

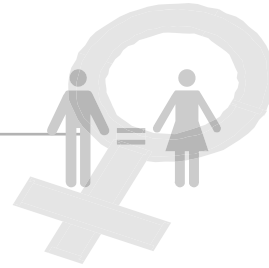
RESULTADOS • **Gênero e
direitos
fundiários**
E
LIÇÕES

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.

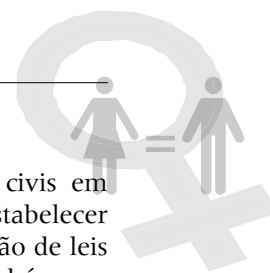


Este trabalho tenta ilustrar e analisar a complexidade institucional que determina os direitos à terra, em particular os da mulher. A complexidade institucional em relação aos direitos fundiários surge dos três mecanismos gerais para se obter terras: herança, compra e intervenção do Estado. Esses três 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).



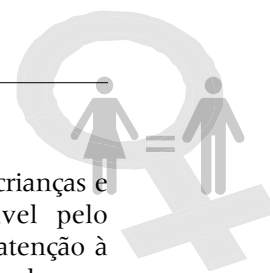
A desigualdade dos direitos de propriedade, incluindo falta de acesso direto e controle da terra, pode restringir a função produtiva da mulher e afetar seu poder e influência na família e comunidade. Em muitas sociedades, os direitos de propriedade refletem, quando não determinam, a cidadania de uma 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.¹

¹ 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.

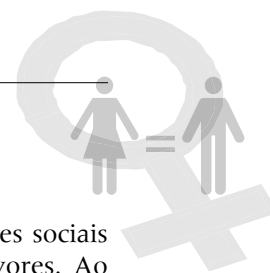
Já que as mulheres em geral não têm controle direto sobre os recursos, tendem a perder seus direitos de uso e outros direitos indiretos quando ocorrem mudanças na sociedade. Isso ocorre porque os que sempre controlaram os recursos são capazes de aumentar seus próprios direitos durante o processo de reorganização, 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.² Por outro lado, o acesso significa a permissão

² Diferentes tipos de direitos de propriedade e sistemas (como nua propriedade, coletiva, familiar e



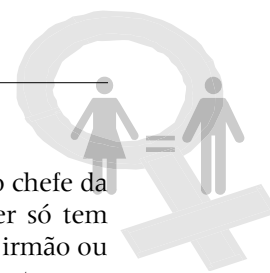
para usar ou a possibilidade de usar um recurso para uma determinada atividade. O direito a acessar um recurso não inclui necessariamente o poder de decisão sobre o processo de produção e uso do recurso.

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.

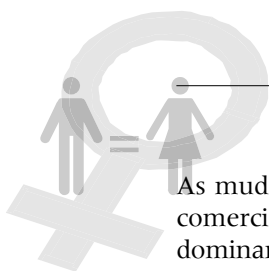
propriedade dá aos indivíduos controle e direitos quase exclusivos sobre a propriedade. No outro, a propriedade coletiva não dá direitos exclusivos a um indivíduo, pois reconhece que o domínio pertence a um grupo; cada pessoa desse grupo tem o direito de usar a propriedade segundo as regras e regulamentos 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.



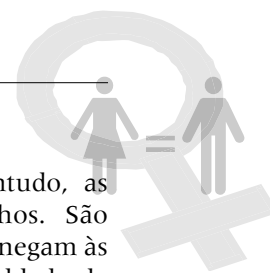
As mudanças socioeconômicas em geral ocorrem quando a produção agrícola comercial ou outra atividade econômica baseada no mercado se torna dominante numa área, fazendo da terra um ativo econômico. As regras consuetudinárias da posse rapidamente se ajustam a essas mudanças econômicas e a terra passa a 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.

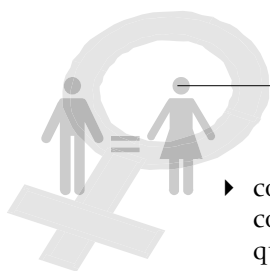
Nas seções seguintes descrevemos a função do Estado, da economia de mercado e das instituições socioculturais na determinação dos direitos fundiários. Para adotar políticas eqüitativas, seja sobre as questões de gênero em geral ou especificamente sobre a posse da terra, é preciso lidar com cada tipo 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.

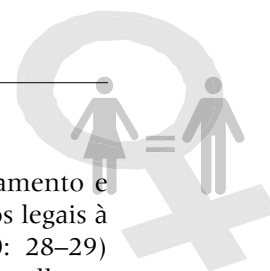
Adiante apresentam-se dois exemplos ilustrativos e casos contrastantes do efeito das instituições do Estado sobre a posse da terra, estrutura da posse e direitos fundiários da mulher. Na Nicarágua, o forte apoio do Estado aos direitos fundiários da mulher resultou num aumento significativo do número 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 mulheres³ e entre 1997 e 2000 a cifra aumentou para 42 por cento.

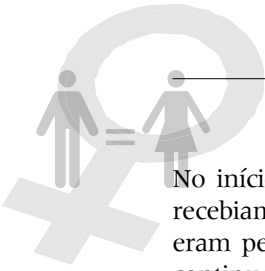
Para contextualizar o caso da Nicarágua, essas cifras podem ser comparadas com outros países cuja legislação reconhece a igualdade de gênero, incluindo os direitos fundiários, mas as instituições não começaram a incorporar metas de equidade de gênero em seus programas. Por exemplo, um estudo realizado 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).

³ 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.



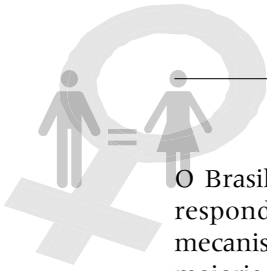
A atual política ainda se concentra nas mulheres como mães e trabalhadoras domésticas (embora os benefícios sociais e de saúde tenham sido drasticamente reduzidos ou eliminados) e grande parte da retórica se refere às mulheres como representantes dos valores tradicionais. O Estado não parece se preocupar 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 propriedade⁴ 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.

⁴ 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].



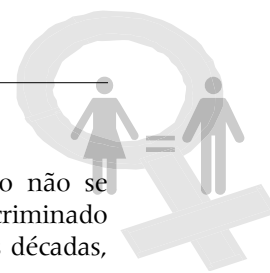
O Brasil proporciona um exemplo nítido de estrutura de posse da terra que responde às forças do mercado e necessidades da agroindústria. Os mecanismos de acesso à terra não têm se mostrado sensíveis às necessidades da maioria das famílias rurais sem terra; além disso, os valores socioculturais diminuem 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.

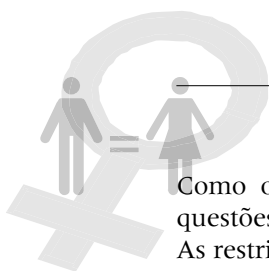
No Brasil as mulheres sempre tiveram acesso mínimo à terra. Embora a legislação não impeça explicitamente a mulher de herdar terras, a prática cultural entre os proprietários é que os herdeiros são filhos do sexo masculino (e em alguns casos somente o mais novo). Embora o número de mulheres que migram 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.



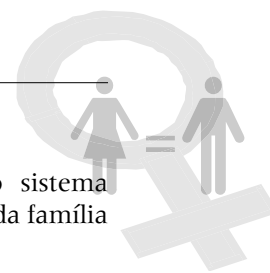
Como observaram Barsted (2001) e outros, os obstáculos para se integrar questões relacionadas ao gênero em debates e programas agrícolas são variados. As restrições legais são agora mínimas, com exceção da linguagem tendenciosa em relação ao gênero e da tendência contínua de se referir a chefes de família 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,⁵ 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

⁵ 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 1984.⁶ 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 sociocultural⁷ prevalece sobre as normas religiosas

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

⁷ 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.

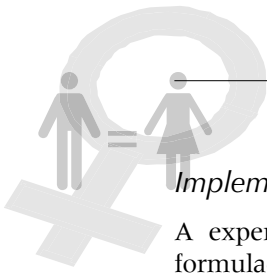


e somente os filhos do sexo masculino herdam terras de sua família natural. No máximo, as filhas recebem direitos temporários de uso da terra de seus pais quando elas deixam a casa de seus maridos em caso de viuvez, divórcio ou separação. Filhas solteiras que têm seus próprios filhos também possuem esses 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.

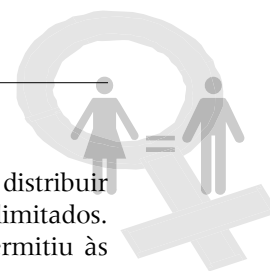


Implementação da equidade de gênero na África do Sul

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 rapidamente⁸ 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

⁸ 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.



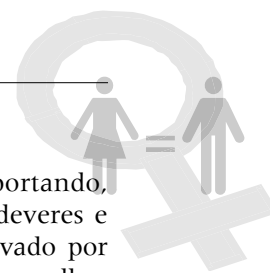
acompanham mudanças institucionais, mas a questão é se essas mudanças nas instituições, estruturas e relações de poder fazem surgir uma maior equidade dentro da sociedade. Conforme vimos, as instituições estatais podem decretar o reconhecimento legal da igualdade de direitos entre mulheres e homens, 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,⁹ 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-

⁹ 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.

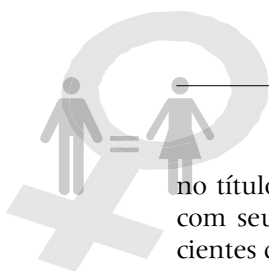


de-casa; e seu trabalho agrícola no campo, colhendo, transportando, armazenando e processando é considerado uma extensão de seus deveres e tarefas domésticas, e não um trabalho produtivo. Conforme observado por Ceci na Nicarágua (2001), os valores e práticas culturais não vêem a mulher como cidadãs independentes 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

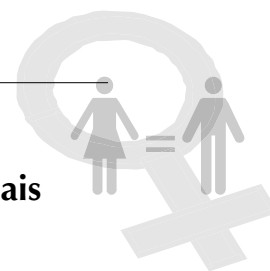


no título da terra da família por causa do potencial conflito que isso causaria com seu marido ou família. No Brasil, por exemplo, poucas mulheres estão cientes do nome que consta no título da terra e raramente solicitam que sejam emitidos títulos conjuntos. Pode haver também custos financeiros que as 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.

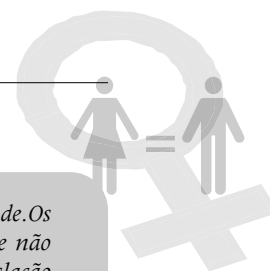
A reforma agrária foi substituída por programas do mercado de terras e pela titulação e registro de terras. O apoio estatal e internacional para esses programas geralmente tem base na suposição de que a titulação e o registro de terras conferem segurança de posse aos proprietários da terra e lhes dá 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

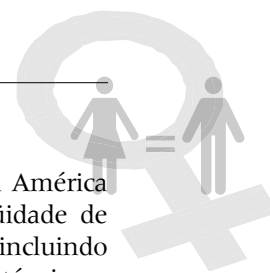


esforços de titulação. Não havia programas significativos de redistribuição, com exceção da terra concedida a ex-combatentes do conflito civil nos anos 1980, e o acesso à terra só era obtido mediante compra ou herança.

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.

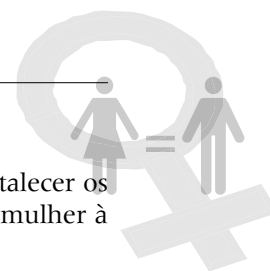
Foram estudados o dote pago pelo noivo, a poligamia e a monogamia, o casamento levirato¹⁰ e a idade na época do casamento. Os maiores desafios nas práticas de casamento entre as comunidades no Senegal parecem ser resultado da educação das meninas: aumento na idade da mulher em seu primeiro casamento, 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.¹¹

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

¹⁰ 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.

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

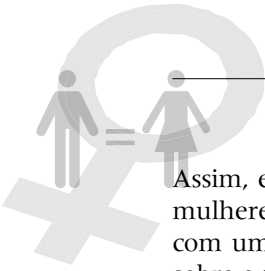


família natural, há evidência de que os homens foram capazes de fortalecer os direitos individuais de propriedade à terra de linhagem. O direito da mulher à terra permanece limitado e continua a ser mediado pelo homem.

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.

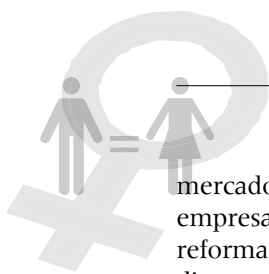
É impressionante o reduzido controle da mulher sobre bens de raiz em toda a África Subsaariana. A maioria dos países africanos reconhece dois sistemas legais: a legislação herdada da colonização ocidental e o sistema consuetudinário legal, muitas vezes não escrito e não codificado. Com poucas exceções,¹² 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

¹² 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.

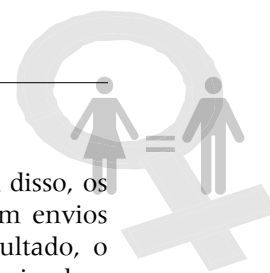
As constituições e outros tipos de legislação tendem a promover a igualdade de direitos para os cidadãos, mencionando ou não explicitamente as mulheres. Legislações recentes também reconhecem os direitos dos cidadãos à propriedade privada. Contudo, o compromisso com a equidade de gênero parece, na melhor 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.¹³ 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.¹⁴ (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

¹³ 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.

¹⁴ 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.¹⁵

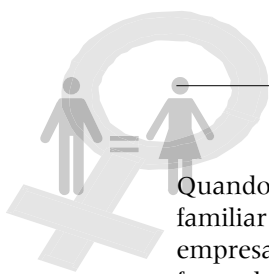
A maior parte da terra agrícola continua sendo de propriedade do Estado. Contudo, as empresas estatais passaram por transformações significativas. A produção agrícola e a gestão da terra deixaram de ser responsabilidade do Estado e passaram às famílias rurais. Em outras palavras, embora a terra continue 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.¹⁶

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.

¹⁵ De acordo com um relatório do Banco Mundial de 1999 citado por Kandiyoti (2002), esses lotes privados constituem 10 por cento da terra arável.

¹⁶ 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.¹⁷.

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;

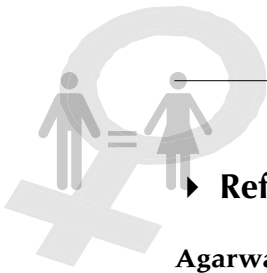
¹⁷ Na prática, parece que uma grande proporção dos agricultores independentes é formada de ex administradores e técnicos das cooperativas.



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 familiar¹⁸ e grande parte da retórica se refere à mulher como representante dos valores tradicionais.

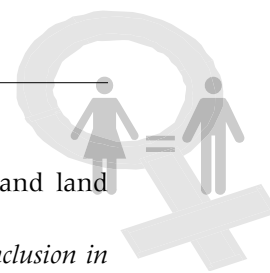
Em parte, a promoção desses valores é uma tática política que apela para o nacionalismo no Uzbequistão. Ao mesmo tempo, revela a dificuldade que qualquer política ou programa público enfrentará ao abordar a eqüidade de gênero. A mulher não está perdendo apenas posição social e papéis independentes, mas 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.

¹⁸ Kandiyoti menciona o concurso nacional patrocinado pelo governo para escolher a “melhor

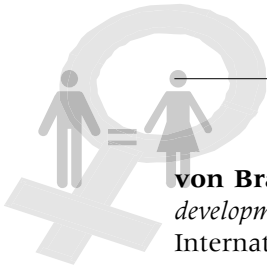


Referências

- 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>)

