorme obstáculo que elas apresentam para alcançar a equidade de gênero. A África do Sul pós-apartheid declarou explicitamente seu compromisso com a equidade de gênero na maioria das leis e políticas. Por exemplo, o Capítulo I da Constituição de 1996 estabelece a igualdade de gênero como um princípio básico e estabelece uma Comissão sobre Igualdade de Gênero. O relatório oficial sobre o programa de reforma agrária de 1997 também declara explicitamente que as mulheres devem ter acesso igual aos benefícios derivados da reforma agrária, nos seguintes termos: “É essencial que se assegure a equidade de gênero na redistribuição de terras e no programa da reforma agrária para que as mulheres consigam um benefício justo e equitativo.” As diretrizes e procedimentos da reforma agrária para a identificação de beneficiários, contudo, não incluem objetivos de gênero ou mecanismos institucionais para assegurar a equidade de gênero.

A política oficial do Estado para alcançar a equidade de gênero na distribuição de terras sofreu os seguintes reveses:

- ▶ Embora os pronunciamentos sobre políticas nacionais de reforma agrária articulem a importância da equidade de gênero na distribuição de terras e outros recursos e serviços, os escritórios distritais e locais não possuem mecanismos e ferramentas para implementar essa política de gênero. Conforme apontado por Walker (2001), a implementação do programa, as diretrizes e os procedimentos não asseguram que o gênero seja incluído e integrado nos projetos da reforma agrária. De maneira surpreendente, os funcionários muitas vezes não estão cientes de que a segurança de posse para a mulher é de fundamental importância e um dos principais objetivos do programa da reforma agrária. Conseqüentemente, há um mínimo de responsabilização e monitoramento dos resultados para julgar o impacto da política de equidade de gênero sobre os direitos diretos e seguros da mulher à terra. Por exemplo, os funcionários nos níveis distrital e local coletam informação somente sobre o número de famílias chefiadas por mulheres e que recebem terra e sobre o número de mulheres em comitês comunitários do projeto da reforma agrária (Walker 2001: 35–36).
- ▶ Outro impedimento é a falta de participação de grupos de mulheres na execução de programas de distribuição de terra e em discussões sobre a natureza patriarcal das autoridades tradicionais, sistemas de posse e práticas comunitárias. A reduzida presença de organizações de mulheres nas áreas rurais e a ausência de treinamento dos funcionários da reforma agrária sobre questões de gênero também prejudicam. Houve pressão



adicional para processar as inscrições da reforma agrária e distribuir grandes extensões de terra o mais rápido possível com recursos limitados. A pressão política para redistribuir terra rapidamente<sup>8</sup> não permitiu às agências da reforma agrária e às instituições civis o tempo e o espaço para incorporar objetivos de equidade de gênero, o que exige um processo de conscientização em todos os níveis. De acordo com Walker, os funcionários da agência da reforma agrária em geral não perceberam que as questões e prioridades de gênero foram negligenciadas, embora alguns funcionários tenham articulado a necessidade de diretrizes práticas sobre a implementação da política de gênero no programa da reforma agrária.

Por trás dessas limitações organizacionais e de implementação, um importante problema na implementação de políticas de equidade de gênero – não só na África do Sul, mas em muitos países – são as relações básicas de poder que estruturam o acesso à terra. Essas estruturas hierárquicas e patriarcais de poder perpetuam a dominância do homem em cargos de autoridade na comunidade e como distribuidores e proprietários de terras. Se as relações de poder não forem levadas em consideração e as questões de gênero não forem especificamente integradas, os programas de reforma agrária não reconhecerão nem abordarão as relações locais de poder e práticas consuetudinárias que tendem a excluir a mulher.

A questão permanece: como um programa público concilia padrões democráticos e participação local quando as estruturas sociais locais não são democráticas?

### ► Restrições culturais à equidade de gênero nos direitos fundiários

Esta análise dos determinantes institucionais dos direitos fundiários explorou a dinâmica do Estado, economia do mercado e instituições socioculturais. Cada tipo de instituição apresenta oportunidades para se obter a equidade de gênero nos direitos fundiários, assim como obstáculos. Os exemplos dos estudos de caso geralmente focalizaram os obstáculos, embora algumas situações positivas tenham sido apresentadas. Embora os obstáculos apresentados por instituições estatais e econômicas não sejam insignificantes, talvez os mais problemáticos sejam as restrições contidas nas instituições socioculturais. Todas essas instituições se relacionam entre si, é claro, e qualquer mudança num conjunto de instituições necessariamente afetará as outras instituições e estruturas de uma sociedade. Modificações nas estruturas do poder muitas vezes

<sup>8</sup> Nos últimos anos, reconheceu-se que em muitos casos esses projetos da reforma agrária em grande escala e rápidos não foram factíveis economicamente nem ecologicamente.



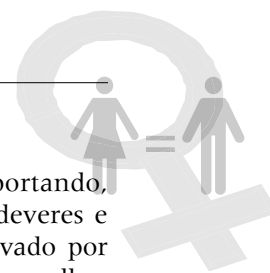
acompanham mudanças institucionais, mas a questão é se essas mudanças nas instituições, estruturas e relações de poder fazem surgir uma maior equidade dentro da sociedade. Conforme vimos, as instituições estatais podem decretar o reconhecimento legal da igualdade de direitos entre mulheres e homens, mas esse reconhecimento legal tem que ser acompanhado por ajustes nas normas sociais que validam esses direitos, e por mecanismos e estruturas econômicas que promovam a equidade, antes de se adotar práticas baseadas na igualdade de direitos. Não é suficiente que um conjunto de instituições reconheça a equidade de gênero; é preciso introduzir e coordenar mudanças em todas as três estruturas institucionais.

Talvez os obstáculos mais persistentes à melhoria da equidade de gênero nos direitos agrários tenham suas raízes em valores e práticas patriarcais. Estes tendem a sobreviver e florescer tanto em sociedades capitalistas quanto nas socialistas,<sup>9</sup> perpetuando o trabalho não-remunerado e os baixos salários das mulheres, junto com uma aquiescência passiva a essas condições de trabalho. No Uzbequistão, por exemplo, os trabalhadores demitidos das cooperativas foram, em sua maioria, mulheres. Elas se tornaram mão-de-obra familiar não-remunerada nos arrendamentos assinados por seus pais, maridos ou padrastos, ou se tornaram trabalhadoras casuais, muitas vezes em troca de salário em espécie e sem nenhum benefício social. Kandiyoti (2003) menciona também que as mulheres tendem a receber salários mais baixos do que os homens: os colhedores de arroz numa das propriedades coletivas recebiam o dobro do salário diário das mulheres. Não é incomum que os empregadores contratem somente jovens solteiras ou mulheres com certas características físicas, ou demitam gestantes.

A família patriarcal mantém sua imagem como instituição legítima e imutável enquanto neutraliza ou invalida as demandas das mulheres. A oposição política à equidade de gênero é muitas vezes dissimulada como proteção dos valores culturais e interpreta as tentativas de melhorar os direitos da mulher e sua situação como desafios à família tradicional. O reconhecimento dos direitos iguais da mulher introduz modificações nas relações de poder existentes, levando a mais mudanças nas formas tradicionais em que as decisões são tomadas e abalando os estereótipos de uma divisão de trabalho baseada no gênero.

Já que os valores patriarcais têm sua base nos estereótipos de gênero comuns no nível comunitário e dentro da família, é difícil apontá-los e revelá-los como discriminatórios. Ainda hoje, as mulheres muitas vezes são vistas como donas-

<sup>9</sup> A teoria social prevê que as sociedades com base na produção capitalista (onde os sistemas socioeconômicos se baseiam no mercado) ou na produção socialista (onde a produção e distribuição coletiva e a tomada de decisões se baseiam na igualdade) envolvem a participação igual de todos os indivíduos e grupos sociais, independente de gênero, raça ou etnia.

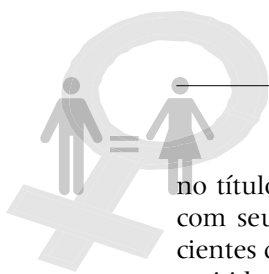


de-casa; e seu trabalho agrícola no campo, colhendo, transportando, armazenando e processando é considerado uma extensão de seus deveres e tarefas domésticas, e não um trabalho produtivo. Conforme observado por Ceci na Nicarágua (2001), os valores e práticas culturais não vêem a mulher como cidadãs independentes e produtivas, e os executores de programas e a população rural continuam a considerar os homens como tomadores de decisão e gestores da produção. Ainda que a reforma legislativa e os programas de distribuição de terras possam decretar a equidade de gênero, as normas e práticas socioculturais colocam restrições na capacidade que a mulher tem de exercer seus direitos legais de propriedade.

O que contribui para a dificuldade de eliminar as tendenciosidades de gênero são os significativos custos sociais que as mulheres encaram quando vão contra as normas culturais – do ridículo social à perspectiva de perder os benefícios sociais que as mulheres gozam nas comunidades patriarcais. Conforme mostram os casos da África do Sul e do Uzbequistão, as mulheres relutam em agir independentemente dos chefes de família e líderes comunitários do sexo masculino. A família patriarcal ampliada oferece uma estrutura para o bem-estar vitalício básico de todos os membros da família e assistência em épocas de crise social ou econômica. Isso é particularmente importante para mulheres rurais com poucos recursos e que possuem filhos pequenos.

As relações de posse discriminatórias ou opressivas podem continuar a serem preferidas pelos sem-terra e pelos pobres da terra, incluindo as mulheres, por causa dos benefícios em espécie associados ou porque desafiá-los representaria um alto custo social. Por exemplo, um acordo de parceria agrícola pode ser preferível ao aluguel da terra porque o proprietário da terra também fornece insumos, maquinaria ou crédito, que de outra maneira são difíceis ou impossíveis de se obter. Similarmente, a filha pode desistir de reivindicar terra em favor de seu irmão a fim de manter o acesso a potenciais benefícios dos parentes do sexo masculino e ao sistema de apoio de uma família ampliada. O Uzbequistão é um caso em questão, onde, apesar das normas muçulmanas darem direito às filhas de herdarem parte das terras da família, elas de fato não herdam nenhuma terra. Embora a maior parte das terras do Uzbequistão ainda seja de propriedade do Estado, as famílias possuem direitos de longo prazo a pequenos lotes familiares que elas podem usar como bem quiserem, para cultivar alimentos ou mesmo para cultivos comerciais, criar animais ou construir uma casa. Esses lotes familiares são herdados e o costume é que o filho mais novo fica em casa com os pais e assume o controle do lote. As irmãs concedem seus direitos a seus irmãos com o fim de evitar conflitos e também para não perder o apoio da família ampliada.

Os custos socioculturais de se obter acesso direto à terra pode fazer com que a mulher desista de demandar direitos iguais à terra, mesmo quando as leis decretam direitos iguais e os programas do Estado não excluem as mulheres como beneficiárias. Esposas e filhas podem relutar em ter seus nomes incluídos

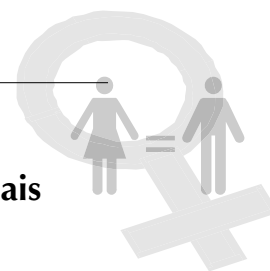


no título da terra da família por causa do potencial conflito que isso causaria com seu marido ou família. No Brasil, por exemplo, poucas mulheres estão cientes do nome que consta no título da terra e raramente solicitam que sejam emitidos títulos conjuntos. Pode haver também custos financeiros que as mulheres preferem evitar como o pagamento de impostos sobre a propriedade. Essas restrições auto-impostas podem desaparecer ou se tornar menos onerosas para as mulheres se outras oportunidades estruturais e institucionais estiverem disponíveis e se for oferecido treinamento apropriado.

As mulheres podem relutar em se tornar visivelmente envolvidas em atividades políticas e organizações comunitárias por vários motivos: falta de experiência em falar publicamente e em participar de reuniões, falta de instrução básica e conhecimento sobre como as coisas funcionam e as responsabilidades domésticas que ninguém mais irá assumir. Os estudos de caso mostram que as mulheres no Brasil e na África do Sul, por exemplo, se sentem desconfortáveis falando em reuniões públicas porque os homens e até mesmo outras mulheres podem ridicularizá-las. As mulheres sul-africanas raramente verbalizam seus pensamentos em reuniões locais da reforma agrária e geralmente apóiam o que seus maridos e outros homens propõem (Walker 2001). Em muitas regiões do mundo as organizações e instituições locais continuam a ser hierárquicas e patriarcais. Os donos do poder são homens que têm pouco interesse em facilitar os modos de cooperação, administração e comunicação nos quais todos os membros da comunidade, incluindo as mulheres, podem participar.

Como resultado, uma agricultora pode relutar em aceitar um cargo de supervisão em seu local de trabalho ou um cargo de liderança em organizações locais de agricultores. A carga de trabalho adicional pode ser um problema, mas a potencial reação de seus colegas de trabalho, tanto homens como mulheres, e como ela irá lidar com as responsabilidades familiares são importantes considerações. A sensibilidade e o treinamento em conscientização de gênero podem reduzir alguns desses obstáculos. Outros tipos de obstáculos podem ser difíceis de superar. Por exemplo, Kandiyoti (2003) assinala que no Uzbequistão os homens proíbem que as mulheres de suas famílias, particularmente as jovens, vão a reuniões da comunidade e a locais públicos como o mercado local. As mulheres podem relutar em se comportar de maneira culturalmente inaceitável por causa do risco de expô-las a conflitos sociais.

Outra dificuldade é o reduzido envolvimento de movimentos sociais e políticos que seriam adequados para integrar os direitos da mulher rural. As demandas da mulher rural não são incluídas na agenda da maioria dos movimentos de direitos da mulher, devido a diferenças e à distância entre a mulher urbana e a rural, entre os movimentos urbanos e os rurais e entre reivindicações de trabalhadores e de produtores camponeses. Os movimentos de direitos da mulher tendem a focalizar as trabalhadoras urbanas e as condições de trabalho; no Brasil e na África do Sul (Walker 2000) constatou-se que eles negligenciam as diferentes necessidades e problemas da mulher rural.



## ► Comentários finais: algumas características regionais relevantes para os direitos da mulher à terra

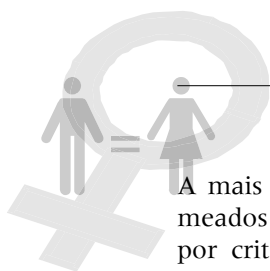
Analizamos o gênero e os direitos agrários no Brasil, Nicarágua, Senegal, Burkina Faso, África do Sul e Uzbequistão. Alguns temas regionais podem ser extraídos desses seis estudos de países. Ao descrever as diferentes combinações institucionais e o desenvolvimento histórico na América Latina, na África Subsaariana e na Ásia Central, pretendemos tirar conclusões relevantes para o desenvolvimento da mulher no futuro.

### América Latina

A estrutura de posse da terra na América Latina é geralmente caracterizada pela propriedade concentrada da terra: um pequeno número de proprietários possui uma grande proporção das terras agrícolas, que também são as melhores terras aráveis. Após as tentativas com sucesso variável, dos anos 1960 aos 1980, de redistribuir terras aos pobres da terra e aos sem-terra na América Latina, os anos 1980 e 1990 viram um abandono, ou redução, dos programas de reforma agrária. A falta de vontade política nos níveis nacional e local e a falta de apoio internacional, junto com o fato de as propriedades distribuídas pela reforma não se terem tornado unidades de produção vibrantes e orientadas para o mercado, contribuíram para esse abandono. O debate sobre as causas dessa situação ainda está em andamento. Contudo, é evidente que a falta de apoio estatal e privado para essas propriedades, a falta de experiência empreendedora dos novos proprietários da terra e as barreiras do mercado internacional, que evitam que os produtores agrícolas nas regiões em desenvolvimento aproveitem suas vantagens comparativas, e a dinâmica negativa interna (como os problemas com estruturas de gestão) no caso dos modelos de produção em grupo contribuem para esses fracassos.

A reforma agrária foi substituída por programas do mercado de terras e pela titulação e registro de terras. O apoio estatal e internacional para esses programas geralmente tem base na suposição de que a titulação e o registro de terras conferem segurança de posse aos proprietários da terra e lhes dá acesso ao crédito. Isso incentiva o investimento de longo prazo nas empresas agrícolas e ativa o mercado de terras como mercadoria. A teoria é a de que um mercado de terras eficiente e dinâmico coloca a terra nas mãos de produtores eficientes e dessa forma redistribui a terra dos proprietários não produtivos para agricultores mais eficientes. A realidade na América Latina, contudo, mostra que não há crédito comercial disponível para pequenos agricultores. Apesar dos títulos da terra, os pequenos produtores não têm mais acesso ao crédito de produção. E quem quer comprar terras no mercado não consegue financiamento de longo prazo a taxas acessíveis. (Molina 2000, sobre El Salvador; Strasma *et al.* 2000, sobre a Nicarágua, dentre outros.)

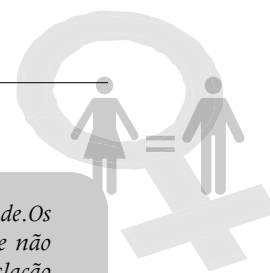




A mais recente onda de programas de reforma agrária foi iniciada durante meados dos anos 1990. Os objetivos dessas reformas foram influenciados mais por critérios de justiça social do que as reformas anteriores, embora seu escopo ainda seja muito limitado. O Brasil e a Nicarágua são bons exemplos do resultado dessas reformas. Em geral, continuaram a pagar altas compensações pela terra expropriada. O Brasil especificamente adotou o modelo da reforma agrária auxiliado pelo mercado para determinadas áreas do Nordeste. Mais recentemente, a implementação da reforma agrária foi descentralizada, resultando numa série de programas regionais ou estaduais. Com poucas exceções, o setor da reforma agrária consiste de empresas agrícolas familiares; as tentativas de organizar a produção agrícola em torno da propriedade e gestão em grupo tiveram sucesso limitado. Infelizmente, o foco nas propriedades familiares tinha como modelo implícito a família patriarcal.

A maioria dos países da América Latina fez grandes avanços nos anos 1980 e 1990 através da reforma e modificação dos estatutos e códigos de reconhecimento da igualdade de direitos entre mulheres e homens, incluindo muitas vezes linguagem específica com relação à equidade de gênero (veja, por exemplo, Deere e Leon 2000, 2001; Galan 1998; FAO 1995, 1996). Assim, por exemplo, a maioria das constituições aprovadas durante essas duas décadas declarou especificamente que homens e mulheres têm direitos iguais. Os códigos civis, principalmente os que lidam com direito de família, herança e propriedade marital, também foram modificados para fazer declarações específicas de igualdade dos direitos entre mulheres e homens, casados legalmente ou em uniões consensuais (sociedade conjugal de fato). O direito agrário, com poucas exceções, foi menos sensível às demandas por equidade de gênero. Embora alguns dos artigos gerais das leis agrárias mencionem os direitos iguais, a linguagem em geral é orientada para o homem e para chefes de família do sexo masculino. A Nicarágua é uma das exceções, pois decretou, por exemplo, que todos os títulos de propriedade das terras da reforma agrária sejam emitidos em nome dos dois cônjuges (Ceci 2000).

As meninas e mulheres jovens no setor rural tendem a ter um nível educacional mais alto do que os homens jovens. A legislação no Brasil não impede explicitamente que a mulher herde terra, mas os filhos – em alguns casos só o filho mais novo – quase sempre herdam a terra. Esses dois fatores podem ajudar a explicar por que mais mulheres do que homens estão se mudando para áreas urbanas. Outro fator que pode estar relacionado é que o número de famílias chefiadas por mulheres nas áreas rurais também aumentou, e essas famílias compõem uma fatia desproporcional das famílias rurais nos níveis mais baixos de renda per capita.



*As mulheres no Brasil foram tradicionalmente excluídas do direito de propriedade. Os filhos herdavam terra e propriedade de seus pais; as esposas e filhas geralmente não herdavam propriedade. Como a propriedade não estava associada à mulher, a legislação e os procedimentos da reforma agrária inicialmente seguiram essa prática cultural (e os conceitos e a linguagem do Código Civil) direcionando a distribuição de terras e os serviços conexos, como o crédito e a assistência técnica, para o chefe da família. O Artigo 189 da Constituição de 1988 estipula igualdade no título de domínio e concessão de uso da terra conferida pelo Estado; as mulheres e os homens possuem direitos iguais, independente de sua situação civil, e podem receber títulos individualmente ou conjuntamente.*

Importante para a mulher rural foi a aquisição de certos documentos, em particular a Nota do Produtor Rural, que identifica uma pessoa como produtora agrícola. Anteriormente, somente chefes da família do sexo masculino podiam solicitar esse documento; uma das conquistas das organizações de mulheres e trabalhistas durante os anos 1980 e 1990 foi forçar o reconhecimento de que as mulheres também eram produtoras e tinham o direito de solicitar e receber a Nota do Produtor Rural. Esse documento não só dá visibilidade à mulher rural, mas também permite o acesso a muitos serviços e benefícios, como o crédito de produção, a licença maternidade, aposentadoria e admissibilidade para participar de programas da reforma agrária.

Conforme observado por Barsted (2001), os obstáculos para integrar o gênero em debates e programas agrícolas possuem várias fontes. As restrições legais agora são mínimas, com exceção da linguagem e de alguns artigos na legislação agrária, como o foco nos chefes de família do sexo masculino. As restrições sociais e culturais ainda são grandes. Culturalmente, a sociedade brasileira, assim como na maioria dos países da América Latina, é baseada na família patriarcal. As normas e valores patriarcais permeiam organizações públicas e civis, limitando a adoção de um foco de gênero e a promoção da equidade de gênero. Os programas públicos ainda se concentram no chefe de família do sexo masculino. As organizações e os movimentos tendem a ser direcionados para melhorar as condições sociais e econômicas, fazendo das questões de classe ou de família sua primeira preocupação e subestimando a relevância das iniquidades de gênero. As organizações comunitárias e as famílias normalmente não questionam os valores e práticas patriarcais; tampouco o fazem os indivíduos.

A Nicarágua se destaca como um país latino-americano que aumentou bastante o número de mulheres proprietárias de terras através dos programas de titulação conjunta. Isso reflete uma forte vontade política do governo nacional durante os anos 1980 e, particularmente, durante a primeira metade dos anos 1990 de promover a equidade de gênero nos direitos agrários.

A contra-reforma dos anos 1990 suspendeu a distribuição de terras e privatizou cooperativas agrícolas e fazendas do Estado (Galan 1998). Nos anos 1990, o governo também priorizou a regularização da propriedade da terra através de

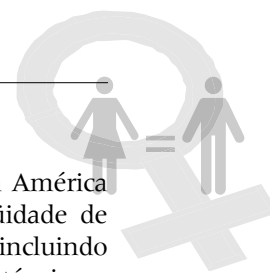


esforços de titulação. Não havia programas significativos de redistribuição, com exceção da terra concedida a ex-combatentes do conflito civil nos anos 1980, e o acesso à terra só era obtido mediante compra ou herança.

A obtenção de terra no mercado não tem sido viável para os pobres rurais e para as mulheres. A situação macroeconômica na América Latina só começou a melhorar em meados dos anos 1990, e quase não havia recursos para financiar a produção agrícola. As agências do governo reduziram muito os serviços para a agricultura e as instituições comerciais não preencheram a lacuna, pelo menos não para os pequenos agricultores. Embora houvesse um vigoroso mercado de terras nos anos 1990, os agricultores com poucos recursos eram incapazes de participar porque não havia recursos financeiros para a compra de terras – nem o governo nem os bancos comerciais ofereciam crédito hipotecário de longo prazo. As dificuldades econômicas vivenciadas pelos pequenos agricultores levaram muitas pessoas a vender em vez de comprar terras. Muitos dos compradores eram de outros países, particularmente da América Central.

Novamente, a Nicarágua se destaca entre os países da América Latina por causa da sua estrutura de distribuição da terra relativamente mais eqüitativa (ou, pelo menos, menos concentrada). Isso é atribuível a uma densidade populacional mais baixa em comparação com muitos países, particularmente na América Central, e a programas da reforma agrária que redistribuíram terras durante os anos 1980 e 1990. Outra característica distinta do caso da Nicarágua é a situação legal confusa de muitas propriedades resultante da reforma agrária e da contra-reforma. Por quase uma década, as agências de administração agrícola vêm tentando regularizar a situação da posse entre os beneficiários da reforma agrária e os que tiveram sua terra expropriada durante os anos 1980 e que agora reivindicam suas propriedades.

Embora as latino-americanas tenham participado em programas de posse da terra, o número de beneficiárias diretas entre essas mulheres é muito baixo. Um motivo é que os programas públicos e de ONG focalizaram principalmente as mulheres urbanas; poucos recursos foram direcionados para a mulher rural. No fundo, todavia, os valores e práticas culturais não vêem as mulheres como cidadãs independentes e produtivas; por isso, os executores dos programas e a população rural continuam a considerar os homens como tomadores de decisões e gestores da produção. Alguns regulamentos dos programas acentuaram o estereótipo, permitindo somente um beneficiário por família. Por exemplo, os títulos de terra emitidos de acordo com as leis da reforma agrária de 1981 na Nicarágua foram concedidos a indivíduos, não a famílias (Ceci 2001: 10). As normas culturais ditavam que o indivíduo escolhido seria o chefe de família do sexo masculino, sempre que estivesse presente. Se a mulher recebesse terra, se filiasse a cooperativas agrícolas ou fosse reconhecida como trabalhadora agrícola em tempo integral e permanente, quase sempre o motivo era por ser viúva, divorciada ou solteira; em outras palavras, única chefe de família.



Em geral, embora as condições legais tenham melhorado bastante na América Latina, ainda existem duas grandes restrições para se chegar à equidade de gênero. Uma é o foco masculino da maioria das organizações rurais, incluindo programas agrícolas que oferecem crédito de produção, assistência técnica e treinamento. Várias análises realizadas nos anos 1990 (FAO 1995, 1996; Fundación Arias 1996) ressaltaram a pouca participação da mulher rural em programas de produção e serviços e nas organizações rurais. A outra restrição se relaciona a normas e práticas patriarcais, presumindo que o homem chefia a família e possui os bens da família como a terra. Esses supostos direitos escondem a contribuição da mulher para a subsistência da família e minam o raciocínio em apoio aos direitos iguais da mulher, especialmente os direitos de propriedade.

### **África Subsaariana**

Em contraste com a América Latina, os sistemas de posse da terra na África Subsaariana geralmente não sofreram de grande concentração da propriedade e controle no passado recente, e o direito consuetudinário tem sido dominante em sua organização e funcionamento. Ambas essas características estão mudando gradualmente. A comercialização da agricultura e as populações crescentes estão contribuindo para a escassez da terra – particularmente da terra boa arável ao alcance dos mercados – e para uma conversão dos direitos consuetudinários de propriedade em propriedade privada.

Os estudos de caso nessa região indicam a grande diversidade dos sistemas de produção agrícola e de posse da terra. Fortes sistemas consuetudinários continuam a funcionar no Senegal e Burkina Faso, mas algumas mudanças estão ocorrendo gradualmente nesse contexto. Em algumas áreas, programas de desenvolvimento agrícola financiados por organizações internacionais e órgãos do governo estão promovendo a agricultura comercial e as relações de mercado, mas essas tentativas nem sempre são bem-sucedidas. As instituições do Estado, particularmente nas áreas rurais, são fracas ou inexistentes. Até agora não está claro como as mudanças que estão ocorrendo afetarão o sistema de posse da terra e os direitos da mulher à terra.

Como em outros países subsaarianos, no Senegal os sistemas consuetudinários de posse da terra vêm experimentando mudanças em resultado de programas de desenvolvimento agrícola como projetos de irrigação durante as últimas décadas. Esses acontecimentos causam uma mudança da produção agrícola extensiva para a intensiva, uma individualização dos direitos agrários acompanhada de um declínio no controle que as autoridades tradicionais têm sobre a terra e um aumento no arrendamento de terras produtivas a indivíduos ou empresas de fora da comunidade.

As estruturas familiares e de posse da terra estudadas no Senegal são patrilineares, o que significa que as linhas familiares, a propriedade da terra e a herança seguem a linhagem do pai e passam para os filhos do sexo



masculino, determinando as práticas de casamento e herança e o controle da terra. Esse sistema ocasionalmente entra em conflito com as leis muçulmanas que, por exemplo, dão à mulher o direito de herdar uma parte das terras da família, enquanto não há uma tradição assim nas práticas culturais prevaletentes no Senegal. Os resultados da pesquisa confirmam que na realidade as filhas não herdam terras. (Platteau *et al.* 2000: 17) Os direitos à terra pertencem principalmente a grupos como as comunidades e as linhagens; dentro desses grupos, o homem controla a terra e decide quem pode ter acesso a lotes específicos.

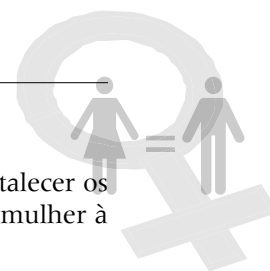
Foram estudados o dote pago pelo noivo, a poligamia e a monogamia, o casamento levirato<sup>10</sup> e a idade na época do casamento. Os maiores desafios nas práticas de casamento entre as comunidades no Senegal parecem ser resultado da educação das meninas: aumento na idade da mulher em seu primeiro casamento, preferência das mulheres em selecionar seu cônjuge em vez de praticar casamentos arranjados, uma crescente preferência da mulher pela monogamia (o homem continua preferindo a poligamia, embora reconheça as dificuldades cada vez maiores de manter mais de uma família) e diminuição na prática do casamento levirato à medida que as viúvas cada vez mais preferem voltar à sua família natural. Parece também que mulheres instruídas que selecionam seus maridos e participam ativamente nos acordos de casamento exigem um pagamento mais alto pelo casamento.<sup>11</sup>

Os resultados do estudo revelam que, embora algumas práticas de casamento estejam mudando, os direitos da mulher à terra não mudaram. Platteau *et al.* vê como particularmente importante o fato de ainda vigorar o direito de uma mulher de voltar à sua família natural e de receber direitos temporários de uso da terra para produzir alimentos para si mesma e seus filhos. Em vista das novas práticas de casamento e do desenvolvimento agrícola cada vez mais comercializado e intensivo, a sobrevivência desse direito é notável. Enquanto a pressão da população e a escassez de terra continuarem moderadas (Platteau *et al.* 2000: 8-10), e a educação da mulher e o crescente individualismo influenciarem as normas de casamento no Senegal, as famílias parecem dispostas a continuar acomodando as filhas que regressam.

Outra interpretação do estudo de Platteau *et al.* poderia ser a de que é muito cedo para saber o resultado em longo prazo dessas mudanças na produção agrícola, nas práticas do casamento e na posse consuetudinária. Embora pareça que a mulher foi capaz de reter direitos temporários de uso da terra de sua

<sup>10</sup> No casamento levirato uma viúva casa com um dos irmãos de seu marido para manter os bens de seu marido, particularmente terras, sob o controle da família dele e para assegurar que qualquer filho subsequente que ela tenha pertença à linhagem do marido.

<sup>11</sup> Embora as prováveis esposas declarem uma preferência por manter baixo o pagamento do casamento.

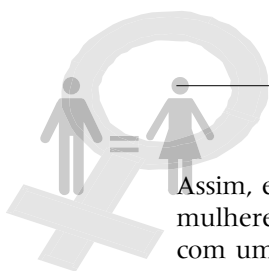


família natural, há evidência de que os homens foram capazes de fortalecer os direitos individuais de propriedade à terra de linhagem. O direito da mulher à terra permanece limitado e continua a ser mediado pelo homem.

O estudo em Burkina Faso focalizou as comunidades mossi por serem o grupo étnico e cultural dominante. A posse da terra e a estrutura familiar dos mossi são patrilineares, como no Senegal, e determinam as práticas do casamento e o controle da terra. Novamente, o direito à terra pertence primariamente a grupos sociais como comunidades e linhagens; dentro desses grupos, o homem controla a terra e decide quem pode ter acesso a lotes específicos. Embora a terra no sentido legal seja propriedade do Estado desde 1984, esse sistema consuetudinário de posse da terra ainda é praticado na maioria das áreas rurais, uma vez que o uso da terra e os direitos de manejo são adquiridos por comunidades locais através de Comitês Agrários. A legislação não impede que a mulher tenha acesso à terra; em teoria, alguns grupos que tradicionalmente não seriam favorecidos de acordo com os sistemas consuetudinários, como homens jovens e mulheres, são capazes de ter acesso à terra.

O estudo de Platteau *et al.* (2000) revela que em Burkina Faso, embora a escassez de terra esteja aumentando, e as práticas consuetudinárias de casamento estejam gradualmente mudando, o acesso da mulher à terra permanece o mesmo. Em outras palavras, o aumento da escassez da terra ainda não a converteu num bem comercializável, o que daria a mulheres e homens a oportunidade de adquirir direitos diretos e de controle da terra através do mercado. Mas também não afetou a prática cultural de conceder a mulheres solteiras – incluindo viúvas, divorciadas, separadas e mães solteiras – acesso e direitos temporários de uso da terra pertencente à linhagem de sua família natural.

O resultado mais importante do estudo de Platteau *et al.* (2000) é que algumas práticas do casamento estão mudando, como a desaprovação da poligamia, aparentemente devido a influências externas à comunidade e à cultura e independente de mudanças no sistema de posse da terra, já que a propriedade ainda pertence à comunidade e às linhagens, a escassez da terra ainda não é um problema e os direitos agrários não foram individualizados. Para as mulheres, isso é positivo porque elas ainda podem contar com a segurança básica de retornar à sua família natural, isto é, para a terra de seu pai ou de seu irmão, se o casamento terminar. Pander (2000) observou uma tendência aparentemente contraditória em Burkina Faso, onde os projetos de irrigação concentraram a maioria da terra mais produtiva sob o controle dos homens. Parece que a mulher às vezes perde o direito consuetudinário de usar a terra do marido afetada por esses projetos, enquanto ainda se espera que ela forneça parte da mão-de-obra familiar para lotes irrigados que agora podem ser cultivados com lavouras de uso intensivo de mão-de-obra como o algodão.



Assim, embora os sistemas consuetudinários de posse continuem a oferecer às mulheres uma certa segurança básica em situações nas quais elas não vivem com um marido, ainda favorecem o homem quando se determina o controle sobre a terra. Aparentemente, isso colocaria o homem numa posição vantajosa para reivindicar direitos individuais à terra quando a escassez de terra torná-la um ativo e quando a terra familiar se tornar propriedade privada. Quando isso acontecer, a mulher poderá continuar a perder os direitos que possui de usar a terra do marido e não ser capaz de reivindicar direitos temporários de uso da terra da família natural.

Em contraste, a África do Sul experimentou uma forte intervenção do Estado no setor agrícola e no sistema de posse. Sob o domínio colonial e do apartheid, as políticas beneficiaram unidades agrícolas grandes e comerciais controladas pelos proprietários brancos (em sua maioria homens). O atual governo busca corrigir esse crasso desequilíbrio socioeconômico e político, distribuindo bens à população negra.

A África do Sul pós-apartheid declarou explicitamente seu compromisso com a equidade de gênero na maior parte das leis e políticas, incluindo a Constituição de 1996 e o Relatório Oficial sobre a Reforma Agrária, de 1997. Contudo, esse compromisso não foi implementado de forma consistente.

Em geral, os grupos de mulheres não foram incluídos como participantes em programas de distribuição da terra e em discussões sobre a natureza patriarcal das autoridades tradicionais, dos sistemas de posse e das práticas comunitárias. As organizações de mulheres tendem a ter um foco urbano e os funcionários da reforma agrária tendem a carecer de treinamento de gênero. Como resultado, o exame que Walker fez de três projetos da reforma agrária em KwaZulu Natal revela que as terras estão sendo alocadas a famílias e que poucas mulheres (na maioria viúvas) estão obtendo direitos diretos à terra (Walker 2001). Assim como em outros países, a alocação de terras a famílias sem o reconhecimento explícito dos direitos da mulher geralmente resulta no controle do homem sobre a terra e sua transmissão aos filhos do sexo masculino.

Conforme apontado por Walker, as questões de gênero não estão sendo integradas nos projetos da reforma agrária; por isso, as relações de poder locais e as práticas consuetudinárias que tendem a excluir a mulher não estão sendo enfrentadas. Embora os pronunciamentos da política nacional articulem a importância da equidade de gênero na alocação de terras e outros recursos e serviços, os escritórios locais não possuem mecanismos e ferramentas para implementar essa política de gênero e muitas vezes não têm consciência de que a segurança da posse para as mulheres é um objetivo essencial do programa da reforma agrária. Conseqüentemente, não monitoram os resultados dessas políticas sobre as mulheres e possivelmente perpetuam os problemas que as reformas deveriam resolver. (Walker 2001: 35–36)



A menos que as mulheres recebam especificamente aquilo que elas agora têm direito de receber, poucas estão dispostas a pagar o custo social e cultural de demandar os novos direitos individuais ou títulos conjuntos de propriedade concedidos pela reforma agrária. (Walker 2001: 49–50) Muitas mulheres consideram improvável receber títulos separados e individuais; algumas sugeriram pragmaticamente que as mulheres recebam ao menos uma cópia do título de propriedade concedido à família. (Walker 2001: 49)

Em geral, a herança para a mulher é uma questão delicada na maior parte da África Subsaariana porque desafia a transferência patrilinear do domínio da terra e o lugar do homem como chefe de família. Isso pode ser interpretado como um questionamento da autoridade do homem de decidir sobre questões comunitárias e públicas. Os homens que resistem à herança feminina muitas vezes mencionam que, se derem às mulheres direitos diretos à terra, elas estariam autorizadas a participar nas questões comunitárias.

É impressionante o reduzido controle da mulher sobre bens de raiz em toda a África Subsaariana. A maioria dos países africanos reconhece dois sistemas legais: a legislação herdada da colonização ocidental e o sistema consuetudinário legal, muitas vezes não escrito e não codificado. Com poucas exceções,<sup>12</sup> nenhum dos dois sistemas fornece apoio aos direitos iguais da mulher à terra. O reconhecimento do sistema de posse no direito legislado, por exemplo, muitas vezes declara explicitamente que os direitos agrários das mulheres casadas de acordo com o sistema consuetudinário e de suas filhas devem seguir a prática local. A grande maioria das mulheres rurais casadas se encaixa nessa categoria, geralmente significando que o parente do sexo masculino terá o controle primário sobre a terra da família.

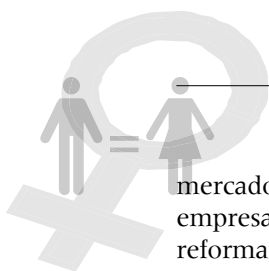
O dilema enfrentado por muitos países com fortes sistemas consuetudinários tradicionais é o de reconciliar o potencial conflito entre importantes valores culturais locais e as novas normas e práticas institucionais que tentam abrir oportunidade e acesso igual para todos os grupos. Esse dilema é particularmente evidente quando se examinam questões de terra e de gênero porque muitos sistemas consuetudinários se baseiam em sistemas de herança patrilineares que negam às mulheres a igualdade de direitos e oportunidades. Como um Estado democrático aborda essa desigualdade e ainda respeita os valores socioculturais dos quais dependem os padrões diários de comportamento e sobrevivência?

## **Ásia Central**

Desde o final dos anos 1980, a Ásia Central vem passando por mudanças extraordinárias. Em níveis diferentes, está tentando se ajustar à economia de

<sup>12</sup> Por exemplo, na África do Sul e Uganda leis agrárias recentes mencionam especificamente os direitos iguais da mulher à terra.





mercado e fazer a transição para a produção capitalista reestruturando as empresas estatais, redefinindo seu compromisso com os serviços sociais e reformando as leis de propriedade. Essas mudanças têm vários impactos nos diversos grupos populacionais e setores sociais. Alguns países, como o Cazaquistão, fizeram reformas radicais, privatizando a maior parte das propriedades e desmontando as estruturas econômicas e sociais, enquanto outros (por uma série de motivos) estão abordando a reestruturação e a privatização de forma mais cautelosa. Qualquer que seja a abordagem ou método utilizado, contudo, parece que as mulheres raramente se beneficiam dos direitos e recursos que esses países em transição oferecem aos seus cidadãos.

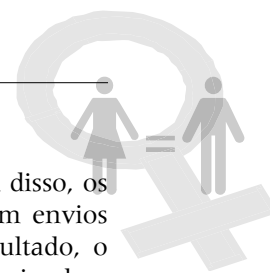
As constituições e outros tipos de legislação tendem a promover a igualdade de direitos para os cidadãos, mencionando ou não explicitamente as mulheres. Legislações recentes também reconhecem os direitos dos cidadãos à propriedade privada. Contudo, o compromisso com a equidade de gênero parece, na melhor das hipóteses, ser esquecido na formulação e implementação de programas de privatização. Nos casos em que as fazendas coletivas e estatais são convertidas em produção familiar, as normas patriarcais relativas ao domínio e gestão da propriedade parecem ter prioridade em relação às questões de equidade de gênero.

Em contraste com outros países da Ásia Central e do Leste Europeu, o Uzbequistão tem relutado em privatizar as terras agrícolas. A maioria das terras agrícolas permanece sob o domínio do Estado, organizada em empresas agrícolas coletivas.<sup>13</sup> Os principais motivos parecem ser uma forte dependência da produção de algodão para exportação para a receita do Estado e um sistema extensivo de irrigação com base na gestão centralizada.<sup>14</sup> (Kandiyoti 2003) Outros fatores incluem uma população rural que representa mais de 60 por cento da população total e uma pequena base de terra agrícola (menos de 10 por cento de todo o território), resultando num setor rural com alta densidade populacional e somente 0,37 hectare por morador rural. (Kandiyoti 2001: 4) Não obstante, foram tomadas medidas para privatizar a produção agrícola e a gestão das terras agrícolas.

A separação da União Soviética no início dos anos 1990 teve graves consequências para a agricultura no Uzbequistão, assim como para outros antigos Estados soviéticos. A receita do governo continuou a depender

<sup>13</sup> A maioria da terra arável foi posta sob domínio do Estado durante os anos 1930 e 1940 e estruturada em fazendas estatais ou empresas coletivas. A primeira mudança estrutural após 1990 foi a conversão das fazendas estatais em empresas coletivas.

<sup>14</sup> O desenvolvimento da produção de algodão no Uzbequistão apoiada por um sistema extensivo de irrigação foi estimulado pelas fábricas têxteis russas. A coletivização e a demanda russa de algodão durante os anos 1930 converteram os campos do Uzbequistão para a produção agrícola monocultural. A irrigação e os insumos químicos cresceram muito entre os anos 1960 e 1980 num esforço para aumentar a produção do algodão de forma significativa.



bastante da exportação de poucos produtos (como o algodão). Além disso, os países não mais recebiam doações do governo central soviético nem envios recíprocos de produtos para alimentar suas populações. Como resultado, o Estado teve que escolher entre produzir seus próprios alimentos (desviando a terra utilizada para o cultivo do algodão e outras produções para exportação) ou importá-los (utilizando a escassa receita externa). O resultado no Uzbequistão foi que, em 1996, as áreas de cultivo do algodão caíram de 44 por cento para 35 por cento da terra arável, enquanto as áreas de cultivo de cereais aumentaram de 24 por cento para 41 por cento da terra arável. Ademais, os lotes das famílias rurais (pequenos lotes de terra alocados a cada família para a produção de alimentos e criação de gado) aumentaram através da realocação de terras coletivas a famílias que fazem parte das empresas coletivas.<sup>15</sup>

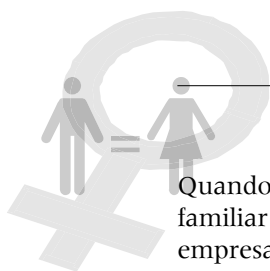
A maior parte da terra agrícola continua sendo de propriedade do Estado. Contudo, as empresas estatais passaram por transformações significativas. A produção agrícola e a gestão da terra deixaram de ser responsabilidade do Estado e passaram às famílias rurais. Em outras palavras, embora a terra continue sendo de propriedade do Estado, a produção foi privatizada. As cooperativas agrícolas deixaram de funcionar como empresas de produção, a terra foi dividida e arrendada a famílias sob várias modalidades e o trabalho familiar não remunerado substituiu em grande medida o trabalho assalariado e as máquinas. (Kandiyoti 2003)

No início e em meados dos anos 1990, as empresas coletivas arrendaram suas terras a famílias; a empresa coletiva continuou a adquirir insumos e exigiu que as famílias produzissem uma determinada cota de algodão ou trigo. Agora, essas empresas coletivas se tornaram sociedades por ações, nas quais o Estado retém a propriedade da terra. Como as empresas coletivas consistiam de grande número de famílias em relação à quantidade de terra disponível, os lotes arrendados eram relativamente pequenos. Embora os preços das lavouras sejam baixos, resultando em pouco lucro para as famílias, estas podem ter acesso a mais terra, através de lotes disponíveis para uso temporário ou através de acordos de arrendamento e outros benefícios da empresa coletiva.<sup>16</sup>

Essa terra adicional é mantida de acordo com diferentes direitos de posse dos pequenos lotes familiares recebidos inicialmente que as famílias podem utilizar como bem quiserem, para cultivar alimentos ou mesmo lavouras comerciais, criar animais ou construir uma casa. Esses lotes familiares podem ser herdados e o costume é que o filho mais novo fique em casa com os pais e assumo o lote.

<sup>15</sup> De acordo com um relatório do Banco Mundial de 1999 citado por Kandiyoti (2002), esses lotes privados constituem 10 por cento da terra arável.

<sup>16</sup> As vantagens para os produtores familiares de manter a estrutura coletiva incluem o acesso a insumos para os lotes da família, já que um membro da cooperativa pode solicitar mais terra para arrendar e a produção acima das cotas recebe pagamentos em espécie valiosos. A exploração coletiva oferece uma espécie de rede de segurança para as famílias rurais.



Quando há um casamento, os noivos têm direito a solicitar e receber um lote familiar da empresa coletiva. Recentemente, por causa da escassez de terras, as empresas coletivas em algumas áreas não alocaram lotes a famílias recém-formadas; em geral, isso significa que a nova família compartilha a casa e a terra da família do marido.

Numa modalidade mais recente, as empresas estatais transferem a gestão completa de lotes de tamanho médio dentro das terras coletivas em arrendamentos de longo prazo (10 a 15 anos) aos chamados agricultores independentes. Os requerentes desses contratos de arrendamento passam por um processo de triagem para que agricultores experientes e treinados sejam selecionados.<sup>17</sup>

Embora a privatização da produção agrícola não tenha feito com que os indivíduos ou as famílias sejam proprietários da terra onde trabalham, eles estão ganhando mais controle sobre a terra e administrando-a, embora com as restrições das políticas de aquisição, provisão de insumos e relações sociais. O que ficou claro no estudo de Kandiyoti é que, em conformidade com as normas culturais do Uzbequistão, os homens controlam a terra e as mulheres fornecem a maior parte da mão-de-obra familiar para a produção agrícola. Os contratos de arrendamento e os lotes familiares ficam no nome do chefe de família do sexo masculino. No Uzbequistão as famílias são patrilineares e patriarcais; freqüentemente, os recém-casados vivem com a família do marido. Se a terra for privatizada (por exemplo, se forem concedidos direitos de propriedade privada sobre os lotes familiares), o homem receberá o título. Como a herança é patrilinear, é improvável que esse controle masculino mude.

O que parece surpreendente é a relutância que as mulheres mostram em assumir papéis gerenciais ou de trabalhadoras independentes, levando em conta o nível relativamente alto de educação das mulheres no Uzbequistão e sua experiência com o trabalho assalariado e a renda salarial. Uma indicação da posição subordinada da mulher dentro das famílias é o grande número de filhos que elas têm, bem como as restrições ao seu movimento. Considera-se inapropriada a ida de mulheres jovens ao mercado local; isso é feito pelos homens ou pelas mulheres mais velhas da família. Levando em conta a pesada carga de trabalho em casa e no lote da família, talvez a falta de vontade da mulher em assumir mais responsabilidades seja compreensível.

O ressurgimento das normas culturais no Uzbequistão e suas práticas patriarcais que levaram a mulher a retornar à sua casa e ao trabalho familiar não remunerado são indicações da resistência desses valores nos Estados socialistas;

<sup>17</sup> Na prática, parece que uma grande proporção dos agricultores independentes é formada de ex administradores e técnicos das cooperativas.

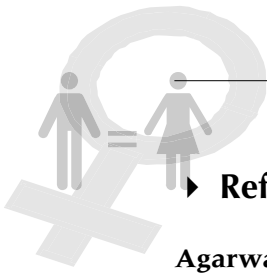


contudo, também refletem o fato de que as políticas sempre se concentraram na concessão de determinados benefícios às mulheres e não na realização da eqüidade de gênero. Embora o Estado socialista promovesse políticas que beneficiavam as mulheres, essas políticas tinham como objetivo proteger as mulheres como mães e trabalhadoras e não abordavam a questão da igualdade de direitos. A atual política ainda se concentra na mulher como trabalhadora familiar<sup>18</sup> e grande parte da retórica se refere à mulher como representante dos valores tradicionais.

Em parte, a promoção desses valores é uma tática política que apela para o nacionalismo no Uzbequistão. Ao mesmo tempo, revela a dificuldade que qualquer política ou programa público enfrentará ao abordar a eqüidade de gênero. A mulher não está perdendo apenas posição social e papéis independentes, mas também acesso a importantes benefícios como educação e saúde, à medida que o Estado deixa de fornecer esses serviços e as mulheres se refugiam em suas casas e se tornam cada vez mais dependentes da família de seu marido para o seu bem-estar.

---

<sup>18</sup> Kandiyoti menciona o concurso nacional patrocinado pelo governo para escolher a “melhor

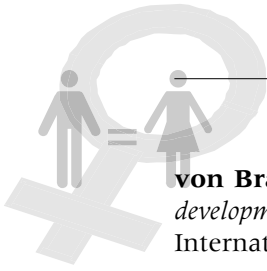


## Referências

- Agarwal, B.** 1988. Who sows? Who reaps? Women and land rights in India. *Journal of Peasant Studies*. 15(4): 531–581.
- Banco Mundial.** 1999. *A social assessment of the land certification program: the Indonesian land administration project*. (versão preliminar)
- Barsted, L. L.** 2001. *Gênero e legislação rural no Brasil: a situação legal das mulheres face à reforma agrária*. Brasília/Roma, INCRA/FAO.
- Blumberg, R.** 1991. Income under female versus male control: hypotheses from a theory of gender stratification and data from the Third World. In R. Blumberg, ed. *Gender, family, and the economy: the triple overlap*. Newbury Park, Califórnia, EUA, Sage Publications.
- Bruce, J.** 1998. *Review of tenure terminology*. Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. (Tenure Brief No. 1)
- Ceci, S.** 2000. *Women's land rights: lessons learned from Nicaragua*. Roma, FAO.
- Ceci, S.** 2001. *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*. Roma, FAO. (versão preliminar)
- Deere, C. D. & Leon, M.** 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en America Latina*. Bogotá, Tercer Mundo SA.
- Deere, C. D. y Leon, M.** 2001. *Empowering women: land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, EUA, University of Pittsburgh Press.
- FAO.** 1993. *A gender-disaggregated database on human resource in agriculture: data requirements and availability*. Roma.
- FAO.** 1995. *Rural women in Latin America and the Caribbean: situation, perspectives and proposals*. (DERU-52). Santiago.
- FAO.** 1996. *Reunión regional sobre la mujer rural y la legislación agraria*. (DERU-55). Documento preparado para a Reunião Regional em Lima, Peru, 9–12 de abril de 1996. Santiago.
- FAO.** 1999. *Las estadísticas relacionadas con el género: una contribución necesaria al desarrollo agrícola*. Roma.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.** 1996. El acceso de las mujeres a la tierra en Centroamérica. *Memoria del Taller Centroamericano*. San José.
- Galán, B.** 1998. *Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Roma.
- Guyer, J.I.** 1987. *Women and the state in Africa: Marriage law, inheritance, and resettlement*. Boston, EUA, African Studies Center, Boston University. (Working Paper No. 129)
- Hamilton, S.** 1999. *The two-headed household: gender and rural development in the Ecuadorean Andes*. Pittsburgh, EUA, University of Pittsburgh Press.
- Hirschmann, D.** 1984. *Women, planning, and policy in Malawi*. Addis Ababa, United Nations Economic Commission for Africa.



- Kandiyoti, D.** 2003. The cry for land: agrarian reform, gender and land rights in Uzbekistan. *Journal of Agrarian Change*, 3(1–2): 225–256.
- Komjathy, K. & Nichols, S.** 2001. *Principles for equitable gender inclusion in land administration: background report and guidelines*. Roma, FAO. (versão preliminar)
- Lastarria-Cornhiel, S.** 1997. Impact of privatization on gender and property rights in Africa. *World Development*, 25(8): 1317–1333.
- Lastarria-Cornhiel, S. & Melmed-Sanjak, J.** 1999. *Land tenancy in Asia, Africa, and Latin America: a look at the past and a view to the future*. Madison, EUA, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. (LTC Working Paper No. 27).
- Lastarria-Cornhiel, S.** 2000. *Who gets the land in matrilineal societies?* Madison, EUA, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. (versão preliminar)
- Meizen-Dick, R.S., Brown, L.R., Feldstein H.S. & Quisumbing, A.R.** 1997. Gender, property rights, and natural resources. *World Development*, 25(8): 1303–1315.
- Molina, J.** 2000. *Titulación de tierras agrícolas y su relación con la política agraria y el desarrollo rural: la experiencia del programa PROSEGUIR en El Salvador*. (versão preliminar)
- Nações Unidas.** 2000. *The world's women: trends and statistics*. Nova York, EUA.
- Pander, H.** 2000. *Gender and land access – women's access to land and inheritance rights: the cases of Burkina Faso and Lesotho*. Roma, FAO e GTZ. (versão preliminar)
- Platteau, J.-P., Anita Abraham, A., Brasselle, A.-S., Gaspard, F., Niang, A., Sawadogo, J.-P. & Luc Stevens, L.** 2000. *Marriage system, access to land, and social protection for women*. Namur, Bélgica, CRED (Centre de Recherche en Economie du Développement).
- Renzi, M.R. & Agurto, S.** 1997. *La esperanza tiene nombre de mujer: la económica nicaragüense desde una perspectiva de género*. Manágua, FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global).
- Rocha, S.** 1999. *Efectos comparativos de la titulación a la pareja y la titulación individual en las mujeres y los hombres del sector reformado*. Manágua, Oficina de Titulación Rural, Unidad de Género.
- Simpson, S. R.** 1976. *Land law and registration*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Stivens, M.** 1985. The fate of women's land rights: gender, matriliney, and capitalism in Rembau, Negeri Sembilan, Malaysia. In H. Afshar, ed. *Women, work, and ideology in the Third World*. London, Tavistock Publications.
- Strasma, J., Barquero, F. & Fernández, E.** 2000. *Nicaragua: mercado de tierras*. Boston, EUA, Boston Institute for Developing Economies. (versão preliminar)



**von Braun, J. & Kennedy, E.** 1994. *Agricultural commercialization, economic development, and nutrition*. Baltimore, EUA, Johns Hopkins University Press for International Food Policy Research Institute.

**Walker, C.** 2000. *South African case study: background report*. Relatório preparado para o projeto do UNRISD sobre reforma agrária, gênero e direitos fundiários (disponível em: <ftp://ftpserver.unicc.org/unrisd/outgoing/gender/walker1.pdf>).

**Walker, C.** 2001. *Piety in the sky? Gender policy and land reform in South Africa*. Relatório preparado para o projeto do UNRISD sobre reforma agrária, gênero e direitos fundiários (disponível em: <ftp://ftpserver.unicc.org/unrisd/outgoing/gender/walker2.pdf>)





