

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

Agradecimentos	vi
Prefácio	vii
Introdução: igualdade de gênero e direitos agrários <i>Zoraida García-Frías</i>	ix
Revisitando as instituições consuetudinárias e as relações de gênero: um enorme desafio <i>Zenebeworke Tadesse Marcos</i>	3
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
Práticas tradicionais de casamento como determinantes dos direitos agrários da mulher: análise de pesquisas <i>Artigo baseado em pesquisas de Jean-Philippe Platteau, Anita Abraham, Frederic Gaspart e Luc Stevens</i>	15
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
Brasil: A situação legal da mulher no contexto da reforma agrária <i>Leila Barsted</i>	39
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
Acesso da mulher à terra na Nicarágua	83
<i>Sara Ceci</i>	
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,¹ 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

¹ *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 assentamento². 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,

² 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,³ 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

³ 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.”⁴

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”⁵ 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 Pequim⁶ indica que os governos devem “empreender reformas legislativas e administrativas com o fim de dar à

⁴ 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.

⁵ *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

⁶ 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,⁷ o controle da mulher sobre a terra influencia seu poder de negociação,⁸ 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.”⁹.

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.

⁷ 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.

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

⁹ 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.¹⁰ 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,¹¹ 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

¹⁰ *Op. cit.*, veja a nota 3.

¹¹ 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 1990.¹² 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

¹² 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.