

## ENTRAVES PARA INCLUSÃO DE GÊNERO NO PRONAF MULHER NO MEIO RURAL DE SANTA CATARINA.

Sirlei A. Fernandes\*

### Resumo

Ao pensar políticas de desenvolvimento para o meio rural, é necessário questionar as desigualdades sociais e econômicas que permeiam o debate sobre gênero e agricultura familiar no espaço rural brasileiro. As desigualdades de gênero no meio rural são refletidas no acesso desigual aos recursos econômicos e benefícios oriundos das políticas públicas. Diante desse debate, nas décadas de 1980 e 1990, os movimentos sociais organizados, entre eles, o Movimento de Mulheres Camponesas, pressionaram o governo brasileiro a implementar políticas de crédito diferenciadas aos agricultores e agricultoras familiares, fato que resultou em 1996 na criação do crédito Pronaf Geral, e, em 2003, sob sistema de cotas, o Pronaf Mulher, cujo propósito é valorizar e dar visibilidade ao trabalho das mulheres no âmbito da propriedade rural. Este artigo se propõe a discutir os principais entraves e facilitadores no acesso aos recursos das políticas de crédito por parte das mulheres beneficiadas. Partindo de alguns dados estatísticos, se percebeu um índice muito baixo de mulheres que acessavam esse crédito. Conforme observação empírica exploratória realizada em duas regiões de Santa Catarina, se constatou que quanto menos capitalizada for a família, e quanto menor a escolaridade das mulheres, menos acesso elas têm ao crédito. Também foi notório o acesso ao crédito por parte das mulheres que estavam inseridas no Movimento de Mulheres Camponesas.

**Palavras-chave:** Gênero. Política de crédito. PRONAF. Acesso desigual.

\* Graduada em Ciências Sociais e mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Brasil. E-mail: sirleiaf@yahoo.com.br

## Introdução

Este artigo pretende apontar alguns entraves e as motivações que as mulheres rurais encontraram para acessar o crédito através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Pronaf Mulher, mostrando a exclusão e a desigualdade de gênero vividas pelas mulheres no meio rural, em especial, pelas mais pobres, no que se refere ao acesso desigual à política de crédito<sup>1</sup>. O processo de exclusão das mulheres das políticas públicas e o desprestígio do trabalho doméstico, considerado “improdutivo” pela ótica mercantilista do sistema capitalista, sempre foi assunto marginal em programas de governo e na ação dos gestores de tais programas. Essa realidade tem sido questionada e mudada, embora lentamente, graças às pressões dos movimentos sociais organizados com forte aval das feministas.

1 Os dados apresentados neste artigo são parte de discussões levantadas na dissertação de mestrado da autora que foi defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC.

Para melhor situarmos a discussão, o presente artigo se divide em cinco partes, a saber: na primeira, há uma breve discussão sobre o que entendemos por rural e agricultura familiar no Brasil, bem como sua importância e limites; na segunda, há discussão sucinta sobre o conceito de gênero e as implicações do feminismo em suas diferentes correntes de pensamento, o feminismo da igualdade e o feminismo da diferença; na terceira, apresentam-se a contextualização socioeconômica e a emergência do Pronaf oriunda de pressões internas e externas; na quarta, o assunto versa sobre mudanças, avanços, limites e a inclusão de gênero no Pronaf; na quinta, apresenta-se o quadro geral sobre dados de acesso ao crédito por homens e mulheres, incluindo as observações empíricas e considerações gerais. Nos últimos tópicos mostraremos a importância que a rede familiar e o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) tiveram no incentivo e na orientação às mulheres a tomarem o crédito.

Os recursos metodológicos para este trabalho são de caráter qualitativo, com auxílio de dados quantitativos. A metodologia adotada partiu primeiramente dos dados estatísticos levantados em diferentes fontes da internet, entre eles, *sites* do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e do MMC, entre outros. A participação em eventos sobre o tema gênero e crédito, e consultas a fontes bibliográficas referentes ao assunto também foram de grande importância. As observações empíricas foram feitas em duas regiões do estado de Santa Catarina<sup>2</sup>, tendo como base o universo de dois municípios: Palmitos e São José

2 O estado de Santa Catarina é dividido em seis Mesorregiões, quais sejam: Oeste, Serrana, Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Sul Catarinense e Vale do Itajaí.

do Cerrito. Os critérios de seleção dos municípios investigados foram os seguintes: o município de Palmitos, pertencente à mesorregião Oeste do estado, foi escolhido por apresentar nos dados disponíveis o maior número de acesso ao Pronaf Mulher, ao contrário de São José do Cerrito, o qual não apresentou nenhum registro de acesso. O segundo município, pertence à mesorregião Serrana, foi escolhido porque no ano de 2000 apresentou o 13º pior IDH (Índice de Desenvolvimento Humano<sup>3</sup>) do estado de SC (CAZELLA, 2005).

A mesorregião Oeste é considerada o berço de muitos movimentos sociais, entre eles, o MMC e o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). O município de Palmitos foi colonizado por descendentes de alemães e italianos vindos do Rio Grande do Sul na década de 1920. Passou a ser município em 02 de março de 1954. Já São José do Cerrito (o qual chamaremos de Cerrito) foi colonizado por bandeirantes paulistas que se instalaram no município de Lages, cuja fundação data de 1971, e traz em sua história forte influência da cultura cabocla<sup>4</sup>.

Do ponto de vista metodológico, foram realizadas entrevistas com mulheres que acessaram o Pronaf Mulher e com agentes envolvidos nas políticas de crédito, entre eles, técnicos da empresa de extensão rural da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A (EPAGRI), agentes de crédito e representantes do MMC.

Em termos gerais, as considerações deste artigo apontam para um acesso desigual às políticas de crédito por parte das mulheres, o que implica afirmar que a discussão de gênero enquanto categoria analítica aponta para assimetria de oportunidades e poder entre homens e mulheres. Implica também numa prática institucionalizada de seletividade das políticas públicas, colocando as mulheres em níveis desiguais entre si, forjada pela lógica produtivista, ou seja, as mais capitalizadas tem maior acesso, sendo que as mais pobres sofrem um processo de exclusão maior que as outras.

### **O meio rural e a agricultura familiar**

A metodologia adotada para definir o rural nem sempre aponta para critérios universais, isso é o que demonstra Veiga (2002), ao afirmar que o Brasil é menos urbano do que se calcula. O critério comumente usado identifica como urbana toda e

3 O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) criou o IDH a partir de três variáveis, a saber: renda *per capita* da população, esperança de vida e nível educacional. Segundo dados do levantamento de 2010, o município melhorou em muitos aspectos, saindo da classificação de “Desenvolvimento Baixo” e passando à classificação de “Desenvolvimento **Médio**” (grifos da autora). Mesmo com essa melhora, o índice nesse novo patamar ficou com a 4ª pior posição no rank estadual, ocupando a 290ª posição, enquanto que Palmitos se encontra na 139ª posição dentro do quadro “Desenvolvimento Alto”. (<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/ranking>).

4 Mais detalhes sobre os dois municípios, ver Fernandes (2007). Sobre dados de comparação entre escolaridade e renda, ver Fernandes (2008, p. 70 -71).

qualquer sede de município, e mesmo as sedes distritais. A partir da regra criada pelo Decreto-lei nº 311/38 (período da ditadura do governo Vargas), no ano 2000, o Brasil teria atingido um grau de urbanização de 81,2%.

Esses números, se comparados com os dos países desenvolvidos, quando se adota, além do critério populacional, a densidade populacional, trazem os resultados bastante distintos. De acordo com esses critérios, o Brasil essencialmente rural é formado por 80% dos municípios, onde reside, aproximadamente, 30% da população brasileira. Para Veiga (2002), esse é o Brasil rural, e suas sedes municipais são apenas **idades imaginárias** (grifos da autora). Para melhor pensar políticas de desenvolvimentos territoriais e não apenas setoriais, o autor aponta para a necessidade de desconstruir a dicotomia rural-urbano. No que se refere aos atores que ocupam o espaço rural e à estrutura econômica onde estão inseridos, podemos apontar também para dissensos sobre as conceituações<sup>5</sup>.

5 Para este estudo, entendemos que o meio rural é composto por agricultores com diferentes graus de capitalização e de inserção no mercado. Atualmente, a definição mais usada tem sido agricultura familiar e agricultura patronal. A agricultura de base patronal é superespecializada, e visa maximizar a competitividade do *agribusiness*, produzindo (quase sempre) para a exportação. Nossa atenção se voltará para a agricultura familiar.

O termo agricultura familiar congrega em si uma heterogeneidade de estilos de vida e de diferentes estratégias de sobrevivência adotadas pelos que vivem desta atividade. Apesar dos limites, o conceito adquire importância por atribuir identidade aos agricultores não patronais, e permite ao governo elaborar políticas diferenciadas a esse segmento, a exemplo do Pronaf.

Nas discussões acadêmicas, o consenso nem sempre é fácil, principalmente quando se subentende que agricultura familiar inclui o termo camponês e o de agricultura de subsistência. Para Lamarche (1998, p. 311), a agricultura familiar se classifica em quatro modelos: moderna, familiar, empresa e camponesa ou de subsistência. O camponês é bastante conhecido como unidade de produção semiautárquicas, e usa de mão de obra essencialmente familiar. Apesar de produzirem também para a subsistência, o autor alerta que “é impossível reduzi-lo a isso; há nele, profundamente ancorada, uma vontade de conservação e de crescimento do patrimônio familiar”.

Abramovay (1992) propõe diferenciar a produção do agricultor de base familiar rural de países pobres e países ricos. Para título de separação, adota como base o modelo de organização produtiva e as relações sociais e econômicas advindas desses atores e seus contextos regionais.

Esse autor entende que na condição de agricultor familiar está o suinocultor da comunidade europeia cuja renda depende,

em última instância, de acordos estabelecidos em Bruxelas, enquanto que o termo camponês pode ser atribuído à família rural na Índia cuja reprodução apóia-se em laços de dependência comunitária. Para este estudo utilizarei o conceito de agricultura familiar em seu sentido genérico, englobando o termo camponês. É importante considerar que em ambos os casos, a mão de obra e a organização da produção são familiares.

O termo camponês ao longo da história teve interpretações diversas e opostas entre si. Segundo Paulilo (2004), em alguns contextos eram-lhes atribuídos termos pejorativos, tais como: vilão, rústico, ladrão, bandido, saqueador, miseráveis e mendigos. Mais recentemente, foram vistos como revolucionários dispostos a lutar por um mundo melhor, como nos contextos vivenciados em Cuba e na China.

A categoria agricultura familiar, segundo Neves (2002), emergiu após um rápido consenso entre representantes de movimentos sociais, políticos e trabalhadores rurais. Essa definição foi pragmaticamente adotada, pois eliminava as divergências que surgiam em torno dos outros termos. Para Neves (2002, p. 3), “o termo político agricultor familiar pressupõe a superação do insultamento político e cultural e da precariedade material dos camponeses, dos pequenos produtores, dos arrendatários, dos parceiros, dos colonos, dos meeiros, dos assentados rurais e dos sem terra”. Esse debate traz questões ainda não superadas e que rendem divergências teóricas e políticas anteriores e posteriores à sua definição.

Essas discussões foram muito recorrentes nos anos de 1990, década de surgimento do Pronaf, e culminaram com uma definição mais formal em 2002, quando o relatório da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (FAO/INCRA) define que a agricultura familiar é caracterizada por agricultores cujos estabelecimentos tenham número de módulo de terra dentro da média regional, possuam mão de obra predominantemente familiar e direção dos trabalhos na unidade familiar exercida pelo chefe da família. Essa tem sido a definição adotada pelas políticas públicas. O que preocupa os autores acima citados e outros que discordam desse conceito é o reducionismo ou uma falsa homogeneização que se faz do mundo rural brasileiro.

Isso se reflete em formulações equivocadas de políticas de desenvolvimento, por vezes excludentes. Equivocadas no sentido

6 Faltam políticas públicas e mecanismos institucionais capazes de criar novos espaços que abriguem questões de gênero e geração com metodologias flexíveis que possam abarcar as novas demandas oriundas das mudanças conjunturais. Sabe-se, hoje, que as mulheres jovens são as que mais migram do espaço rural, e um dos motivos apontados na pesquisa de campo têm sido a falta da valorização e remuneração do trabalho feminino realizado nesse contexto, ou seja, a incapacidade de um empoderamento econômico e social. Embora na cidade o trabalho doméstico também seja desprestigiado, a sua possibilidade de remuneração é maior que no meio rural.

7 A Teologia da Libertação tem origem na religião, mas seu propósito é social. Segundo Scherer-Warren (1993), suas raízes nascem nos anos cinquenta, mais especificamente em 1955 com a Criação do Conselho Episcopal Latino-Americano, e se consolidou em 1979 com a III Conferência do Episcopado Latino-Americano realizada em Puebla, no México. A partir desse momento se reafirmam os princípios básicos da Igreja ao optar pelos pobres, denunciando as injustiças e promovendo a sua autonomia.

de oferecer políticas com formatos e metodologias iguais a atores em condições de acesso muitas vezes desiguais; por conseqüência, tais políticas acabam sendo ineficazes frente ao seu propósito original. No que diz respeito à questão de gênero em sua relação com o conceito de agricultura familiar, observa-se, por exemplo, que se atribui a direção da propriedade ao “chefe da família”, não levando em conta a dinâmica das relações familiares, as mudanças geracionais e as especificidades regionais e culturais dos atores que vivem no campo<sup>6</sup>. A partir de observações empíricas, identificamos que têm sido cada vez mais comum mulheres estabelecerem relações conjugais informais e temporárias, sendo que em muitas situações as mulheres se tornam as principais provedoras da família quando a relação conjugal se rompe. Mesmo nessas circunstâncias, a simples presença de um homem na casa - seja pai, companheiro (nome dado ao parceiro) ou irmão, independente de sua contribuição econômica -, essas figuras masculinas são as únicas que são vistas e que geralmente assumem o papel de “chefe da família”.

Apesar dos limites apresentados quanto ao conceito de agricultura familiar, não seria o caso descartá-lo, pois este tem sido importante como requisito para a concessão e adaptação do crédito Pronaf, que tem sofrido constantes adaptações, frutos da pressão dos movimentos sociais organizados ligados ao meio rural, entre eles o MMC.

### **Contexto socioeconômico e a emergência do Pronaf**

A emergência do Pronaf deve ser compreendida a partir de um contexto conjuntural e estrutural ligado principalmente à atuação de diferentes atores sociais, entre eles os movimentos sociais. Na década de 1980 temos um período de grandes mobilizações sociais, conhecidas como Novos Movimentos Sociais. Para Scherer-Warren (1993, p. 65-76), os movimentos sociais podem ser subdivididos historicamente como “velhos e novos”. Os velhos antecedem os anos oitenta e os novos surgem em anos posteriores. O segundo tipo de movimento foi fortemente influenciado pela Teologia da Libertação<sup>7</sup>.

No período acima citado, a região Sul do país, especificamente no meio rural, a Teologia da Libertação começa a se espalhar nas chamadas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Sua filosofia de inspiração marxista visava a desalienação e a motivação para

uma transformação da realidade social, ou seja, a busca pelo socialismo. Essa utopia, mesmo que marcada por contradições, foi o que deu alento para as muitas conquistas e motivou o surgimento de alguns movimentos sociais.

Segundo Scherer-Warren (1993), nesse contexto, além das manifestações pelo fim da ditadura, se evidencia a emergência dos novos movimentos sociais e sindicais. Entre eles podemos destacar o surgimento do MST, o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA), hoje MMC. Posteriormente, outros fatos também foram relevantes, por exemplo, a campanha pelo fim da fome promovida pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho) na década de 1990, e a proliferação das ONGs etc. Na conjuntura política interna: a redemocratização do país; a promulgação da Constituição em 1988; a implantação das políticas neoliberais; a permissão jurídica em 1994 para uso dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) a fim de custear políticas públicas que se destinassem aos Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER), estabilização da moeda, o Real (R\$), aumento do desemprego, discussão e flexibilização das leis trabalhistas. Conforme Butto (2003), destaca-se, ainda, a conquista pelas mulheres agricultoras do salário maternidade, do auxílio-doença, do reconhecimento da profissão de produtoras rurais, e a demanda por políticas de crédito.

As pressões externas vindas da comunidade internacional, em especial, a Conferência da mulher em Pequim (1995) e a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata em Durban, na África (2001), fizeram o governo federal assumir compromissos que a princípio não saíram do papel (BUTTO, 2003). No âmbito das políticas rurais, a forte pressão dos movimentos sociais ligados ao campo juntamente com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) demandava políticas diferenciadas aos agricultores menos capitalizados. Esses setores realizaram grandes marchas a Brasília, denominadas Grito da Terra. Neste cenário, o governo é também pressionado pelos movimentos sociais organizados que fazem marcha a Brasília para solicitar várias políticas específicas. Mudanças institucionais importantes ocorreram no governo a partir da década de 1990, por exemplo, com a criação do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Segundo cartilha do Pronaf (s/d) elaborada pelo Departamento de Estudos Sócio-Econômicos (DESER) (sic), em 1987 se encontrava em discussão a nova Constituição Brasileira, e a CUT já havia apresentado proposta de Lei Agrícola, baseada no crédito para a agricultura familiar. Sem conseguir os resultados esperados, em 1993 o Fórum Sul dos Rurais da CUT realiza em Chapecó (SC) um seminário intitulado: “Crédito de Investimento - uma luta que vale milhões de vidas”. Essa proposta foi discutida nas bases e negociada com o governo, e nos anos seguintes as pressões seguiram via Grito da Terra, manifestação essa que possibilitou diferentes conquistas.

Em 1994, foi criado o Programa de Valorização do Pequeno Agricultor (PROVAP). Em 1995, surge a proposta do Pronaf, a qual entra em vigor no ano seguinte. A seguir, outros Gritos da Terra ocorreram com demandas pontuais, como luta pela redução dos juros, demandas por novas linhas de financiamento e diferenciação dos grupos de agricultores conforme a renda etc. (DESER, s/d).

O crédito Pronaf só é acessado pelos agricultores familiares mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Crédito (DAP). Esse documento comprova o grupo que a propriedade se enquadra<sup>8</sup> e pode ser fornecido por sindicatos, Empresas de Extensão Rural ou outro órgão de representação reconhecido pelo MDA. O acesso é para agricultores familiares que tenham mão de obra predominantemente familiar, podendo ter até dois empregados permanentes e empregados eventuais quando a sazonalidade exigir, e que tenham entre 60% a 80% da renda bruta da propriedade oriunda de atividade agropecuária, pesqueira ou extrativista. Ter área de até 04 módulos fiscais (para agricultores enquadrados no grupo B), e de até 06 módulos fiscais para os demais grupos (quando a principal renda for: bovinocultura, bubalinocultura ou ovinocapricultura) obedece a legislação em vigor. O agricultor tem que morar na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo a ela. O acesso pode ser de forma coletiva (cooperativas com finalidades coletivas), grupal (os membros do grupo dividem entre si a parte correspondente ao que fora solicitado por cada um) e individual.

O Pronaf está dividido em três modalidades, sendo elas: investimento, custeio e infraestrutura. O crédito de custeio se destina ao financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, enquanto o crédito de investimento se destina às

8 O enquadramento foi Criado em 1999 tendo por critério a renda anual bruta da propriedade. Atualmente está assim classificado: Grupo A e A/C: destinados a Agricultores assentados da Reforma Agrária e Egressos do Procerá; Grupo B: até R\$ 4.000,00; Grupo C: de R\$ 4.000,00 e até R\$ 18.000,00; Grupo D: de R\$ 18.000,00 e até R\$ 50.000,00; Grupo E: de R\$ 50.000,00 e até R\$ 110.000,00. Esse procedimento permite que os valores acessados tenham juros específicos (cujos valores podem variar de uma safra para outra) para cada grupo (DESER, s/d).

benfeitorias da propriedade. Essas duas modalidades podem ser acessadas de forma individual, coletiva ou grupal, obedecendo ao enquadramento da propriedade no grupo, segundo critério acima citado. Já o Pronaf infraestrutura é direcionado a promover e apoiar políticas de desenvolvimento regional, tais como melhorias nas estradas, apoio a projetos ligados à agricultura familiar e que ajudem na redução das desigualdades sociais.

### **Questão de gênero: avanços e entraves no Pronaf Mulher**

Sabendo que a definição conceitual de gênero é polissêmica, adotaremos a definição defendida por Scott (1995, p. 14), para a qual gênero é “elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos [...] gênero é um primeiro modo de dar significação às relações de poder”, portanto, gênero se refere a relações de poder assimétricas entre homens e mulheres, as quais foram construídas socialmente em função da divisão sexual do trabalho em nossa cultura. Essa divisão, com base em pressupostos biológicos, foi por muito tempo motivo para subordinar as mulheres e diminuir o reconhecimento e a valorização social dos seus papéis. Segundo Casimiro (2004), a luta pelos direitos da mulher é uma discussão anterior ao século XIX, mas foi popularizada na França em 1880 com o surgimento do movimento feminista.

A partir desse contexto, o movimento se expandiu e se diversificou, ganhando força com o passar dos anos. A sua trajetória histórica tem sido classificada por algumas autoras em fases ou ondas. Para Casimiro (2004), a primeira onda foi a luta pelo sufrágio universal, cujos registros de protestos datam de 1630. A Segunda onda, a luta pela igualdade, surge na década de 1960 com origem no feminismo liberal. Nesse contexto, as feministas buscam a igualdade entre homens e mulheres dentro da sociedade capitalista e lutam por garantia de direitos legalmente reconhecidos e iguais para homens e mulheres, a exemplo dos direitos trabalhistas. Na segunda onda do feminismo, é possível identificar três correntes teóricas: a) reformista ou liberal, em prol da elaboração de leis favoráveis à incorporação da mulher na sociedade; b) socialista, que combate as bases patriarcais do Estado liberal, a dupla jornada e a divisão sexual do trabalho; e c) o feminismo radical, que critica o liberalismo por defender políticas de concepção masculina. Na terceira onda, a bandeira é

9 As contribuições dos seguintes autores, Sérgio Darcy da Silva Alves e Marden Marques Soares (2006), Fábio Luiz Búrigo (2006), e Guilherme Braga Neto (2004) nos ajudam a sintetizar melhor esses conceitos: a) microfinanças: todos os serviços financeiros direcionados à população de baixa renda, inclusive financiamento de consumo; b) microcrédito: todos os serviços financeiros oferecidos para microempreendedores. Não financia consumo; c) microcrédito produtivo e orientado: apenas crédito para microempreendedores. Não financia consumo; d) finanças solidárias ou crédito solidário: tem como paradigma a emancipação social dos mais excluídos, fato este justificado pela ausência da palavra micro. São empréstimos de riscos ou subsidiados, baseado na solidariedade do grupo devedor.

Se originou no governo de Itamar Franco como Provap, tendo permanecido como Pronaf nos governos seguintes, (FHC e Lula), mas é preciso lembrar que boa parte de seus recursos vem do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador, detalhes p. 06). Por conseqüência, o Pronaf pode virar refém destes recursos quando estes forem usados para seu destino original. Nesse sentido é preciso pensar em outras fontes financiadoras.

pela diferença. Segundo Casimiro (2004), essa terceira onda nasce nos países de periferia, ou seja, no terceiro mundo. O debate em torno desse tema vai desde a diferença entre homens e mulheres e também entre mulheres de diferentes raças/etnias e religiões. O debate entre o feminismo da igualdade e o feminismo da diferença continua acirrado e atual.

O MMC é um movimento feminista e há muito tempo vem exigindo do governo uma política de crédito capaz de contemplar as questões de gênero, com ênfase nas demandas propostas pelas teóricas do feminismo da diferença. Ou seja, políticas que contemplem as especificidades do gênero feminino, por exemplo, a maternidade, o cuidado despendido às crianças e idosos, a preservação da natureza etc. Tais atributos são criticados pelas feministas da igualdade, pois temem que o essencialismo biológico (amplamente discutido e negado pelo movimento) seja reincorporado pelo machismo e reinsira as mulheres num grau de marginalidade superior ao que elas se encontram atualmente.

Dentro do MMC, o Pronaf Mulher não é entendido como uma política de crédito capaz de atender as demandas das mulheres. Segundo algumas entrevistadas representantes do MMC, as demandas do movimento passam também por políticas de crédito capazes de financiar a preservação das sementes crioulas, hortas, jardins, e melhorias nas moradias, além de outras atividades do entorno doméstico. A valorização de tais atividades, segundo elas, ajudaria na recuperação da autoestima das mulheres. Ressaltam que o crédito, da forma que está, financia atividades que são geradoras de lucro e que já estão contempladas nas atividades e demandas masculinas, por isso não consideram que o Pronaf Mulher seja uma política direcionada a elas. Suas demandas se aproximam de conceitos como crédito solidário ou microfinanças, os quais, na maioria das vezes, são generalizados como microcrédito<sup>9</sup>.

Esses conceitos são norteadores de metodologias específicas e muitas vezes distintas entre si. Além do que, a gestão dessas políticas de crédito implica na existência ou criação de espaços institucionais adequados e de gestores sensibilizados. Muito dessas políticas são oferecidas em cooperativas de crédito e ONGs. Essas instituições devem considerar aspectos regionais e socioculturais, os quais são relevantes na maior ou menor confiabilidade por parte do público beneficiário.

Considerando suas adaptações, o Pronaf tem sido um programa flexível, e duradouro devido a sua permanência em diferentes mandatos governamentais<sup>10</sup>. Mudanças vêm ocorrendo frequentemente, o que por um lado é extremamente positivo, pois aos poucos o programa vai incorporando as demandas dos movimentos sociais organizados. Por outro, se torna cada vez mais complexo e, por consequência, mais burocratizado. Seus manuais técnicos sofrem adaptações à medida que novas resoluções são criadas. Essas alterações, segundo verificado em campo, muitas vezes geram desencontros de informação entre agentes de crédito e público beneficiário. Além do que, apesar das modificações, as pessoas mais prejudicadas são as mais empobrecidas e menos escolarizadas.

Quanto às mudanças ocorridas, podemos dividir o Pronaf em dois períodos: o primeiro vai de 1996 a 1999, e o segundo, de 1999 em diante. No primeiro período as duas modalidades existentes eram Pronaf Normal (custeio e investimento) e o Pronaf Especial (custeio e investimento), sendo o segundo destinado aos mais pobres. Ambos apresentavam poucas linhas de crédito, e os juros iniciais eram considerados acima da capacidade de pagamento de boa parte dos agricultores familiares. O período posterior foi importante devido à criação de novas linhas de crédito, à redução nas taxas de juro, ao aumento do número de contratos e dos volumes de recursos aplicados.

No primeiro Plano Safra, 1995/1996, existia apenas a linha de crédito com juros de 16% ao ano; nessa safra se efetuaram 32.000 contratos, somando um total de R\$ 93.000,00 aplicados. Nos anos seguintes foram criadas novas de linhas de financiamento, incluindo a linha de investimento. Grande parte das linhas foi mantida e algumas sofreram modificações ou fusão. Entre outras medidas importantes, teve-se, no Plano Safra 2001/2002, a criação de uma portaria que institui cotas (não obrigatória) de 30% do crédito do Pronaf para as mulheres. Embora bem intencionada, a medida não surtiu os efeitos esperados conforme mostraram alguns estudos posteriores a sua criação (MELO, 2003). Vale ressaltar que foi no Plano Safra de 2003/2004 que o maior número de linhas foram criadas, entre elas, o Pronaf Alimentos, o Pronaf Agroecologia, o Pronaf Jovem, o Pronaf Máquinas e Equipamentos, o Pronaf Mulher, o Pronaf Pesca, o Pronaf Semiárido e Pronaf Turismo Rural<sup>11</sup>.

10 Se originou no governo de Itamar Franco como Provap, tendo permanecido como Pronaf nos governos seguintes, (FHC e Lula), mas é preciso lembrar que boa parte de seus recursos vem do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador, detalhes na p. 06). Por consequência, o Pronaf pode virar refém desses recursos quando estes forem usados para seu destino original. Nesse sentido, é preciso pensar em outras fontes financiadoras.

11 Schneider, Cazella e Mattei, (2004); Mattei, (2006); cartilha do Pronaf elaborada pelo DESER (s/d) e Série Debates do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Cirandas do Pronaf para Mulheres (2006).

Existem muitas outras conquistas dentro do quadro geral do Pronaf que são de grande importância, tais como: a criação do Pronaf A, destinado a agricultores (as) assentados da Reforma Agrária/ou do Programa Nacional de Crédito Fundiário do INCRA (PNCF); Pronaf A/C destinado a agricultores (as) egressos dos grupos A ou do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) e o Pronaf Eco Sustentabilidade Ambiental, a mais recente linha criada.

O Pronaf apresentou muitos avanços, entre os quais se destaca a redução nas taxas de juros e a inclusão do grupo B que passa a fazer parte do manual do crédito rural como política de microcrédito. O grupo B inicialmente fora criado para atender exclusivamente o Nordeste, se estendendo para o restante do País a partir de 2002. Entretanto, os agentes financeiros não demonstram interesse em adotá-lo, o mesmo ocorrendo com o crédito para as mulheres, assunto que trataremos na sequência. As taxas de juros para este Plano Safra 2007/2008 estão entre 0,5% a.a para os beneficiários do grupo A, e 5,25% a.a. para os do grupo E.

Apesar de todas as conquistas e mudanças, o programa também apresenta muitos percalços. Em linhas gerais, conforme observações realizadas em campo, os agricultores reclamam do excesso de burocracia exigido pelas normas técnicas e pelo banco, da falta de preparo dos técnicos para passar as informações técnicas em linguagem simplificada aos agricultores, da demora dos resultados quanto à aprovação dos projetos solicitados, da falta de divulgação das datas referentes a envio de projetos, custeio e investimento, das frustrações e gastos perdidos quando da reprovação dos projetos etc. A lista de reclamação se estende também às demandantes do Pronaf Mulher, para além dessas.

Outro dado não aprofundado nesse estudo, mas que merece menção, é o fato de muitos projetos serem engavetados com alegações de que os recursos esgotaram<sup>12</sup>. Porém, em muitas situações os bancos têm devolvido com frequência aos cofres do governo (tesouro nacional) os recursos não utilizados, já que estes só podem ser usados para o financiamento do Pronaf. As justificativas parecem paradoxais. Ao ser questionado sobre o assunto, o gerente de um banco afirmou que isso ocorre porque os projetos chegam depois que o prazo final estipulado para uso dos recursos expirou. De acordo com um dos técnicos da extensão rural entrevistados durante a pesquisa, os projetos ficam no banco de um ano para o outro aguardando a liberação dos recursos.

12 No Plano Safra 06/07, as sobras foram de R\$ 5,4 bilhões de reais no crédito rural. Fonte: <[www.valoreconomico.com.br](http://www.valoreconomico.com.br)>.

A pesquisa realizada apontou para uma dificuldade relativa a dados que classifiquem o gênero do beneficiário do Pronaf. Os bancos não tornam público os dados de acesso segundo o sexo, exceto o do Pronaf Mulher, para o qual juridicamente o contrato deve estar no nome da mulher agricultora. A criação da linha de crédito direcionada às mulheres também foi importante, porém a sua efetivação tem revelado a forte exclusão da questão de gênero nas políticas de crédito. No contexto da pesquisa de campo, alguns entrevistados (técnicos e agentes bancários) alegavam o baixo acesso ao pouco tempo de sua existência, mas se olharmos para os primeiros anos de existência do Pronaf, veremos que essa realidade não se equipara, a atual continua longe de atingir a cota dos 30%<sup>13</sup>

Conforme descrito acima, antes mesmo do Pronaf Mulher ser criado a partir de 2001, as mulheres podiam acessar o crédito Pronaf, mas isso não teve avanços significativos. Na década de 1990, velhas e novas questões estavam na ordem do dia nas reivindicações dos Movimentos Sociais.

Com uma agenda de demandas permeada pela pressão interna (movimentos sociais) e externa (comunidade internacional), o governo brasileiro FHC (período de 1995 a 2002), sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, criou o Programa de Ações Afirmativas. Segundo Butto (2003), nesse período o programa funcionou precariamente, pois não tinha recursos próprios e dependia da cooperação internacional, acarretando em pouco ou nenhum poder de intervenção na implementação das políticas públicas.

Em 2001 o governo lança portaria, instituindo cota de 30% do crédito do Pronaf para as mulheres rurais. Observa-se que a medida foi bem intencionada, mas não mexia na raiz da questão. Um dos problemas suscitados foi o preconceito de gênero sofrido pelas mulheres, relatado em alguns trabalhos empíricos como o principal fator de negação ao crédito. Ou seja, os agentes bancários consideravam que o crédito é um bem destinado aos homens da família, por isso não era necessário concedê-lo às mulheres; outro problema foi o grau de marginalidade a que as mulheres estavam submetidas. Os mesmos estudos mostraram que boa parte das mulheres não podia sequer pensar em acessar o crédito, pois não eram consideradas “cidadãs”. Um número considerável de mulheres não possuía documentação pessoal, como por exemplo, Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Registro Geral (RG). Os únicos documentos, quando tinham algum, eram

13 Em 2001, o Programa de Ações Afirmativas, criado pelo MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) constatou que menos de 10% do crédito do Pronaf era destinado para ou acessado por mulheres. Como medida para democratizar o acesso ao crédito, em 22 de maio do mesmo ano foi lançada a Portaria nº 121, que estabeleceu que um mínimo de 30% dos recursos do crédito deveria ser destinado, preferencialmente, às mulheres (DESER, 2005).

14 De acordo com participação em seminários nas duas mesorregiões pesquisadas, observei que na região Serrana, a participação foi fraca e em tom de demandas paternalistas, enquanto que na região Oeste a participação foi mais ativa e propositiva por parte dos participantes, fato que revela aspectos históricos e sócio culturais diferenciados entre as duas regiões no que diz respeito a própria história do movimentos sociais.

o registro de nascimento e a certidão de casamento (MELO, 2003). A partir desse diagnóstico, o governo lançou a campanha de documentação da trabalhadora rural, realizada em forma de mutirão nas regiões mais pobres do Brasil. Realizou, também, em 2006, as chamadas cirandas do Pronaf, que aconteceram em vários estados da Federação. Essas cirandas tinham por objetivo reunir todos os agentes envolvidos com a operacionalização do Pronaf Mulher, com o intuito de sensibilizá-los para as questões de gênero dentro do crédito<sup>14</sup>. Para o governo, o Pronaf Mulher foi criado com o intuito de dar autonomia econômica e visibilidade às atividades das mulheres. Apesar dos avanços, já se passaram vários planos safras após a criação do Pronaf Mulher, mas os resultados continuam distantes do ideal almejado.

### Considerações gerais sobre o Pronaf Mulher no contexto investigado

No estado de Santa Catarina os dados disponíveis revelam a disparidade de acesso aos recursos econômicos tanto em relação às questões de gênero quanto às distribuições regionais das políticas de crédito. O quadro a seguir apresenta dados de acesso de homens e mulheres aos recursos oriundos do Pronaf em diferentes modalidades até meados de 2007.

**Quadro 1 - Comparativo do número de contratos e recursos acessados por homens e mulheres em SC em três Planos Safras**

Plano Safra	Pronaf Custeio - H*		Pronaf Investimento- H*		Pronaf Mulher	
	Nº cont.	Valor R\$	Nº cont.	Valor R\$	Nº cont.	Valor R\$
2004/2005	88.716	365.160.724,00	8.421	113.134.688,00	30	340.368,00
2005/2006	84.448	396.914.068,00	11.461	162.257.644,00	92	869.941,00
2006/2007 <sup>1</sup>	75.417	362.239.748,00	5.515	87.263.375,00	35	473.782,00

Obs.: H\* equivale a homem, nº. cont. equivale a número de contratos. Quadro elaborado pela autora (2008)

Quanto à condição econômica das mulheres beneficiadas, também identificamos que as mulheres com menor renda foram as que menos acessaram o crédito, conforme dados do quadro a seguir.

**Quadro 2 - Distribuição do Pronaf Mulher em SC segundo o grupo de enquadramento da renda no Plano Safra 04/05**

UF	Grupo C		Grupo D		Grupo E		Total	
	Contra-tos	Valor	Contra-tos	valor	Contra-tos	Valor	Contra-tos	Valor
SC	7	27.209,00	17	182.228,00	6	130.931,00	30	340.368,00

Fonte: Relatório da oficina de gênero promovida pelo MDA em Chapecó, agosto de 2005. Plano Safra 2004/2005

Não se registrou nenhum contrato para mulheres do Grupo B, sendo esta linha direcionada aos agricultores mais empobrecidos. Por parte dos homens, a mesorregião Oeste do estado foi a que mais acessou essa linha de crédito, enquanto que outras mesorregiões não o fizeram, como é o caso da Messorregião Serrana. Na mesorregião Oeste existe o maior número de agroindústrias do estado, fator importante no desenvolvimento econômico catarinense e fomentado pelo grande volume de exportação. Muitos agricultores estão integrados às agroindústrias, o que para os operadores do crédito (Banco) é um facilitador para concessão deste. Alguns relatos em campo afirmavam que agricultores integrados têm mais garantias para pagar o crédito na hora do vencimento das parcelas<sup>15</sup>. Subentende-se que há um descrédito em relação àqueles mais empobrecidos ou que estão fora do circuito da integração porque possuem menos proteção institucional.

Fatores como renda e escolaridade apresentaram diferenças consideráveis entre os municípios pesquisados. Em Palmitos, o percentual de escolaridade e a renda foram muito superiores ao de Cerrito. Tais fatos foram também percebidos nas entrevistas com mulheres que haviam acessado o Pronaf Mulher. Em Palmitos, das seis entrevistadas, cinco participavam de reuniões (sindicato, movimento de mulheres), cursos de capacitação (artesanato, processamento de alimentos) ou organização social na comunidade. A única que não tinha vínculo com a comunidade era a que tinha menor escolaridade; as demais tinham mais de quatro anos de escolaridade, duas delas disseram ter pessoas na família com ensino superior completo, fato que foi relatado como um facilitador na hora de demandar o crédito e exigir a aprovação dos projetos. Cinco das entrevistadas eram integradas a algum tipo de cooperativa, e três estavam integradas a alguma agroindústria local.

15 Mais detalhes, ver Fernandes (2008).

A rede de contatos estabelecida por essas mulheres via participação na comunidade pode ser entendida como um facilitador, pois as prepara melhor para ocupar determinados espaços por muito tempo considerados de domínio masculino, ou seja, o espaço público. Apesar dos muitos entraves para acessar o crédito e das situações facilitadoras acima citadas, outros fatores foram fundamentais para as motivações de acesso ao crédito: o incentivo da família, que rendeu a primeira colocação nas respostas e, em segundo lugar, a orientação vinda dos movimentos sociais, em especial do MMC (FERNANDES, 2008) no município de Palmitos. A integração às agroindústrias também foi relatado como um facilitador na hora de aprovar o projeto, pois o banco considera que os agricultores integrados têm mais facilidades para “honrar” os empréstimos, pelo fato de terem uma renda mais estável, comparada a dos não integrados. Isso significa que o crédito ainda está a serviço do grande capital, como sugere o argumento anterior. Ele facilita que as agroindústrias integradoras se beneficiem do crédito já que os recursos aplicados nessas propriedades favorecem o capital de giro destas. Os recursos são aplicados na propriedade do agricultor familiar, entretanto, tais aplicações visam em última instância aumentar a produtividade e reduzir os custos para melhor acumular e concentrar recursos.

Nesse município (Palmitos) há também agricultores que estão enquadrados no grupo B, mas a esses o crédito não foi concedido, fato que foi relatado com muita indignação por uma mulher que teve seu projeto reprovado. Diante de tais constatações, podemos afirmar que as políticas públicas acabam sendo seletivas, pois não conseguem incluir os menos favorecidos economicamente; esbarram em mecanismos institucionais viciados por antigos vínculos clientelistas e guiados pela lógica do lucro e do favorecimento à reprodução dos mais capitalizados. Dessa forma, o crédito oferecido às mulheres está longe de se efetivar enquanto instrumento de empoderamento econômico. Pensar autonomia econômica para as mulheres é pensar em política de crédito diferente do modelo predominante. Implica pensar metodologias que contemplem as especificidades de gênero e as condições regionais (socioculturais) e que possam ter normas flexíveis e menos burocratizadas.

## Referências

ALVES, Sergio D. da Silva. **Microfinanças**: democratização do Crédito no Brasil: atuação do Banco Central/Sérgio Dracy da Silva e Marden Marques Soares. 3. ed. Brasília: BCB, 2006. Disponível em: <www.bcb.gov.br > Acesso em: 20 jul. 2008

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. SP/RJ/Campinas: Ed. Hucitec/ANPOCS, 1992.

BRAGA NETO, Guilherme. **Política de microcrédito no Brasil**: caracterização, experiência e perspectivas, 2004. Disponível em: <http://www.cra-rj.org.br/site/biblioteca/mono004.asp>. Acesso em: 10 jul. 2007

BÚRIGO, Fábio. **Finanças e solidariedade uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2006.

BUTTO, Andrea. A perspectiva de gênero nos programas de desenvolvimento rural e combate à pobreza no Brasil: políticas públicas. In. SEMINÁRIO "GÉNERO Y ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL, 14 a 17 de julho de 2003, **Anais...** Natal, 2003.

DESER. **Cartilha do PRONAF**. Curitiba, PR. s/d 15p.

CASEMIRO, Isabel Maria. **Paz na terra, guerra em casa**: feminismo e organização de mulheres em Moçambique. Maputo: Promédia, 2004.

CAZELLA, Ademir A. **Interfaces e (des)articulações entre políticas e atores de desenvolvimento rural**: a cooperativa de crédito rural de São José do Cerrito (SC). Pesquisa Políticas Públicas, Atores e Desenvolvimento Local/Territorial: análise sobre três casos do meio rural brasileiro. FAO/ONU – CPDA/UFRRJ/REDES. Florianópolis, julho de 2005.

DEERE, Carmem; LEÓN, Magdalena. **O empoderamento da mulher**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

FAO/INCRA. **Novo Retrato da Agricultura Familiar**: O Brasil Redescoberto. 2000.

LAMARCHE, Hugues. **Agricultura Familiar, comparação internacional**. Vol. II. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.

FERNANDES, Sirlei A. **Gênero e políticas de crédito**: Pronaf Mulher em SC. Projeto (Qualificação de mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, maio de 2007.

\_\_\_\_\_. **Gênero e políticas de crédito**: Pronaf Mulher em SC. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2008.

MELO, Ligia Albuquerque de. **Relações de Gênero na Agricultura Familiar**: o caso do PRONAF em Afogados da Ingazeira – PE. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

NEADE. **Cirandas do Pronaf para mulheres**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

NEVES, Delma Pessanha. A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. In: XII CONGRESSO NACIONAL DE SOCIÓLOGOS- GT- SOCIOLOGIA DA AGRICULTURA E DA RURALIDADE. Caxambu, MG, 2002.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy de. **O elogio da diferença**: o feminino emergente. 2ª ed. São Paulo: Brasilense, 1992.

PAULILO, Maria Ignez. Agricultura familiar uma categoria esquecida de análise. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril, 2004. <Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21700.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21700.pdf)> Acesso em: 20 out.2007

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir. Antonio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo. K. e MARQUES, Paulo Eduardo. M. (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 20 (2), jul./dez, Porto Alegre: FE-UFRGS, 1995.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias**. O Brasil é menos Urbano do que se Calcula. Campinas-SP: Editora Autores Associados, 2002.

## BARRIERS TO GENDER INCLUSION WITHIN THE PROGRAM *PRONAF* *MULHER* IN RURAL AREAS OF SANTA CATARINA

### Abstract

When discussing development policies for rural areas, we have to examine the social and economic inequalities that permeate the debate on gender and family farming in the Brazilian countryside. Gender inequalities in rural areas are reflected in unequal access to economic resources and benefits from public policies. As this debate continued through the 1980's and 1990's, social movements were organized; among them The Movement of Peasant Women, urging the Brazilian Government to create a unique form of credit for farmers and family farmers. This resulted in the creation of the credit General Pronaf in 1996 and the Pronaf Woman in 2003, this one under the quota system, whose purpose is to value and raise the profile of the work of women in rural areas. This article aims to discuss the main facilitators and barriers in access to resources of credit policies by women benefited. Starting with some statistical data it was noticed that there was a very low rate of women who accessed this credit. Through exploratory empirical observation, carried out in two regions of Santa Catarina it was found that the less wealthy a family was, and the lower the educational level of the women, the less access to credit the women had. However, women who were members of the Movement of Rural Women were prolific in accessing credit.

**Keywords:** Gender. Credit policy . PRONAF. Unequal access.