UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares

CAROLINA COSTA DE AGUIAR

Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em Ciências. Versão original.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Profa. Dra. Flavia Trentini

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, com os dados fornecidos pela autora

Aguiar, Carolina Costa de

A282m Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares / Carolina Costa de Aguiar; orientadora Flavia Trentini.

-- Ribeirão Preto, 2016.

189 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2016.

1. AGRICULTURA FAMILIAR. 2. POLÍTICA AGRÍCOLA. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS. 4. GÊNEROS. 5. MULHERES. I. Trentini, Flavia, orient. II. Título

AGUIAR, Carolina Costa de. Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em Ciências. Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovada	em:

Banca Examinadora

Profa. Dra	Instituição:	
Julgamento:	Assinatura:	
Profa. Dra.	Instituição:	
Julgamento:	Assinatura:	
Profa. Dra	Instituição:	
Julgamento:	Assinatura:	

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento é para as mulheres agricultoras que me receberam e disponibilizaram não somente seu tempo, mas também sua cordialidade, alguns pães de queijo e café, sua atenção e parte de sua história de vida marcada pelas lutas e dificuldades no campo. A participação de vocês foi importante não somente para os objetivos da pesquisa, mas para minha própria experiência pessoal com este trabalho.

Agradeço o apoio constante de minha família, amigas e amigos, sempre incentivando e dando forças para continuar, com muita paciência e amor. Especialmente à minha irmã, que além de todo o apoio psicológico também ajudou na revisão e impressão.

Às amigas de mestrado de Ribeirão e de São Paulo, que fizeram com que as angústias com a pós-graduação, a pesquisa e a vida fossem compartilhadas e amenizadas pelo apoio mútuo e pelo carinho. Um agradecimento especial à Mayara, pelas inúmeras discussões que foram tão importantes para a execução da pesquisa e pela ajuda na revisão.

À minha querida orientadora, professora Flavia Trentini, pelo incentivo, discussões, apoio e paciência, que marcaram toda minha trajetória acadêmica e sem os quais este trabalho não teria sido possível. À professora Fabiana Cristina Severi e ao professor Paulo Eduardo Alves da Silva, que participaram da qualificação com críticas e sugestões essenciais para a delimitação e aprimoramento da pesquisa. São três pessoas que há muito tempo me inspiram e que levo como referências quanto a competência e comprometimento com a docência e a pesquisa.

À EMATER-MG e ao César Augusto Reis, que auxiliaram na logística para a realização das entrevistas e com importantes esclarecimentos sobre a operacionalização do Pronaf.

Agradeço a Datamétrica e ao Anderson Saito, que sempre foram muito solícitos na tentativa de me auxiliarem.

Ao fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior durante parte da realização do mestrado.

RESUMO

AGUIAR, C. C. Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares. 2016. 189p. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

O objetivo do trabalho é analisar o acesso das mulheres ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), partindo de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares. Para isso, foram utilizados como fontes de dados a pesquisa bibliográfica, documentos e outros dados secundários, além de dados primários levantados diretamente pela pesquisadora por meio de entrevistas realizadas com agricultoras familiares de Coração de Jesus, em Minas Gerais. O desenvolvimento do trabalha utiliza como principais marcos teóricos a discussão sobre a categoria agricultura familiar e sua relação com a categoria campesinato, e discussões sobre direito e gênero. Além disso, utiliza a teoria crítica feminista do direito como marco teórico-metodológico. Os objetivos específicos do trabalho voltaram-se para: a) a compreensão das demandas políticas da agricultura familiar brasileira e consequente criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e suas modificações; b) o debate do papel das mulheres no meio rural e na agricultura familiar e sua condição de sujeito de direito e de políticas públicas; c) a análise da percepção das agricultoras familiares sobre o Pronaf e o acesso das mulheres a esse programa. Os resultados encontrados mostraram que, além das mulheres ainda terem acesso ao Pronaf em números muito inferiores que o dos homens – em número de contratos e, principalmente, em valor concedido -, muitas vezes elas são beneficiárias passivas do Programa, pois contratam o crédito em seu nome, mas são homens da unidade familiar que têm o poder de decisão e de direção sobre as atividades. Isso decorre, sobretudo, da divisão sexual do trabalho, fruto das relações de gênero que permeiam a agricultura familiar e invisibilizam o trabalho das mulheres.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Política agrícola. Pronaf. Gênero. Mulheres.

ABSTRACT

AGUIAR, C. C. Women in the National Program for the Strengthening of Family Farming (Pronaf): analysis of access to the program from a gender perspective and the perception of women family farmers. 2016. 189p. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

The purpose of the study is to analyze the access of women to the National Program for the Strengthening of Family Farming (Pronaf), from a gender perspective and from the family women farmers' perception of the program. On that account, the data sources used were the bibliographic research, documents and other secondary data research, as well as primary data collected directly by the researcher in interviews with family farmers from Coração de Jesus, a city in the state of Minas Gerais. The main theoretical frameworks adopted include the discussion on family farming category and its relationship with the peasantry, and also discussions on law and gender. Thus, the feminist critical theory of law was employed as theoretical and methodological framework. The specific objectives of the study are: a) understanding the political demands of the Brazilian family farming and, therefore, the creation of the National Program for the Strengthening of Family Farming (Pronaf) and its modifications; b) the debate on the role of women in rural areas and in family farming, and also their condition of subject of rights and public policies; c) the analysis of the perception of family farmers about PRONAF and women's access to this program. The results showed that, besides women still have access to Pronaf in much lower numbers than men - in number of contracts and specially in the amount granted - women are often passive beneficiaries of the program, because they contract the credit on their own behalf, but the men of the family unit are who have the power of decision and direction on activities. This is mainly due to the sexual division of labor, that is a result of gender relations that permeate family farming and cause the invisibility of women's work.

Keywords: Family farming. Agricultural policy. Pronaf. Gender. Women.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Crédito rural: evolução dos recursos concedidos pelo SNCR, a valores constantes,
em bilhões de reais.
Figura 2 - Agricultura familiar por região no Censo Agropecuário de 2006
Figura 3 - Participação da agricultura familiar nos estabelecimentos agropecuários em número
e em área50
Figura 4 - Quantidade de contratos e valor total (atualizado) concedido pelo Pronaf (por safra)
61
Figura 5 - População residente feminina, por cor/raça/etnia e situação de domicílio 101
Figura 6 - Mulheres e homens ocupados em estabelecimentos agropecuários
Figura 7 - Direção de estabelecimento agropecuário por mulheres e por homens 103
Figura 8 - Número de operações do Pronaf realizadas por mulheres e por homens entre as
safras de 2001/2002 a 2004/2005
Figura 9 - Número de contratos do Pronaf estabelecidos com mulheres e com homens 123
Figura 10 - Valor total das operações, por mulheres e por homens, entre 2001/2002 e
2004/2005
Figura 11 - Valor total dos contratos do Pronaf estabelecidos com mulheres e com homens,
em Reais
Figura 12 - Distribuição dos contratos do Pronaf de julho de 2015 a julho de 2016, divididos
por mulheres e homens, por regiões do país e por custeio e investimento
Figura 13 - Distribuição do valor total dos contratos do Pronaf de julho de 2015 a julho de
2016, divididos por mulheres e homens, por regiões do país e por custeio e investimento, em
Reais
Figura 14 - Distribuição dos contratos da linha Pronaf Mulher para mulheres, de julho de
2015 a julho de 2016, divididos por regiões do país
Figura 15 - Distribuição do valor total dos contratos da linha Pronaf Mulher para mulheres, de
julho de 2015 a julho de 2016, dividido por regiões do país, em Reais

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATER - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES - Programa Nacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

BNB - Banco do Nordeste

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSM - Plano Brasil Sem Miséria

CAPOIB - Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil

CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CNS - Conselho Nacional de Seringueiros

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CREAI - Carteira de Crédito Agrícola e Industrial

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

DATER - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

DFA - Delegacias Federais da Agricultura

DNTR/CUT - Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos

Trabalhadores

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias

Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAB - Movimento de Atingidos por Barragens

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCR - Manual de Crédito Rural

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMC - Movimento de Mulheres Camponesas

MONAPE - Movimento Nacional dos Pescadores

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PGPAF - Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

PGPM - Política de Garantia dos Preços Mínimos

PLANAPO - Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel

POPMR - Programa Interministerial de Organização Produtiva de Mulheres Rurais

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROCERA - Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural ()

PROVAPE - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

RPE - Recursos Próprios Equalizáveis

SAF - Secretaria da Agricultura Familiar

SEAF - Seguro da Agricultura familiar

SIPAF - Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar

SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA E O PROGRAMA NACIONAL FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	
2.1 Política agrícola e agricultura familiar brasileira	25
2.1.1 Política agrícola tradicional e demandas da pequena produção familiar	25
2.1.1.1 Histórico da política agrícola tradicional	25
2.1.1.2 Demandas da pequena produção familiar	30
2.1.2 Controvérsias conceituais: campesinato e agricultura familiar	35
2.1.2.1 Agricultura familiar relacionada ao campesinato	35
2.1.2.2 Agricultura familiar como nova categoria	39
2.1.2.3 Termos utilizados na legislação	42
2.1.2.4 Abordagem adotada pelo trabalho	45
2.1.3 Características da agricultura familiar no Brasil	45
2.1.3.1 Dados dos Censos Agropecuários de 1996 e 2006	48
2.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	51
2.2.1 Desenho original do Pronaf	53
2.2.1.1 Objetivos do Programa	53
2.2.1.2 Fontes de recurso e atores envolvidos	54
2.2.1.3 Público beneficiário	56
2.2.1.4 Condições de acesso	57
2.2.1.5 Linhas de ação	58
2.2.2 Evolução do programa	59
2.2.2.1 Linha de infraestrutura e serviços nos municípios	60
2.2.2.2 Política de crédito	61
2.2.3 Políticas e programas ligados ao Pronaf	68

2.2.3.1 Outras políticas	71
2.2.4 Considerações sobre as mudanças e resultados do Pronaf	72
3 GÊNERO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS MULHERES NO PR	ONAF 75
3.1 Gênero no direito e nas políticas públicas	77
3.1.1. Gênero, sexo, mulheres e patriarcado	77
3.1.2 Gênero e direito	85
3.1.2.1 Sujeito de políticas públicas	91
3.2 Agricultoras familiares: divisão sexual do trabalho e importância das mulh desenvolvimento	=
3.2.1 Divisão sexual do trabalho	95
3.2.2 Mulheres rurais e desenvolvimento	100
3.3 Mulheres no Pronaf	109
3.3.1 Outras ações afirmativas para mulheres rurais	117
3.3.2 Dados e considerações sobre o acesso das mulheres ao Pronaf	121
4 PERCEPÇÃO DAS AGRICULTORAS FAMILIARES DA REGIÃO DE O	CORAÇÃO
DE JESUS/MG	133
DE JESUS/MG	
	133
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	133
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	133 134 137
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	133 134 137 139
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	133134137139
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	
4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	
4.1.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados	

REFERÊNCIAS	169
APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas	187
APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido	188

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar o acesso das mulheres ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), partindo de uma perspectiva de gênero e também da percepção de agricultoras familiares entrevistadas na região de Coração de Jesus, no Estado de Minas Gerais.

A importância de se estudar a agricultura familiar está vinculada ao seu caráter estratégico para um desenvolvimento rural mais equitativo, pois ela tem um importante papel na luta pela erradicação da fome e da pobreza, na segurança alimentar das famílias agricultoras, e do país de modo geral, e na gestão dos recursos naturais.

Por isso, a problemática da agricultura e do mundo rural está situada na convergência de problemas centrais que interessam a toda a sociedade e cuja resolução passa pelo reconhecimento dos sujeitos de direito que vivem no campo e pelo seu acesso assegurado aos bens e serviços necessários à vida (WANDERLEY, 2011, p. 131).

No Brasil, há mais de 13 milhões de pessoas vinculadas à agricultura familiar (IBGE, 2006) e seu fortalecimento depende substancialmente dos recursos a ela destinados, concedidos em forma de crédito rural ou investidos em assistência técnica, infraestrutura, facilitação da comercialização de produtos, programas de proteção social, educação e outros serviços básicos de cidadania.

Há duas décadas o Pronaf vem se consolidando como peça fundamental da política agrícola brasileira e principal ação pública voltada à agricultura familiar. Diante de muitas controvérsias acerca da expressão institucionalizada para definir o público beneficiário, o Programa foi instituído após anos de luta de movimentos sociais ligados às trabalhadoras e trabalhadores rurais, que historicamente sempre foram deixados à margem da política agrícola.

Dessa forma, surgiu com os propósitos de aumentar a capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda para a agricultura familiar, além do objetivo de corrigir o viés da concessão do crédito que favorecia a produção de maior porte. Criando, então, novas perspectivas de acesso de agricultoras e agricultores familiares ao crédito e às políticas públicas de modo geral, uma vez que constitui o centro de um arranjo institucional de diversos outros programas essenciais para seu funcionamento, como programas de assistência técnica e extensão rural, compras públicas, seguro rural, dentre outros.

Durante a evolução do Programa, muitas alterações foram sendo realizadas para tentar abarcar a heterogeneidade que compõe a agricultura familiar. Foram criadas novas faixas de renda, com condições de empréstimo diferenciadas, e novas linhas para buscar atender a grupos diversos e necessidades específicas, além da tentativa de incentivar práticas sustentáveis. Além do financiamento ter se estendido também a atividades que não são estritamente agrícolas, mas realizadas no âmbito da agricultura familiar. Não obstante todas as alterações e aumento da complexidade institucional do Pronaf, ainda hoje as mulheres não se encontram efetivamente incluídas nessa política pública, mesmo depois de mais de dez anos da criação de uma linha específica para elas.

O homem é socialmente percebido como o modelo de ser humano, logo, as instituições respondem principalmente as necessidades e interesses masculinos e, no limite, as necessidades ou interesses que os homens creem que as mulheres têm. Assim como são os estudos, análises, pesquisas, narrações e propostas que tem como único foco a perspectiva masculina. Embora o façam a partir de uma suposta universalidade, objetividade, imparcialidade e neutralidade de gênero (FACIO; FRIES, 2005, p. 274), como se se tratasse de uma "não perspectiva" (FACIO, 2009, p. 189).

De modo contrário, o presente trabalho tem uma explícita perspectiva de gênero para analisar o acesso das mulheres ao Pronaf: utiliza marcos teóricos feministas, analisa a percepção das próprias mulheres e foi escrito por uma mulher – ainda que de um lugar de fala acadêmico, e não daquele estudado pelo trabalho. Busca entender parte dos fatores que estão por trás das desigualdades às quais as mulheres são submetidas em relação aos homens, bem como discute a relevância das mulheres para o meio rural e a agricultura familiar. Pois não podemos falar em desenvolvimento sem questionar a necessidade de superar as desigualdades de gênero, o que passa pela necessidade de uma transformação no acesso aos bens – como o crédito – e ao poder (DEERE; LEÓN, 2002, p. 52), por meio do reconhecimento das mulheres como sujeito de direito e sujeito de políticas públicas.

Assim, o trabalho busca responder ao problema de pesquisa: a partir de uma perspectiva de gênero, e considerando a percepção de agricultoras familiares, como ocorre o acesso das mulheres ao Pronaf?

E tem como hipótese geral que o acesso das mulheres agricultoras familiares ao Pronaf é dificultado pelas relações de gênero dentro da unidade familiar, marcada pela divisão sexual do trabalho, assim como pela atuação das instituições relacionadas à operacionalização do Programa.

Os objetivos específicos do trabalho são: i) compreender as demandas políticas da agricultura familiar brasileira e a consequente criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e suas modificações; ii) debater o papel das mulheres no meio rural e na agricultura familiar e sua condição de sujeito de direito e de políticas públicas; iii) investigar a percepção das agricultoras familiares sobre o Pronaf e o acesso das mulheres a esse programa.

Trata-se de uma pesquisa sociojurídica, que, na concepção de Miracy Gustin e Maria Tereza Dias (2013, p. 22), é uma vertente de pesquisa jurídica que se propõe a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo, analisando o direito como variável dependente da sociedade. E que se preocupa com a facticidade do direito e com as relações contraditórias que o próprio direito estabelece com os demais campos: sociocultural, político e antropológico.

O desenvolvimento do trabalha utiliza como principais marcos teóricos a discussão sobre a categoria agricultura familiar e sua relação com a categoria campesinato, e discussões sobre direito e gênero. Além disso, utiliza a teoria crítica feminista do direito como marco teórico-metodológico, que perpassa o trabalho e é utilizado para a interpretação dos dados obtidos.

Utilizamos como fontes de dados a pesquisa bibliográfica, documentos e outros dados secundários – sobretudo dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Banco Central do Brasil e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além de dados primários levantados diretamente pela pesquisadora por meio de entrevistas. E apontamos que a análise dos dados obtidos por meio das entrevistas em Coração de Jesus/MG não pode ser generalizada para toda a agricultura familiar brasileira, pois esta é marcada com acentuada diversidade inter e intrarregionais e, portanto, por diferentes contextos.

Ressaltamos, ainda, que o trabalho tenta utilizar uma linguagem inclusiva, a qual nem sempre segue estritamente a norma culta gramatical, pois tem a intenção de dar maior visibilidade ao sujeito feminino. Ainda assim, não se tem a pretensão de achar que o trabalho atingiu a perfeição no seu intuito de inclusão, mas os esforços foram no sentido de fazer o melhor possível, tendo em vista que alterar completamente a linguagem à qual fomos socializadas é uma tarefa árdua.

A realização da pesquisa contou com o fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e o trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão, buscando atender aos objetivos específicos expostos: o primeiro capítulo que se segue realiza uma breve caracterização histórica da política agrícola brasileira,

passando pelas demandas da produção familiar que culminaram na criação do Pronaf, abordando, ainda, as controvérsias conceituais sobre a expressão utilizada – agricultura familiar – e, então, traça um panorama sobre o próprio Pronaf. O capítulo 3 traz discussões sobre gênero, direito e políticas públicas, discutindo também as implicações das relações de gênero na agricultura familiar e, consequentemente, no acesso da mulher ao Pronaf. O capítulo 4 apresenta a análise dos dados obtidos por meio das entrevistas com agricultoras familiares, discutindo categorias relacionadas aos capítulos anteriores.

2 A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

O meio rural é beneficiário de diversos tipos de políticas públicas, desde políticas sociais voltadas tanto à população rural quanto à urbana – tendo como grande exemplo o Programa Bolsa Família – até políticas destinadas especificamente ao âmbito rural, que são classificadas em dois grandes grupos: políticas fundiárias e políticas agrícolas.

Elisabete Maniglia (2013, p. 48) distingue política fundiária e política agrícola, apontando que a primeira está relacionada a formas de acesso e distribuição de terra, enquanto a política agrícola é associada aos mecanismos necessários para permanecer na terra produzindo. Para a autora, desde a criação do Estatuto da Terra, em 1964, a política agrícola foi o "grande sucesso", por se considerar que os elementos fomentados por ela - como crédito rural, cooperativismo, irrigação, eletrificação rural e apoio técnico - são imprescindíveis para o desenvolvimento do meio rural.

Por outro lado, a política fundiária nunca foi prestigiada e, historicamente, isso impactou na forma como a própria política agrícola beneficiou produtoras e produtores rurais. Embora a política agrícola seja destinada ao público rural de modo geral, a classe proprietária de grandes extensões de terra sempre esteve em posição de vantagem para se beneficiar das ações do Estado, em razão da estrutura rural mantida ao longo do tempo, da legislação, das exigências impostas e da atuação de atores sociais, que procuraram beneficiar a elite rural (MANIGLIA, 2013, p. 48-49).

A sintonia na formulação e execução das políticas fundiária e agrícola é essencial ao desenvolvimento rural, uma vez que, sem os meios fomentados pela segunda, não é possível que o imóvel rural cumpra sua função social². Ao mesmo tempo, sem que haja justo acesso e distribuição de terra, a política agrícola se mantém priorizando grandes proprietários em detrimento de grupos marginalizados.

Tais considerações acerca da distinção entre política agrícola e política fundiária são

¹ A Reforma Agrária é considerada parte da política fundiária, embora tenha sido destacada dessa última no Título VII, Capítulo III, da Constituição Federal de 1988, denominado "Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária" (BRASIL, 1988).

² A função social da propriedade rural é entendida como o aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, de acordo com o art. 186 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

importantes para entender que o trabalho está delimitado ao estudo de um programa que compõe a política agrícola brasileira e, por isso, as discussões realizadas tem como foco prioritário a política agrícola, embora eventualmente ocorram menções à política fundiária e aos movimentos sociais relacionados a ela.

Esse recorte analítico faz parte da delimitação do objeto da pesquisa. Porém, apontamos que disso decorre o primeiro limite do trabalho, por não permitir aprofundar o estudo sobre a relação de interdependência entre política fundiária e política agrícola para o êxito de cada uma delas e do próprio Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Apontamos que, embora seja utilizado o termo *agrícola*, a expressão *política agrícola* costumeiramente se refere não só à produção de natureza vegetal, mas também à pecuária e a atividades como silvicultura, aquicultura e extrativismo. Há quem defenda a utilização da expressão *política agrária* ou mesmo *política de desenvolvimento rural*, esta última abrangendo também a reforma agrária (MARQUES, 2007, p. 149-150); as três expressões – política agrícola, política agrária e política de desenvolvimento rural – aparecem no Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) em diferentes momentos.

No entanto, em razão de ser a mais utilizada na literatura e também mencionada na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 8.171/1991 (Lei de Política Agrícola), o trabalho adota a expressão *política agrícola* para se referir às ações voltadas às atividades agrárias de modo geral, diferenciando-as da questão fundiária e de reforma agrária.

Além disso, o trabalho utiliza a expressão *políticas públicas* na acepção de conjunto de políticas, programas e ações do Estado – diretamente ou por meio de delegação – que se concretizam por meio da oferta de bens e serviços para atender às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22-23)³. Na implementação das políticas públicas ocorre a elaboração de planos, programas e projetos, que colocam em prática a decisão política (SARAVIA, 2006, p. 32).

Realizadas essas observações, passamos à primeira seção do capítulo, que aborda a evolução da política agrícola brasileira e sua relação com a agricultura familiar.

³ Essas políticas, programas e ações do Estado públicas podem ter distintos suportes legais (disposições constitucionais, leis, normas infralegais como decretos e portarias, ou instrumentos jurídicos de outra natureza como contratos administrativos), mas não se confundem com categorias de normas e atos jurídicos. Pois, embora esses elementos sejam suas partes integrantes, a noção operacional de política pública está mais próxima do conceito de atividade, processo ou conjunto de processos visando a determinados objetivos (BUCCI, 2006, p. 11; 2002, p. 264-265).

2.1 Política agrícola e agricultura familiar brasileira

2.1.1 Política agrícola tradicional e demandas da pequena produção familiar

2.1.1.1 Histórico da política agrícola tradicional

Ao utilizar a expressão política agrícola *tradicional*, queremos nos referir a um traço histórico das principais medidas voltadas à atividade agrária⁴, que se trata de terem sido destinadas quase inteiramente para a *monocultura* e terem tido foco no *financiamento* da produção. Abaixo realizamos um breve panorama histórico sobre os principais marcos dessa política, anteriores à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Desde o início da colonização, o meio rural brasileiro foi explorado por elites em variados ciclos, sendo os primeiros e mais relevantes o do pau brasil, da cana-de-açúcar, do ouro e do café. Inicialmente, a terra era explorada pelos amigos do rei sob o regime de sesmarias e, posteriormente, com a promulgação da Lei de Terras (Lei n. 601/1850), a propriedade foi transferida mediante a comprovação de seus documentos - títulos de sesmarias - e a sua compra, com a consequente elitização da propriedade rural no país (MANIGLIA, 2013, p. 44-45). Essas características fundiárias e de exploração acabaram determinando a política agrícola tradicional brasileira, voltada aos sistemas de produção em grandes propriedades.

A primeira fase da política agrícola ocorreu até o ano de 1965 e está relacionada à fase da agricultura primitiva, que foi marcada pela ausência de diversificação e expansão das exportações, com grande dependência em relação à produção de café. A política dessa fase está diretamente ligada ao interesse da grande produção com a criação de: Conselho Nacional

.

⁴ O termo atividade agrária refere-se às atividades agrárias *principais*, relacionadas ao desenvolvimento de um ciclo biológico, de produção vegetal ou animal, e às atividades *conexas*, que a priori seriam consideradas comerciais, mas são classificadas como agrárias quando participam da organização criada para a atividade principal (conexão objetiva) e são desenvolvidas pelo mesmo sujeito (conexão subjetiva) (TRENTINI, 2006, p. 48; 55).

do Café, em 1931, substituído dois anos depois pelo Departamento Nacional do Café, que tinha por objetivo aumentar a exportação de café; Instituto do Açúcar e do Álcool, em 1933, para controlar a produção de açúcar e álcool em território nacional; Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), em 1937, que buscava estimular o desenvolvimento do setor de grãos no país (TRENTINI, 2006, p. 264).

A criação do Penhor Agrícola, em 1885, representou uma incipiente institucionalização para o crédito rural e a Lei n. 492/1937 regulamentou o penhor rural e a cédula pignoratícia, possibilitando, assim, a criação da CREAI, operacionalizada sob a coordenação do Banco do Brasil e considerada grande marco na trajetória para consolidação do crédito rural no Brasil (RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010, p. 13-14).

Na década de 1950, iniciou-se a implantação de um padrão tecnológico baseado na importação de meios de produção industriais, o qual, em um primeiro momento, foi marcado pela elevação dos índices de tratorização (SOUZA, 2009, p. 13-14). Na década de 1960, o processo de modernização ganhou impulso, sobretudo a partir de medidas do governo militar para consolidação do complexo agroindustrial, criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, e intensificação do processo de urbanização, que aumentou a demanda por produtos agrícolas. Iniciou-se, então, a segunda fase da política agrícola brasileira, denominada fase de modernização da agricultura.

Essa modernização consistiu em um pacote tecnológico conhecido como Revolução Verde, baseado em inovações mecânicas (máquinas e implementos), químicas (insumos) e biológicas (espécies vegetais e sementes selecionadas e melhoradas geneticamente). Ela gerou resultados positivos, relativos à consolidação do mercado de produtos agrícolas orientados para o consumo urbano e de insumos industriais destinados a empresas agropecuárias. Mas, por outro lado, não ocorreu com a mesma ordem e intensidade por todo o território, tendo havido um processo diferenciado e excludente, atingindo apenas certo tipo de unidades produtivas que realizavam determinadas culturas ou criações e acentuando as desigualdades regionais (SOUZA, 2009, p. 14-15; WANDERLEY, 2011 p. 30-31).

Em 1964, foi promulgado o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), a primeira lei após a Lei de Terras, de 1850, a regular o uso da terra no país, além de estabelecer diretrizes acerca do desenvolvimento rural. Entretanto, na prática, o Estatuto da Terra acabou atuando para a manutenção do cenário agrícola já existente. A parte referente à política agrícola foi utilizada em benefício de grandes proprietários, enquanto a parte sobre reforma agrária foi posta de lado pelos governos militares, embora tenha sido importante para servir de apoio à luta dos movimentos sociais (WANDERLEY, 2011 p. 29-30).

Um ano após a criação do Estatuto da Terra, a Lei n. 4.829/1965 institucionalizou o crédito rural oficial e o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)⁵, com o intuito de consolidar uma política efetiva de crédito preferencial para a agricultura e pecuária, por meio de financiamento da produção agrícola, estímulo à formação de capital e modernização da agropecuária pela aquisição de insumos modernos (RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010, p. 14). A referida lei também explicitou o objetivo de fortalecimento econômico dos produtores rurais, "notadamente pequenos e médios" (BRASIL, 1965, art. 3°, inc. III), o que é apontado apenas como retórico, uma vez que o crédito continuou a ser destinado para a grande produção.

A criação do SNCR ocorreu, sobretudo, em razão da expansão das taxas de inflação durante as décadas de 1950 e 1960 e da crise de abastecimento de 1962, gerada como efeito do modelo de industrialização adotado pelo país. Desse modo, o final da década de 1960 e início da década de 1970 foram marcados por forte intervenção governamental, com concessão, em larga escada, de subsídios ao crédito rural, por meio de taxa de juros real negativa (inferior à taxa de inflação); e também de subsídios à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), lançada em 1966 e que viria a sistematizar os Empréstimos do Governo Federal (com objetivo principal de financiar a estocagem) e as Aquisições do Governo Federal (RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010, p. 15-17).

No entanto, a partir da segunda metade da década de 1970, iniciaram-se entraves no SNCR e uma tendência de redução no volume do crédito rural, em razão da crise fiscal decorrente da dívida pública e do processo inflacionário, que fizeram com que a política macroeconômica criasse ajustes que se refletiram na política agrícola, por exemplo, diminuindo a participação do Tesouro Nacional (ALMEIDA; ZYLBERSZTAJN, 2008, p. 271). A figura 1 retrata a expansão do crédito na década de 1970 e as quedas abruptas na década de 1980, decorrentes da crise da dívida, de reformas fiscais e de planos de estabilização, que impactaram na concessão do crédito rural oficial.

-

⁵ O Sistema Nacional de Crédito Rural é controlado pelo Banco Central do Brasil e tem a função de conduzir os financiamentos, sob as diretrizes da política creditícia formulada pelo Conselho Monetário Nacional, em consonância com a política de desenvolvimento agropecuário. O SNCR é constituído por órgãos básicos, vinculados e articulados. 1) Os órgãos básicos são Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste S.A. 2) Os órgãos vinculados são divididos em grupos: a) para os fins da Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), tem-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); b) auxiliares: agências de fomento, bancos estaduais, bancos privados, Caixa Econômica Federal, cooperativas autorizadas a operar em crédito rural e sociedades de crédito, financiamento e investimento; c) incorporados: instituições que integram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). 3) E, por fim, os órgãos articulados são os órgãos oficiais de valorização regional e entidades de prestação de assistência técnica, cujos serviços as instituições financeiras utilizes em conjugação com o crédito, mediante convênio (BRASIL, 1965; RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010, p. 16).

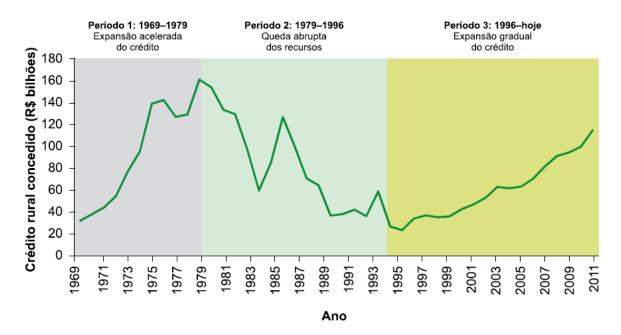


Figura 1 - Crédito rural: evolução dos recursos concedidos pelo SNCR, a valores constantes, em bilhões de reais.

Fonte: BUAINAIN et al., 2014, p. 831

A queda do crédito rural oficial na década de 1980 evidenciou a incapacidade do Estado em permanecer como agente financiador da agricultura nos níveis praticados na década anterior⁶. Buscou-se, então, realinhar a política agrícola por meio da diminuição da participação direta do Tesouro Nacional, da redução progressiva dos subsídios ao crédito, do pagamento de preços mínimos e do aumento dos juros. Além disso, buscaram-se outras fontes de financiamento, com destaque para a criação, em 1986, da Caderneta de Poupança Rural, para auxiliar na captação de recursos públicos, e dos Fundos Constitucionais com a Constituição Federal de 1988, destinados ao financiamento dos setores produtivos e à promoção do desenvolvimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010, p. 21-23).

No início da década seguinte, de 1990, prosseguiu-se com a retirada gradual da intervenção estatal no financiamento das atividades agrárias. Ademais, foram adotadas medidas para ampliação da atuação dos agentes privados, instituindo-se a Cédula de Produto Rural em 1994, cuja emissão é realizada por produtoras, produtores e cooperativas para captar

et al., 2014, p. 836).

6

⁶ Para suprir as quedas do crédito oficial na década de 1980, paralelamente verificou-se o crescimento do crédito rural privado (não-oficial) bancário e também aquele oriundo de mecanismos comerciais de financiamento com a participação de agentes do começo e do fim das cadeias produtivas do agronegócio, o que ainda hoje se verifica com frequência, por exemplo, em cadeias de produção de grãos na Região Centro-Oeste do Brasil (BUAINAIN

recursos para capital de giro. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve a carteira de aplicações agropecuárias aumentada por meio de operação com o Finame Rural⁷, por exemplo. E o financiamento para investimentos começou a se recuperar na segunda metade dos anos 1990, conforme a crise do endividamento foi se atenuando (RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010, p. 23-24; BUAINAIN et al., 2014, p. 833).

Outro importante marco desse período foi a promulgação da Lei n. 8.171, conhecida como Lei de Política Agrícola, para atender à determinação do art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988⁸. Essa lei estabelece os princípios, objetivos e instrumentos da política agrícola, além de importantes diretrizes para a organização institucional, o planejamento agrícola, a defesa agrícola, entre outros.

O grande destaque da Lei de Política Agrícola foi trazer de forma contundente o desenvolvimento rural – ao qual a lei se refere como desenvolvimento *agrícola* em alguns dispositivos – como fundamento da política agrícola, a qual deve proporcionar acesso aos serviços essenciais, como saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento e outros bens físicos e sociais; conjuntamente à proteção ao meio ambiente e à conservação dos recursos naturais, por meio de instrumentos como o zoneamento agroecológico (BRASIL, 1991). A partir dessa lei, a política agrícola brasileira de forma geral passou a ser permeada pelo discurso do desenvolvimento rural e da sustentabilidade.

Ainda, com a Lei n. 8.171/1991, extinguiu-se o Proagro "velho" e nasceu um Proagro "novo". O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) havia sido criado em 1973, diante do desinteresse das seguradoras privadas em operar o seguro rural, em razão da magnitude do risco. O instrumento de seguro rural não foi objeto de atenção da política agrícola brasileira até 2003, com a criação do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (Lei n. 10.823/2003). Assim, durante muito tempo, o Proagro exerceu funções semelhantes às de um seguro agrícola, mas o Proagro "velho" nunca foi financeiramente viável, devido a graves problemas operacionais, déficit crônico e indefinição de fontes de recursos. A Lei n. 8.171/1991 tentou reestruturar esse programa, que passou a cobrir não apenas o crédito rural - o que ocorria anteriormente -, como também recursos das próprias produtoras e produtores (CUNHA, 2002, p. 15-16).

⁷ O Finame é um financiamento destinado à aquisição de máquinas, equipamentos, implementos agrícolas e bens de informática e automação.

⁸ "Art. 50. Lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário." (BRASIL, 1988).

Atualmente, verifica-se uma relativa perda de importância do crédito rural oficial, pois cerca de 70% do capital de giro para custeio da produção agropecuária provém de recursos próprios dos produtores e dos demais agentes do agronegócio (RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010, p. 12). Entretanto, se a participação estatal no volume total do crédito rural que circula no país hoje é reduzida, não se pode dizer o mesmo em relação a um grupo específico da agropecuária brasileira, constituído por produtoras e produtores que estiveram à margem da política agrícola durante todo o período abordado acima e, atualmente, utilizam o crédito oficial como principal instrumento para sua manutenção.

2.1.1.2 Demandas da pequena produção familiar

A política agrícola que chamamos de tradicional reflete a história agrária do país, na qual a grande propriedade se impôs como modelo socialmente reconhecido, enquanto a pequena produção familiar ocupou lugar secundário e subalterno. Ela não fazia parte da clientela convencional dos bancos comerciais devido à incapacidade de oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas pelo crédito rural, além de não terem sido objeto de praticamente nenhuma política pública de abrangência nacional até o início da década de 1990 (WANDERLEY, 2001: p. 36-37; MATTEI, 2005, p. 11; ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005, p. 58). Até esse momento, o que pode ser considerado como financiamento oficial da pequena agricultura advinha exclusivamente do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), criado em 1985, ficando o financiamento, portanto, restrito a assentadas e assentados, uma vez que o programa estava vinculado à reforma agrária.

Durante as fases da agricultura primitiva e de modernização, a pequena produção familiar era vista por muitos como um atraso do campo e um obstáculo ao desenvolvimento do país, por sua alegada inutilidade econômica, baixa produção e ausência de tecnologia. Ela teria um caráter "funcional" ao capitalismo, desempenhando, em relação ao desenvolvimento industrial e urbano, a função de liberar trabalhadores para as cidades e fornecer alimentos mais baratos. Ainda nos anos 80, chegou-se a dizer que as grandes propriedades tecnificadas

⁹ Utilizamos aqui a expressão pequena produção familiar para fazer referência a um agrupamento social que vinha sendo designado de diversas maneiras, como minifundiários, pequenos produtores, agricultores de subsistência e agricultores de baixa renda (NAVARRO, 2010, p. 192). Foi a partir da década de 1990 que o cenário político adotou agricultura familiar, como será tratado adiante.

seriam suficientes para a produção voltada ao mercado interno e à exportação, restando, assim, duas opções aos pequenos produtores e produtoras: a integração aos complexos agroindustriais ou a agricultura de subsistência (SILIPRANDI, 1998, p. 10-11; MANIGLIA, 2009, p. 220).

Desse modo, a modernização da agricultura brasileira foi marcada pela expulsão de pessoas do campo, devido à concentração de terra, à ausência de políticas de acesso aos meios de produção – uma vez que as ações do Estado estavam voltadas à consolidação de complexos industriais – e a outros fatores, como a construção de grandes barragens e a ocupação da Amazônia. No contexto de expulsão do campo, abertura democrática do país e liberalização econômica, os movimentos sociais ganharam força e o movimento sindical passou a priorizar as lutas dos assalariados rurais, ao mesmo tempo em que o movimento dos "sem terra" também se organizou, com a intensificação da luta por terra em todo o Brasil iniciada na década anterior (SILIPRANDI, 1998, p. 10-11).

Ocorreu uma intensa rearticulação das organizações representativas de trabalhadores e trabalhadoras e da pequena produção familiar, relacionada ao ressurgimento de debates sobre o campesinato e suas formas de reprodução social. Esses debates reconhecem que, paralelamente à expropriação dos trabalhadores das grandes propriedades, um grande e crescente número de pequenas agricultoras e agricultores consegue, por meios e circunstâncias distintas, manter a capacidade de organizar uma atividade produtiva (WANDERLEY, 2011, p. 75).

E a importância dessas formas de pequena produção se revela em três planos: a) no número de pessoas envolvidas, tanto pelo seu valor absoluto quanto em comparação ao assalariamento (forma dominante de trabalho sob o desenvolvimento do capital); b) em termos geográficos, em razão da ocorrência generalizada no território nacional; c) e na sua contribuição no produto gerado, especialmente na produção de alimentos (SILVA¹⁰, 1978, p. 240 apud WANDERLEY, 2011, p. 75).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) realizou mudanças na sua forma de atuação, sobretudo a partir do seu 3º Congresso, em 1979, adotando práticas mais diretas de luta pela terra. Foi constituído o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) e ocorreu a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984, do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) e do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB). Ainda que com

¹⁰ SILVA, José Francisco Graziano da. Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira. São Paulo: Hucitec, 1978.

objetivos ou ênfases distintas, esses atores sociais passaram a ter maior visibilidade política e a reivindicar a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas às particularidades da pequena produção familiar (GRISA, 2010, p. 95; WANDERLEY, 2011, p. 71).

Assim, diversas organizações sociais passaram a se organizar e a direcionar suas reivindicações para a chamada "reconversão e reestruturação produtiva" da pequena produção familiar, que, um pouco depois, viria a ser afetada também pelo processo de abertura comercial da economia, influenciado pela criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul)¹¹, em 1991 (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 23).

A partir da primeira metade da década de 1990, passaram a ser realizadas as Jornadas Nacionais de Luta, as quais, em 1995, passaram a ser denominadas de Grito da Terra Brasil. Foram organizadas pela CONTAG, DNTR/CUT e MST, contando também com a participação de outros movimentos sociais rurais (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 23).

A partir dessas Jornadas e Gritos da Terra, foram elaboradas diversas pautas reivindicativas, como infraestrutura, meio ambiente, assistência técnica e crédito. Mas, no início das negociações, o crédito aparecia como o principal ponto de discussão, pois, sem ele, seria difícil discutir assistência técnica, diversificação ou meio ambiente (TOLENTINO, 2013, p. 23-24; BITTENCOURT, 2003, p. 108). O termo agricultura familiar surgiu para designar o público prioritário do sindicalismo rural a partir da 1ª Plenária Nacional do DNTR/CUT, realizada em 1993, e, a partir daí, passou a ocupar a centralidade dos processos de negociação e mobilização (FAVARETO; BITTENCOURT, 2001, p. 381).

De acordo com o estudo de Arilson Favareto e Gerson Bittencourt sobre agricultura e sindicalismo (2001, p. 382), a afirmação da agricultura familiar como público prioritário aparecia nos documentos sindicais sob dois argumentos principais: a) a necessidade de dar mais visibilidade à diversidade de segmentos que compõem o rural, o que aparece como crítica à generalidade da categoria *trabalhador rural*; b) a busca por um conteúdo mais propositivo, discutindo e propondo um projeto, e não medidas pontuais.

Paralelamente à rearticulação dos movimentos sociais, no plano teórico foram realizados esforços para fortalecer a categoria denominada agricultura familiar. Com destaque

¹¹ O processo de negociação para criação do Mercosul excluiu a pequena agricultura e, com o surgimento do bloco e as variadas medidas de política macroeconômica no Brasil para liberalização comercial, ela foi afetada – sobretudo no Sul do país – pelas importações de produtos agrícolas, diminuição das exportações e queda da renda real do setor agrícola a partir da adoção do Plano Real em 1994 (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 79).

para estudos de José Eli da Veiga (1991), Ricardo Abramovay (2012, publicado originalmente em 1992¹²), o primeiro volume do estudo coletivo organizado por Hugues Lamarche (1993) e, especialmente, os estudos realizados pela cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (1994; 1996).

Esses estudos mostraram que a produção familiar pode ser compatível com o desenvolvimento do campo, além de apontarem as diversificadas estratégias de reprodução social e capacidade de resistência e transformação da agricultura familiar. Os estudos da FAO e Incra foram particularmente relevantes para suprir ausência de dados oficiais sobre esse grupo, o qual não era abrangido pelas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹³.

As demandas dos movimentos sociais e a influência dos estudos acima apontados levaram à criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape) em 1994, que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), com condições especiais para o financiamento das despesas de custeio da safra de verão 1994/1995¹⁴. O Provape apresentou resultados pífios em relação aos recursos disponibilizados, porém pode ser apontado como a transição em direção a uma política diferenciada para um grupo da agricultura brasileira diferente dos grandes proprietários, que, historicamente, sempre foram os beneficiados pela política agrícola (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 25; BRASIL, 1994).

Em 1995, foi realizado o II Grito da Terra Brasil, pela Contag, CUT, MST, MAB,

¹² ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Anpocs; Campinas: Unicamp, 1992.

¹³ O primeiro deles trata-se do documento *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável* (FAO; INCRA, 1994), que apresentava diretrizes para o desenvolvimento rural por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Esse fortalecimento deveria ocorrer por um processo de reforma agrária e de criação de um ambiente institucional favorável à consolidação de tal tipo de agricultura, com linhas de crédito para custeio e investimento, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural e infraestrutura (MIOR, 2005, p. 69). O segundo estudo foi publicados dois anos depois, com o título *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico* (FAO; INCRA, 1996), e complementa a análise do anterior utilizando métodos estatísticos para delimitar o universo da agricultura familiar no Brasil e diferenciar internamente os grupos que a compõe.

A agricultura familiar foi definida pelos critérios: a gerência da propriedade rural ser realizada pela família; trabalho ser desempenhado na sua maior parte pela família (permitido o emprego de terceiros temporariamente, quando a atividade necessitar); os fatores de produção pertencerem à família (exceção, às vezes, à terra) e são passíveis de sucessão em caso de falecimento ou aposentadoria dos gerentes (BLUM, 2001, p. 62).

¹⁴ O Provape era destinado a produtoras e produtores rurais que: a) pertencessem a uma cooperativa, associação, grupo ou condomínio de produtores rurais; b) possuíssem área não superior a quatro módulos fiscais; c) apresentassem 80% de sua renda proveniente da agricultura; d) não possuíssem empregados permanentes; e) não fossem beneficiários de financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais ou do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) para a mesma finalidade (BRASIL, 1994).

CNS, MONAPE (pescadores), CAPOIB (indígenas) e Organização das Mulheres Trabalhadoras Rurais, em que foi estabelecida uma pauta de reivindicações em diversos eixos, sendo um deles a política agrícola. As demandas acerca da política agrícola recaíam sobre a renegociação de dívidas rurais, sobre as políticas de comercialização para a compra de produtos da cesta básica produzidos por pequenos agricultores e também sobre questões específicas referentes ao Provape, que incluíam: inclusão de pescadores artesanais, pequenos garimpeiros e extrativistas; destinação de 40% dos recursos totais do Programa para o crédito de investimento; priorização dos recursos de custeio para culturas alimentares e de algodão; concessão do crédito para a unidade produtiva e não por produto; dentre outras (GRISA, 2012, p. 119-120).

Diante das reivindicações das organizações sociais, o Provape deu lugar ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. A Resolução n. 2.191/1995 do Conselho Monetário Nacional do Banco Central do Brasil instituiu a linha de crédito Pronaf e, no ano seguinte, o Decreto Presidencial n. 1.946/1996 criou o Pronaf com outras estratégias além do crédito. O surgimento desse Programa é apontado como uma resposta do governo aos movimentos sociais de duas diferentes formas: respondendo à Contag e DNTR/CUT com a criação de uma nova linha de crédito e, ao mesmo tempo, tirando a atenção de reivindicações de outros movimentos sociais, como o MST, ao se omitir diante de outras questões essenciais, como a profunda desigualdade no campo brasileiro (TOLENTINO, 2013, p. 26; GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 80).

A criação do Pronaf é considerada como uma tentativa de facilitar o acesso da pequena produção familiar às novas tecnologias de produção via concessão de crédito agrícola subsidiado e de ações específicas quanto à comercialização da produção e acesso à assistência técnica, preenchendo o vazio institucional que existia em relação às demandas da pequena produção (BUAINAIN et al., 2014, p. 851; GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 79). Assim, foi o ponto de partida para inclusão definitiva na política agrícola brasileira de um grupo historicamente excluído, ainda que atendendo apenas parte das demandas desse grupo. Porém ao longo de sua evolução, foi se tornando mais complexo, com maior abrangência de grupos beneficiários do programa, e como centro institucional de uma série de ações e programas criados posteriormente.

Outro resultado significativo da criação do Pronaf foi a consolidação da expressão *agricultura familiar*, que, institucionalmente, substituiu uma série de expressões empregadas para se referir a esse grupo, como minifundiárias, pequenos produtores, agricultoras de subsistência, agricultores de baixa renda e agricultura não comercial.

Entretanto, a delimitação da categoria agricultura familiar foi e continua a ser criticada por parte da literatura que, sobretudo na década de 1980 e 1990, realizou o debate sobre o campesinato e agricultura familiar no Brasil (WANDERLEY, 2011); mas também pela literatura que, embora não relacione a agricultura familiar ao campesinato, considera arbitrários os critérios que foram utilizados.

2.1.2 Controvérsias conceituais: campesinato e agricultura familiar

A categoria agricultura familiar envolve muitas discussões teóricas, baseadas em abordagens que afirmam que se trata de uma categoria social com vínculos históricos, outras que a consideram como uma categoria completamente nova, além de debates sobre seu caráter produtivista e críticas referentes ao que foi estabelecido na legislação.

Tentaremos traçar um panorama com os principais posicionamentos encontrados na literatura sobre o tema, pois são essenciais para a compreensão de importantes questões atinentes à formulação e execução da política para a agricultura familiar, incluindo problemas verificados até os dias atuais que são reflexos da própria delimitação dessa categoria. Trata-se de um debate relevante para o desenvolvimento do trabalho, ainda que este não tenha o objetivo de desenvolver ou identificar uma conceituação "ideal" da agricultura familiar.

2.1.2.1 Agricultura familiar relacionada ao campesinato

O primeiro grupo de autoras e autores desenvolve uma corrente teórica que reconhece um vínculo, inclusive histórico, entre a categoria *agricultura familiar* e a categoria *campesinato*. Para entender essa corrente, é importante considerar a retrospectiva teórica realizada por Maria de Nazareth Wanderley (2011, p. 78-86), que aponta três focos do debate sobre campesinato no Brasil.

O primeiro deles é a teoria da decomposição, que foi utilizada para interpretar a situação da agricultura que passou por mudanças, tais como a mecanização e uso de insumos industriais, em razão da imposição dos contratos de integração com empresas agroindustriais,

particularmente na região Sul. A decomposição se apresenta ora por um processo de capitalização (o agricultor de origem camponesa se transforma em um pequeno empresário capitalista ou pequena burguesia), ora por um particular processo de proletarização (em que se nega a capacidade de decisão do agricultor ou agricultora integrada sobre seu processo de trabalho).

A segunda interpretação é baseada na teoria da diferenciação social, pela qual ocorre a constituição de um ator social particular envolvido em uma situação de subordinação e, simultaneamente, autonomia. No caso de produtores e produtoras integradas, distinguem-se de proletários porque permanecem com a capacidade de organizar e dirigir seu processo produtivo; por outro lado, as imposições das indústrias descaracterizam a formação generalizada de uma burguesia, mesmo que pequena. No caso de não integradas, a mesma questão é colocada, pois são submetidas a um processo de tecnificação que acarreta maior subordinação ao sistema.

Já a terceira abordagem exposta pela autora está voltada à relação entre trabalho familiar e trabalho assalariado nas unidades de produção camponesas, no duplo sentido de: a) contratação pelos camponeses de trabalhadores não familiares e; b) trabalho realizado por membros da família a terceiros. Nessa relação, é mantida a condição de camponês, mesmo diante das estratégias de garantir uma margem maior dos frutos do trabalho ou de tentar assegurar as condições mínimas de sua permanência no campo.

Os três focos expostos pela autora são importantes para entender que mesmo a corrente que debate a existência de campesinato no Brasil não está tratando de uma categoria homogênea, restrita ao campesinato original sem vínculos com o mercado, e sim uma categoria que contém uma grande diversidade de situações e modos particulares de funcionamento.

Esse pressuposto é importante para compreender a relação identificada por Maria de Nazareth Wanderley entre campesinato e agricultura familiar: esta última não é uma categoria social recente, mas os significados e abrangência recentes é que são renovados. De acordo com a autora, a agricultura familiar é um conceito genérico e o campesinato é uma de suas formas e tem características particulares relacionadas à história social do país e ao patrimônio sociocultural¹⁵. A agricultura familiar é aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é

-

¹⁵ No Brasil, as formas camponesas surgiram no período de *plantations* açucareiras, como coadjuvantes ou correspondentes aos fluxos e refluxos da repressão da força de trabalho, a qual atuava ora na contraposição aos meios de instalação da pequena produção independente; ora no estímulo à formação de reserva de mão de obra disponível para momentos de maior demanda desse fator. Assim, se deu a constituição de um campesinato

proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo, e é dito que se trata de categoria *genérica* porque a combinação entre propriedade e trabalho é diversa no tempo e no espaço, reproduzindo, consequentemente, diversas formas sociais.

Uma dessas formas seria o campesinato, o qual apresenta particularidades quanto aos objetivos da atividade econômica, experiências de sociabilidade e forma de inserção na sociedade global. Porém, a agricultura familiar nas sociedades modernas não é uma simples reprodução do campesinato original, ela sofreu adaptação na forma de produção e em sua vida tradicionais e, portanto, eles guardam pontos de ruptura e também elementos de continuidade (WANDERLEY, 2003, p. 47; WANDERLEY, 2001, p. 22-24).

O campesinato é caracterizado pela subsistência em dois níveis: o primeiro é o atendimento às necessidades do grupo doméstico; e o segundo é de reprodução da família pelas gerações subsequentes e, desse modo, a formação de patrimônio é um elemento estruturador, pois ele é destinado a garantir a sobrevivência familiar no presente e no futuro. Entretanto, subsistência não significa que o autoconsumo e a venda para o mercado sejam excludentes, pois podem ocorrer simultaneamente. Ainda, a característica de subsistência não pode ser confundida com agricultura de subsistência, que a autora classifica como outra forma de agricultura familiar, diferente do campesinato, na qual, por razões históricas e sociais, a produção é organizada voltada à sobrevivência imediata, sem projeto de futuro da família e constituição de patrimônio (WANDERLEY, 2001, p. 23-30; WANDERLEY, 2011, p. 78).

Há também, no campesinato, a característica de pluriatividade e trabalho externo de membros da família, que não representam necessariamente desagregação da agricultura camponesa, pois são elementos que podem ser utilizados para viabilizar as estratégias de reprodução presentes e futuras. E, por fim, embora a agricultura camponesa seja geralmente pequena, isto é, com poucos recursos e presença de restrições para potencializar suas forças produtivas, ela não é camponesa por ser pequena, porque não é sua dimensão o determinante e sim suas relações internas e externas (WANDERLEY, 2001, p. 30-31).

Outro importante estudo sobre a agricultura familiar e sua relação com o campesinato

tutelado no interior das fazendas, sob a forma colonato ou morada, para corresponder às necessidades de imobilização da força de trabalho.

Outras formas camponesas surgiram seguindo o "rastro" dos investimentos econômicos para consolidação da produção mercantil, com a constituição de cinturões de produção hortigranjeira no entorno das cidades para realizar o abastecimento alimentar necessário. Além disso, houve estímulos estatais para imigração para áreas de tensões e conflitos de demanda por terras (em razão de elevado desemprego), por meio de incentivos ao deslocamento de europeus e japoneses para constituírem colônias, sobretudo no sul do país. E, posteriormente, a criação de colônias agrícolas no cerne da Marcha para Oeste durante o Estado Novo (1937-1945) e o programa de colonização dirigida do governo militar (1964-1985), com a transferência de muitas famílias para as regiões Norte e Centro-Oeste. (NEVES, 2009, p. 309-313).

foi a análise comparativa internacional organizada por Hugues Lamarche (1993; 1998), que buscou verificar a capacidade de adaptação dos agricultores a distintos contextos nacionais e locais ¹⁶. Os resultados dos estudos guardam grande similaridade com a teoria de Maria de Nazareth Wanderley: Hugues Lamarche (1993, p. 16-21; 1998, p. 311-312) afirma que a exploração camponesa é familiar, porém nem todas as explorações familiares são camponesas, pois a agricultura familiar é uma formação social heterogênea, e não um modelo único. Existe a característica comum de associação entre família e produção, mas com diversas formas de se apropriar dos meios de produção e desenvolvê-los, sendo uma delas o campesinato ¹⁷.

Construiu-se uma tipologia para identificar formas de organização das unidades de produção, usando como principal critério o grau de relação com o mercado, e foram definidos dois extremos: o campesinato no modelo original e uma situação de total integração ao mercado. Esses estudos apontaram que a integração ao mercado faz parte de modos específicos de funcionamento que não descaracterizam a agricultura familiar, mas, quanto mais próximo aos extremos (campesinato original ou integração total), mais difícil se torna a reprodução da agricultura familiar (LAMARCHE, 1993, p. 21-22; 1998, p. 304-306).

Para além desse debate teórico, que reconhece que existe um vínculo entre agricultura familiar e campesinato, Maria de Nazareth Wanderley aponta que a implementação do Pronaf com a consolidação da categoria *agricultura familiar* diluiu o forte conteúdo histórico-político que a palavra *campesinato* inspirava, relacionado à disputa política e ideológica com a grande monocultura e modernização da agricultura (WANDERLEY, 2011, p. 94-96). Michell Tolentino (2013, p. 27-29) analisa esse contexto como uma tentativa de minar o conceito de camponês, colocando-o como sinônimo de atraso, ao ser substituído pelo termo agricultura familiar, o qual oculta a conflitualidade dos processos que ocorrem no campo brasileiro em relação à questão agrária de luta por terra.

Por outro lado, a criação do Pronaf foi a primeira vez em que se afirmou o reconhecimento da condição de produtor agrícola para esse grupo específico e uma valoração positiva de suas particularidades. A definição oficial representou um marco significativo de reconhecimento político desse ator social rural e abriu novas perspectivas para o seu

¹⁶ Para isso, a metodologia foi aplicada em sociedades capitalistas avançadas (Canadá e França), sociedade capitalista dependente (Brasil), sociedade coletivizada (Polônia) e sociedade em via de desenvolvimento (Tunísia).

¹⁷ O campesinato busca equilibrar a relação entre produção e consumo, porém sem se confundir com agricultura de subsistência, pois existe a vontade de conservação e construção de patrimônio familiar (LAMARCHE, 1993, p. 16-17).

conhecimento empírico (WANDERLEY, 2011 p. 92; 96).

2.1.2.2 Agricultura familiar como nova categoria

Ao contrário das autoras e autores acima apresentados, que representam uma corrente teórica que defende as raízes históricas da agricultura familiar, há um grupo que vê a agricultura familiar como uma nova categoria, sem vínculo histórico, reconhecendo que o conceito se confunde com a definição operacional estabelecida pelo Pronaf. Esse grupo é apontado como pragmático e composto principalmente por economicistas, com estudos das realidades rurais brasileiras que tentam mais claramente evitar a confusão entre a análise de uma política governamental destinada aos estabelecimentos rurais com direção familiar e as possibilidades de interpretação teórica (NAVARRO; PEDROSO, 2011, p. 80-81).

Para Zander Navarro e Maria Thereza Pedroso (2011, p. 29; 69-70), o debate sobre a expressão agricultura familiar já padeceu em sua gênese, devido, primeiramente, à confusão entre ação governamental e teoria social (em razão da superposição de objetivos políticos e arcabouços teóricos) e, em segundo lugar, à falta de interlocução com debates sobre as formas familiares de produção agrícola, realizados nos Estados Unidos e Europa.

Criticam a forma como parte da literatura brasileira relaciona a agricultura familiar ao campesinato, por estarem se referindo a grupos sociais que, no passado, mantiveram alguma característica mais tipicamente camponesa e eventualmente poderiam manter características socioculturais dessa categoria, mas nunca uma sociabilidade oposta à dominante (entendida como aquela que implica a captura de todos os grupos e classes sociais). Porque, se assim o fosse, esses grupos simplesmente deixariam de sobreviver rapidamente (NAVARRO; PEDROSO, 2011, p. 65-67).

A crítica está alinhada ao que já havia sido exposto por Ricardo Abramovay, com base na definição de Frank Ellis¹⁹, de que o campesinato pode ser definido por sua *integração* parcial a mercados imperfeitos. Desse modo, uma agricultura altamente integrada ao

¹⁸ Zander Navarro (2010, p. 195) entende que a expressão agricultura familiar é decorrente de um episódio histórico específico (o Mercosul) e das ações políticas resultantes dele. Posteriormente é que a agricultura familiar passou a ter certa legitimidade acadêmica, quando cientistas sociais propuseram, por diferentes ângulos, dar sustentação científica à expressão.

¹⁹ ELLIS, Frank. *Peasant economics:* farm households and agrarian development. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder às políticas governamentais, não pode ser caracterizada como camponesa, e o campesinato teria capacidade extremamente precária de sobreviver no interior de sociedades capitalistas (ABRAMOVAY, 2012, p. 33; 115).

É dito também que não existe nenhuma tradição teórica nas ciências sociais que tenha a agricultura familiar como uma de suas categorias principais. Por isso a institucionalização da categoria no Brasil representou a criação no papel (pela lei) de um grupo social que inexiste na realidade, a partir de critérios sem inteligibilidade social e econômica ou uma justificativa teórica (NAVARRO; PEDROSO, 2011, p. 223).

De acordo com Delma Neves (2007, p. 231-233) esse conceito é meramente descritivo e politicamente classificador de um segmento de produtoras e produtores voltados a um projeto de redefinição de suas formas de integração. A autora não ignora o contexto de lutas políticas para reconhecimento dessa categoria socioeconômica denominada agricultura familiar, mas não a caracteriza como categoria teórica, e sim de mobilização política.

Afirma que deve ser utilizada meramente a definição jurídica, que incorporou conteúdos politicamente construídos e versa sobre um modelo de organização de produção agropecuária em que predomina a interação entre gestão e trabalho, com direção e trabalho predominantemente familiar. Essas características adotadas juridicamente são generalizáveis ao grupo abrangido pelo termo agricultura familiar, porém outros aspectos comumente valorizados, como a ênfase na diversificação, na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida, não podem ser generalizados, apenas são desejáveis²⁰.

Ela se refere ao termo como uma "arca de Noé", abrangendo extrema heterogeneidade de situações, a qual foi se tornando cada vez mais complexa durante a evolução do Pronaf, de modo a abranger outros tipos grupos, como extrativistas, silvicultores, ribeirinhos e quilombolas. Isso se relaciona ao *vazio analítico* da noção de agricultura familiar que tentou abranger a imensa diversidade social existente no campo com gestão familiar, mas com vivências socioeconômicas distintas entre si. Assim, a categoria engloba inúmeras contradições e ambiguidades, o que, muitas vezes, acaba dificultando a construção de identidades sociais, em planos mais localizados, que viria a facilitar a ação coletiva (NEVES,

socioeconômicos; interfere na criação de padrões de sociabilidade entre famílias de produtores; e constrange os modos de inserção, tanto no mercado produtor como no consumidor".

-

²⁰ Delma Pessanha Neves (2007, p. 265) apresenta uma definição geral que considera capaz de, abstratamente, referenciar a extensa diversidade de situações históricas e socioeconômicas: "a agricultura familiar corresponde a formas de organização da produção em que a família é ao mesmo tempo proprietária dos meios de produção e executora das atividades produtivas. Esta condição imprime especificidades à forma de gestão do estabelecimento: referencia racionalidades sociais compatíveis com o atendimento de múltiplos objetivos

2007, p. 251; NAVARRO, 2010, p. 205)

Além da ausência de sólida fundamentação teórica, outra crítica à categoria da agricultura familiar é o caráter economicista com base na lógica produtivista, que pautou o Pronaf. Pouco após a criação desse Programa, a leitura realizada por Maria José Carneiro (1997, p. 70-73) destaca que a opção de eleger a agricultura familiar como protagonista de uma política orientada para o desenvolvimento rural é um indicativo de mudança na orientação governamental quanto à agricultura, ainda que tenha ocorrido como fruto de demandas sociais e apresentando impasses²¹. Por outro lado, algumas noções apresentadas no início de sua institucionalização, como "aumento da capacidade produtiva", "verdadeiro agricultor" e "agricultura familiar em transição", representam um modelo modernizador que informa as metas e ações previstas.

A autora identifica uma lógica produtivista que é sustentada na tecnificação e evidenciada por algumas diretrizes do Pronaf ao indicarem que o acesso às inovações tecnológicas e ao mercado são critérios de seleção da "agricultura familiar de transição" e, ao mesmo tempo, objetivo das medidas do Programa. O que explica o fato de que cerca de 90% dos recursos do Pronaf para 1996 tenham sido investidos nas regiões Sul e Sudeste, caracterizadas exatamente pela produção de *commodities*, com maior tecnificação e produtividade em relação ao restante do país.

A ideia de desenvolvimento trazida pelo Pronaf associa o aumento da capacidade produtiva à melhoria da qualidade de vida e à ampliação da cidadania no meio rural. Entretanto, a noção de sustentabilidade que ele traz não implica explicitamente a adoção de tecnologias alternativas ao padrão que vinha sendo adotado até o momento²². O discurso de estímulo ao uso racional de fatores ambientais também não se sobrepõe ao objetivo principal e constantemente reforçado de aumento da capacidade produtiva e da renda; nem mesmo é claramente definido o que seria essa racionalidade do uso de fatores ambientais (CARNEIRO, 1997, p. 73).

Portanto, embora parte da literatura negue o vínculo entre agricultura familiar e campesinato e critique a falta de fundamentação teórica e técnica na delimitação do público beneficiário do Pronaf, reconhece-se a importância política da criação da nova categoria

²¹ A autora afirma que a ruptura com as políticas anteriores foi intencional e explícita, com a enunciação do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária de que o Pronaf teria o desafio de construir um "novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil sem os vícios do passado" (CARNEIRO, 1997, p. 70).

²² Esse padrão era baseado na especialização agrícola, em pacotes tecnológicos e na "externalização" produtiva e que provocava importantes danos sociais e ambientais (GRISA, 2010, p. 98).

agricultura familiar, já que isso permitiu a inclusão, na política agrícola, de um importante grupo da agricultura brasileira. E questiona-se também que, apesar do discurso inicial, essa inclusão não representou uma ruptura em relação ao padrão adotado desde a Revolução Verde, que modernizou a produção no país.

2.1.2.3 Termos utilizados na legislação

Anteriormente foram apresentadas as principais controvérsias teóricas a respeito da agricultura familiar. Porém, é importante elucidar os principais dispositivos legislativos que também podem causar confusão no estudo dessa categoria. As disposições diretamente relacionadas à agricultura familiar e Pronaf serão retomadas no item 2.2 do trabalho e, por isso, aqui serão brevemente mencionadas somente as principais delas.

A primeira questão a ser tratada se refere às disposições do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964). O Estatuto não trata da agricultura familiar como hoje a conhecemos; fala em "propriedade familiar", a qual é definida de maneira pobre, apenas como um marco pontual para fins de classificação dos imóveis rurais (BLUM, 2001, p. 63).

O Estatuto da Terra estabelece que a propriedade familiar é o imóvel rural explorado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, absorvendo-lhes toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração²³, e, eventualmente, o trabalho ocorre com a ajuda de terceiros (BRASIL, 1964, art. 4°, inc. II). E, em seu inciso III, o art. 4° define o módulo rural como a área fixada nos termos do inciso anterior. Isto é, o módulo rural é a extensão do conceito de propriedade familiar do Estatuto da Terra.

Para Paulo Torminn Borges (1995, p. 45), o tratamento da propriedade familiar no Estatuto da Terra ocorre em oposição à noção de empresa rural. Pois a propriedade familiar seria uma unidade de produção para o conjunto familiar, com vivência mais simples e pessoal, enquanto a empresa rural seria uma unidade de produção para uma comunidade mais ampla, onde se associam terra, trabalho, capital e técnica, dirigidos organicamente a um fim econômico.

²³ A área varia de acordo com a região e é fixada por órgão competente do governo federal (atualmente o Incra), levando em consideração diversos fatores, entre os quais o tipo de exploração a que se destina o imóvel, a qualidade da terra, a proximidade do centro consumidor (MARQUES, 2007, p. 49).

A Constituição Federal de 1988 fala em "pequena propriedade" (BRASIL, 1988, art. 5°, XXVI)²⁴, que deveria ser definida por lei, a qual foi finalmente promulgada em 1993, sob o n. 8.629, para regulamentar os dispositivos referentes à reforma agrária. O art. 4°, inc. II, a, dessa lei, define a pequena propriedade como imóvel rural de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais. Ocorre referência apenas à área porque as alíneas b e c^{25} , que tratavam sobre a exploração familiar, foram vetadas pelo Presidente da República sob o motivo de que isso excluiria as pessoas jurídicas – as quais, por não serem entes físicos, não poderiam cumprir os requisitos de explorar o imóvel *pessoalmente* nem absorver toda a mão de obra familiar –, como consta na exposição de motivos do veto (BRASIL, 1993)²⁶.

Em razão da definição realizada pela Lei n. 8.629/1993, entende-se que a pequena propriedade à qual se refere a Constituição Federal não se confunde com propriedade familiar, pois os aspectos da exploração familiar foram vetados. Além dessa razão, outras duas são apontadas por Benedito Marques (2007, p. 59): por disposição do Decreto n. 84.685/1980 (BRASIL, 1980, art. 4°), a propriedade familiar é incluída como um dos fatores para definição do módulo fiscal²⁷, o qual é utilizado como parâmetro para definição da pequena propriedade; e a própria Lei n. 8.629/1993 – que define pequena propriedade – refere-se em outro momento à propriedade familiar quando estabelece a ordem de preferência dos beneficiários da reforma agrária (BRASIL, 1993, art. 19, inc. V).

Posteriormente, a Resolução n. 2.191/1995 do Banco Central do Brasil finalmente institucionalizou o Pronaf e, assim, o termo agricultura familiar, sem vínculo direto com os

²⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento (BRASIL, 1988).

²⁵ Alíneas que foram vetadas:

^[...] b) explorado diretamente e pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, nas épocas de pico de demanda de mão-de-obra;

c) que garanta a absorção de toda a mão-de-obra ativa do conjunto familiar, assegurando, ainda, a sua subsistência e o progresso social e econômico. (BRASIL, 1993).

²⁶ Tendo sido realizado o veto dessas alíneas, o parágrafo único do art. 4º, que versa que "são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural", pode ser aplicado também aos imóveis de pessoa jurídica.

²⁷ De acordo com o Incra (2008), a diferença entre módulo rural e módulo fiscal é que o primeiro é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização. Módulo fiscal, por sua vez, é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos Módulos Rurais dos imóveis rurais do município.

conceitos de pequena propriedade e propriedade familiar trazidos pelas normas anteriores²⁸. Ela define como público beneficiário do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):

Art. 2º [...]

- I beneficiário: produtor rural que atender simultaneamente aos seguintes quesitos, comprovado mediante declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA):
- a) explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- b) não mantenha empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;
- c) não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- d) no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
- e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos (BRASIL, 1995).

Essa definição original foi alterada muitas vezes, o que será abordado adiante. Mas para fins do panorama proposto no presente subitem, é necessário citar uma das principais alterações, que foi a promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326/2006), a qual estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

A Lei da Agricultura Familiar apresenta uma noção ampliada de agricultura familiar em relação ao que era definido originalmente pelo Pronaf, incluindo silvicultores, aquicultores, extrativistas (excluídos os garimpeiros e faiscadores) e pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos da lei. E tal definição foi ainda mais alargada pela Lei n. 12.512/2011, a qual instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e alterou a redação da Lei da Agricultura Familiar, de modo a incluir como beneficiários das políticas para agricultura familiar os povos indígenas, os integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2011).

²⁸ Apenas indiretamente há uma relação entre agricultura familiar e propriedade familiar, na medida em que o módulo fiscal é utilizado como parâmetro pela Resolução e, para que seja calculado, um dos fatores levados em conta é a propriedade familiar, conforme o art. 4°, *d*, do Decreto n. 84.685/1980 (BRASIL, 1980).

2.1.2.4 Abordagem adotada pelo trabalho

Entendemos que a compreensão das principais controvérsias conceituais e diferentes acepções do termo *agricultura familiar* é essencial para a leitura das disputas políticas que antecederam a consolidação dessa categoria e que influenciaram as definições normativas. Bem como esse processo está vinculado a alguns problemas do Pronaf, decorrentes do uso de uma expressão limitadora em face da diversidade que caracteriza as áreas rurais e agrupamentos familiares.

Entretanto, como a análise final do trabalho é voltada a um grupo específico e seu acesso à política pública para a agricultura familiar, e considerando que esse acesso é realizado (ou não realizado) de acordo com o enquadramento nas disposições normativas, iremos nos pautar nas definições presentes na legislação específica sobre agricultura familiar. Serão realizadas críticas às normas, porém sem retornar às discussões sobre campesinato, o que demandaria a realização de outro trabalho específico para desenvolver a complexidade de tal debate.

2.1.3 Características da agricultura familiar no Brasil

A agricultura familiar brasileira é constituída por grupos profundamente heterogêneos, em termos de grande diversidade da paisagem agrária, disponibilidade de recursos, acesso ao mercado, capacidade de geração de renda e acumulação, tamanho médio e diferenças regionais. Além dos diversos tipos de agricultoras e agricultores, com interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência e de produção, o que faz com que respondam de maneira diferenciada a desafios e restrições (SOUZA, 2009, p. 26; GUANZIROLLI et al., 2001, p. 49-50).

A relevância da agricultura familiar para o meio rural e para a sociedade de modo geral ocorre em termos numéricos, como apontam alguns dados apresentados abaixo (item 2.1.3.1), uma vez que ela abarca grande contingente de produtoras e produtores, ocupa a maior parte do trabalho no campo e é grande produtora de alimentos. Mas seu papel fundamental no meio rural não decorre apenas de números. Uma importante característica da

agricultura familiar está relacionada às ideias de pluriatividade e multifuncionalidade da agricultura.

A pluriatividade está ligada à combinação de estratégias produtivas realizada pela família, por meio de uma multiplicidade de formas de trabalho e renda que possibilitam a reprodução social da agricultura familiar em diversos contextos e diante de diferentes desafios sociais e carências produtivas²⁹. Essas estratégias estão ligadas tanto à reprodução social e participação no mercado de trabalho rural, como à terra e questões agrícolas; incluem o trabalho agrícola e outras atividades não relacionadas à agricultura (SCHNEIDER, 2003, p. 103-105)³⁰.

A pluriatividade pode ser vista como condição para manter a população no campo e também para viabilizar as pequenas unidades produtivas que não conseguem responder integralmente às demandas do mercado. As atividades não agrícolas, tanto rurais quanto urbanas, e o trabalho em atividades agrícolas de terceiros têm importante participação na renda das famílias rurais, mesmo frequentemente sendo atividades temporárias e mal remuneradas (CARNEIRO, 1997, p. 80; BONNAL; MALUF, 2010, p. 260).

Além do mais, a noção de pluriatividade se relaciona à multifuncionalidade da agricultura na medida em que o significado das diversas atividades agrícolas e não agrícolas não se dá somente pelo tipo de trabalho realizado, mas também pela maneira como esse trabalho e a renda gerada se integram à dinâmica de reprodução familiar. E a agricultura familiar tem um papel que vai além da produção para o mercado; ela deve ser pensada no âmbito do desenvolvimento rural, que abrange aspectos econômicos, sociais, ecológicos e culturais, tais como preservação ambiental e de paisagens, estímulo ao emprego rural e manutenção cultural (CARNEIRO, 2006, p. 181; 1997, p. 80; WATANABE, 2008, p. 2).

Philippe Bonnal e Renato Maluf (2010, p. 260-263) apontam quatro funções principais da agricultura familiar no Brasil. A primeira é o papel central para a reprodução socioeconômica das famílias, permitindo sua sobrevivência e permanência no campo. A

_

²⁹ As principais carências produtivas são escassez de terra, água, educação, tecnologias, crédito e assistência técnica, que tornam a sobrevivência econômica dependente de outras fontes de receitas externas à propriedade, com especial destaque para as rendas das aposentadorias rurais e programas sociais do governo (AQUINO; LACERDA, 2014, p. 167).

³⁰ "A pluriatividade, nesta perspectiva, é uma noção que designa um processo social plural, o que significa reconhecer processos pluriativos incorporadores de atividade não-agrícolas como constitutivos da própria dinâmica social da agricultura familiar. Esta percepção da pluriatividade como um processo social nos capacita a perceber a coexistência de processos sociais distintos, e até mesmo contraditórios, definidos pelo campo de possibilidade de realização dos projetos familiares" (pela combinação das condições socioeconômicas e fatores peculiares às unidades familiares, como capital cultural, capital material, composição etária e sexual etc)" (CARNEIRO, 2008, p. 267).

segunda função está relacionada à promoção da segurança alimentar da sociedade e das próprias famílias rurais³¹. No tocante à sociedade, por ser responsável por grande parte dos alimentos destinados ao abastecimento interno.

E, quanto à segurança alimentar da própria família, a importância da agricultura familiar é revelada pelo papel da produção para o autoconsumo, que se mostra ainda mais expressiva quando se leva em conta a redução do significado econômico da atividade agrícula para boa parcela das famílias. Pois grande parte da agricultura familiar brasileira, sobretudo nas regiões norte e nordeste, tem a característica de subsistência, não porque produz alimentos unicamente para o autoconsumo, mas porque não gera excedente monetário³² (DELGADO, 2005, p.20).

A terceira função da agricultura familiar se refere à manutenção do tecido social e cultural, por meio do associativismo, redes sociais e de economia solidária, valorização da dimensão cultural etc. E, por fim, a quarta função é a de preservação dos recursos naturais e da paisagem rural, que envolve a capacidade das famílias de atribuírem diferentes significados às relações com o meio ambiente e com os recursos naturais. Esses significados englobam tanto a valorização do espaço de sua existência, quanto a valorização do ideário conservacionista com propósitos de renda.

Outras características da agricultura familiar referem-se à desigualdade muito grande quanto à distribuição de terras e qualidade das terras; problemas relacionados com a disponibilidade de mão de obra, em razão do êxodo rural de muitas famílias e da constituição de novas famílias com consequente desagregação da unidade familiar, além de outros fatores como doenças; escassez de capital e dificuldade de acesso à política agrícola; problemas relacionados com a capacidade empresarial, tais como falta de administração e visão empresarial, falta de associativismo, falta de visão sistêmica para produção, comercialização e agregação de valor; ausência ou problemas de utilização de tecnologia (BLUM, 2001, p. 78-90).

É claro que essas características variam profundamente de acordo com a região do país. Nas regiões Norte e Nordeste, se concentra a maior parte da agricultura familiar brasileira e também os agricultores e agricultoras com menor renda, cuja produção é principalmente de alimentos como mandioca, feijão, milho e pequenas criações, que

_

³¹ A segurança alimentar é a garantia de acesso físico e econômico a alimentos básicos, necessários para uma vida ativa e saudável (MANIGLIA, 2009, p. 255).

³² O fato de gerar pouco ou nenhum excedente monetário indica baixo grau da mercantilização da produção, mas não sua ausência (DELGADO, 2005, p.20).

desempenham importante papel na subsistência da família. Já a agricultura familiar da região Sul é caracterizada pela alta tecnificação e integração a cooperativas e agroindústrias. E, de modo geral, Sul, Sudeste e Centro-Oeste são regiões com agricultura familiar mais capitalizada e produtora de *commodities* como soja, café e milho (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2005).

Por fim, muito se diz que a agricultura familiar é mais produtiva que a não familiar. Entretanto, essa afirmação é verdadeira somente quando se olham dados agregados, uma vez que pequenos estabelecimentos são mais produtivos que os grandes, e os familiares tendem a ser pequenos. Por outro lado, quando são comparados estabelecimentos de mesmo tamanho, os não familiares costumam desempenhar maior produtividade da terra, em razão do uso mais intensivo de insumos e de capital físico (HELFAND; MOREIRA; BRESNYAN JUNIOR, 2006, p. 279-280).

2.1.3.1 Dados dos Censos Agropecuários de 1996 e 2006

O estudo realizado pela FAO em cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenado por Carlos Guanzirolli, utilizou os dados do Censo Agropecuário de 1996 realizado pelo IBGE para traçar o perfil da agricultura familiar no Brasil naquela época. A pesquisa utilizou dois critérios para delimitação do universo familiar: direção dos trabalhos realizados exercida pelo produtor ou produtora; e trabalho familiar superior ao trabalho contratado³³.

A seguir estão apresentados alguns dados encontrados pela pesquisa, os quais compõem o perfil da agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário de 1996: 85,2% de 4.859.732 estabelecimentos agrícolas foram classificados como familiares; esses estabelecimentos da agricultura familiar ocupavam 30,5% da área total; 75% das agricultoras e agricultores familiares eram proprietários de áreas, cuja maior parte não ultrapassava área de cinco hectares; a agricultura familiar absorvia 76,9% do pessoal ocupado na atividade agrícola, produzia 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional e era beneficiária de apenas 25,3% do valor total de financiamentos destinados à agropecuária (GUANZIROLLI et al., 2001, p. 53-57).

-

 $^{^{33}}$ Os detalhes da metodologia aplicada podem ser consultados em GUANZIROLLI et al., 2001, p. 50-53.

Dez anos depois, em 2006, foi realizada a edição mais recente do Censo Agropecuário, pelo IBGE, que elaborou uma grade de variáveis de modo a incluir a categoria de agricultores familiares nos seus resultados. Para isso, baseou-se nas concepções adotadas pelo art. 3º da Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326/2006)³⁴: não detenção, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais; utilização predominante de mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento ou empreendimento; renda familiar predominantemente originada de atividades vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e direção do estabelecimento ou empreendimento com sua família (IBGE, 2009).

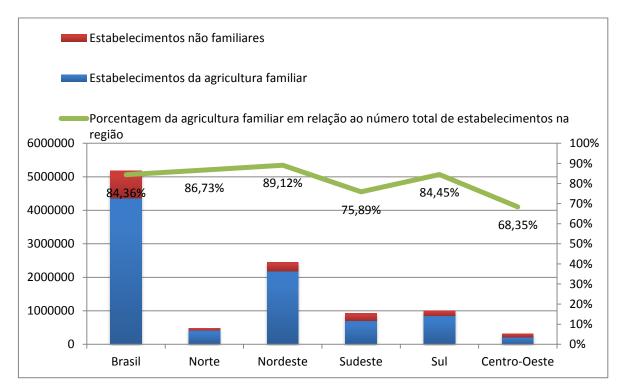


Figura 2 - Agricultura familiar por região no Censo Agropecuário de 2006

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2006)

A figura 2 foi construída com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006 e apresenta nas barras o número de estabelecimentos agropecuários, no Brasil e em cada região do país. A altura da barra indica o número total de estabelecimentos e as cores representam a proporção de cada tipo de estabelecimento: agricultura familiar em azul e estabelecimentos

_

³⁴ A publicação dos resultados do Censo Agropecuário de 2006 esclarece que o conceito de agricultura familiar está relacionado à unidade familiar, enquanto o estabelecimento está relacionado à unidade produtiva. E, embora a situação mais frequente seja de uma família estar associada a apenas um estabelecimento, existem casos de famílias com mais de um estabelecimento agropecuário. Por isso o número de estabelecimentos não corresponde ao número de unidades familiares (IBGE, 2009).

não familiares em vermelho. Isso permite visualizar as regiões com maior e menor presença da agricultura familiar em números brutos.

No eixo horizontal secundário, marcado pela linha verde, a figura indica a porcentagem de estabelecimentos da agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos dentro de cada região.

Há quase 4,37 milhões de estabelecimentos familiares no Brasil, que representam 84,36% dos estabelecimentos agropecuários do país. Metade desses estabelecimentos da agricultura familiar brasileira se encontra no Nordeste, que constitui a região do país também com a maior porcentagem regional de estabelecimentos familiares (89,12%). A menor porcentagem é apresentada pela região Centro-Oeste (68,35%).

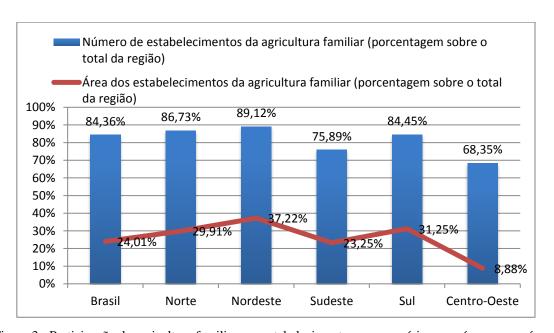


Figura 3 - Participação da agricultura familiar nos estabelecimentos agropecuários em número e em área

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2006)

A figura 3 apresenta dados específicos da agricultura familiar: porcentagem em relação ao número total de estabelecimentos da região e porcentagem em relação à área total dos estabelecimentos agropecuários (familiares e não familiares) da região. Ela demonstra que em todas as regiões do país a agricultura familiar é dominante quando se considera o número de estabelecimentos (barra azul), porém a área total ocupada por esses estabelecimentos (linha vermelha) é muito inferior à área total dos estabelecimentos não familiares. Desse modo, a área média dos estabelecimentos não familiares (313,3 hectares) é cerca de 17 vezes maior que a área média dos estabelecimentos da agricultura familiar (18,3 hectares).

Os estabelecimentos da agricultura familiar são 84,36% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil, porém representam apenas 24% (80 milhões de hectares) da área total da agropecuária. Em cerca de três quartos desses estabelecimentos, o produtor ou produtora é proprietária da terra.

Mais de 13 milhões de pessoas estão vinculadas à agricultura familiar (78% do pessoal que trabalha na agropecuária). Além da sua importância em relação ao pessoal ocupado, a agricultura familiar é relevante na produção de alimentos básicos: 89,7% da quantidade produzida de mandioca, 52% do milho, 73% do feijão, 69,4% da cebola, 38,8% do arroz, 38% do café, 37% do trigo em grão, 22,5% da soja, 58% do leite (em quantidade produzida) (IBGE, 2006). O valor bruto da produção da agricultura familiar é de cerca de 37% do valor bruto da produção agropecuária nacional.

Pelos dados do Censo Agropecuário de 2006, apenas 19% dos estabelecimentos da agricultura familiar adquiriram crédito; desses, 82,4% foi proveniente de programa de crédito. Esses estabelecimentos familiares tiveram acesso a somente 24,2% do crédito total emprestado em 2006, considerando o crédito oficial e não oficial, o que representa R\$ 5,2 bilhões, dos quais R\$4,2 bilhões vieram do sistema oficial de crédito (IBGE, 2006; BELIK, 2015, p. 44-45).

2.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Como se buscou demonstrar na primeira parte do capítulo, a agricultura familiar compõe grande parcela da agricultura brasileira, tendo permanecido até a década de 1990, porém, à margem da política agrícola. Depois de muitos anos de luta dos movimentos sociais ligados a trabalhadores e produtoras rurais, a demanda pela inclusão da agricultura familiar nas políticas de crédito foi atendida pela criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Ricardo Abramovay e Marie-Gabrielle Piketty (2005, p. 58-59) apontam que o Pronaf se baseia em duas premissas básicas de ordem normativa. A primeira diz respeito ao Programa afirmar não apenas as necessidades sociais, mas também a viabilidade econômica das unidades familiares. No mesmo sentido, Maria José Carneiro (1997, p. 7) afirma que ele reconhece a capacidade da agricultura familiar de se adaptar a situações diversas e de

contribuir para o desenvolvimento econômico em condições de competitividade, mesmo que eventualmente sem lucro e renda.

A segunda premissa é a de que a agricultura familiar é essencial para que o meio rural seja provido de tecido social rico e diversificado e não se converta estritamente em um local de onde saem safras e animais. A ampla presença de unidades familiares é um estímulo à multiplicação de iniciativas em outros setores econômicos e ao povoamento rural, como um freio ao esvaziamento do campo em decorrência da concentração produtiva.

O Pronaf busca melhorar a qualidade de vida das agricultoras e agricultores familiares e o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Embora ele não se resuma à concessão de crédito, este é o seu elemento central. Desde o início do Programa, apresenta taxas diferenciadas de juros e menor encargo financeiro, com o intuito de corrigir, ao menos parcialmente, o viés da concessão do crédito que favorecia a produção de maior porte.

A relevância da institucionalização de uma política de crédito que atenda a agricultura familiar reside no caráter essencial do crédito para as atividades agrárias, as quais estão sujeitas a uma série de especificidades que as tornam muito dependentes de capital de giro e de financiamento em condições compatíveis com o ciclo e risco da produção, tais como: acentuada sazonalidade da produção agrícola; prazos longos de maturação do processo produtivo; descasamento temporal entre despesas e receitas, concentradas em diferentes épocas do ano; riscos climáticos e sanitários; flutuações dos mercados agropecuários (BUAINAIN et al., 2014, p. 830-831).

Além disso, o crédito rural também possui um papel central em relação a outros relevantes instrumentos de política agrícola, como assistência técnica, distribuição de sementes e mudas, inseminação artificial, mecanização agrícola, preços mínimos, eletrificação rural, seguro agrícola e em extensão rural (MARQUES, 2007, p. 152-153).

2.2.1 Desenho original do Pronaf

2.2.1.1 Objetivos do Programa

A Resolução n. 2.191/1995 do Banco Central do Brasil foi a norma que primeiramente instituiu a linha de crédito Pronaf. Ela não dispôs detalhadamente sobre o Programa, mas definiu seu grupo beneficiário. No ano seguinte, o Decreto n. 1.946/1996 institucionalizou o Pronaf, com a inclusão de diversas diretrizes e estratégias – que foram além da concessão do crédito e abrangeram também as vertentes de infraestrutura e serviços municipais e de capacitação – e disposições sobre a coordenação pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento e competência dos organismos coparticipantes na estrutura do Programa.

Os objetivos do Pronaf foram apresentados no art. 2°, §2° do Decreto n. 1.946/1996:

Art. 2°. [...]

- § 2° As ações do Programa orientar-se-ão pelas seguintes diretrizes:
- a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;
- b) proporcionar o **aprimoramento das tecnologias empregadas**, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o **aprimoramento profissional do agricultor familiar**, proporcionando-lhe **novos padrões tecnológicos e gerenciais**;
- d) adequar e implantar a **infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo** dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
- f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
- g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;
- h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
- i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras. (BRASIL, 1996) (grifo nosso)

Embora esse Decreto tenha estabelecido uma série de objetivos, nenhuma variável ou

indicador foi bem definido durante a implementação do Pronaf (CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014, p. 259). E vários desses objetivos (exemplificados pelos grifos que realizamos na transcrição acima) apontam para a ideia de profissionalização da agricultura familiar que não representa uma ruptura definitiva em relação ao caráter produtivista das políticas agrícolas anteriores, as quais enfatizavam a dimensão quantitativa do crescimento econômico em detrimento da dimensão qualitativa do bem-estar social (NEVES, 2007, p. 250; CARNEIRO, 1997, p. 76).

Dessa forma, embora apresente novos parâmetros para a política agrícola, com inclusão do discurso do desenvolvimento rural, a criação do Pronaf é marcada pela associação do progresso técnico ao aumento da capacidade produtiva e à imagem da agricultura "viável" e da "verdadeira" agricultora ou agricultor³⁵ (CARNEIRO, 1997, p. 77-78).

2.2.1.2 Fontes de recurso e atores envolvidos

O financiamento da produção da agricultura familiar por meio do Pronaf é operado por bancos públicos, privados e cooperativas de crédito, de acordo com regulamentação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, aplicando-se as normas gerais do Manual de Crédito Rural (MCR). O principal banco operador do Programa sempre foi o Banco do Brasil, que é a instituição financeira historicamente mais utilizada para o crédito rural no país (DE CONTI; ROITMAN, 2011, p. 136)³⁶.

No primeiro ano de execução, os recursos do Pronaf eram provenientes apenas dos depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT-DE), dos recursos obrigatórios³⁷ e de um montante ínfimo do Fundo Constitucional Centro-Oeste. Ao poucos, o Programa passou a contar com recursos oriundos de outras fontes: Fundo de Amparo ao

³⁵ A "verdadeira" agricultora seria aquela que tem capacidade empresarial para assimilar as demandas e a própria lógica do mercado, incorporar as inovações tecnológicas e tornar a atividade agrária a fonte da quase totalidade da renda familiar (CARNEIRO, 1997, p. 77-78).

³⁶ É importante ressaltar que o crédito fundiário, da reforma agrária e o microcrédito rural (que foram incorporados ao Pronaf ao longo da evolução do Programa) são operados apenas pelos bancos públicos federais Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

³⁷ Os recursos obrigatórios são aqueles destinados ao crédito rural em função da exigibilidade incidente sobre os depósitos à vista. Além disso, assim que criado o Pronaf, foi estabelecida uma subexigibilidade, a partir da qual ao menos 20% dos recursos obrigatórios deveriam servir aos financiamentos sob o amparo do Pronaf. Essa subexigibilidade foi extinta e recriada durante o histórico do Programa, com diferentes percentuais (DE CONTI; ROITMAN, 2011, p.142).

Trabalhador (FAT), cuja principal fonte de arrecadação são as contribuições ao PIS e ao Pasep; Poupança Rural; Recursos Próprios Equalizáveis (RPE) de bancos cooperativos; recursos ordinários do BNDES; Fundos Constitucionais – Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); e recursos do Orçamento Geral da União, inscritos na rubrica Operações Oficiais de Crédito (DE CONTI; ROITMAN, 2011, p. 141-148; SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 4).

Além dos agentes financeiros, a execução do Pronaf envolve diversos atores governamentais e não governamentais. Inicialmente prevista sob coordenação do Ministério da Agricultura e do Abastecimento³⁸, sua estrutura no plano nacional era composta pelo Conselho Nacional do Pronaf (no âmbito desse Ministério) e Delegacias Federais da Agricultura (DFA). No plano estadual: Conselho Estadual do Pronaf, Secretaria Executiva Estadual do Pronaf. E no plano municipal: Prefeitura Municipal, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), agricultores e agricultoras familiares, e organizações da agricultura familiar, como os sindicatos de trabalhadores rurais. Além de entidades parceiras, públicas e privadas, que direta ou indiretamente desenvolvessem ações relacionadas com o desenvolvimento rural e a proteção ambiental, como, por exemplo, a Embrapa (BRASIL, 1996).

A estrutura marcada pela participação das três esferas federativas derivou da proposta de descentralização da política pública para implementação do Programa, preconizando também a participação das agricultoras e agricultores familiares, especialmente na linha de atuação relacionada a infraestrutura e serviços, nos Conselhos Municipais, Estaduais e Federal do Programa (MIOR, 2005, p. 163-165). O Decreto n. 1.946/1996 deixou explícita essa estratégia no *caput* do art. 2° e, no §1°, que esclareceu que a aplicação de recursos do Governo Federal no Pronaf requereria a adesão voluntária dos Estados, dos Municípios, da iniciativa privada e dos agricultores familiares às normas operacionais do Programa e à efetivação de suas contrapartidas (BRASIL, 1996).

-

³⁸ O Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (que é referido na Resolução n. 2.191/1995 do Banco Central do Brasil que institui o Pronaf crédito) passou a ser denominado Ministério da Agricultura e do Abastecimento em 1996, que é a denominação mencionada no Decreto de criação do Pronaf. Mas, a partir de 1999, a política de apoio à agricultura familiar passou a ser de competência do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, que deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário em janeiro de 2000. Durante o afastamento da presidenta Dilma Rousseff devido ao processo de impeachment, o governo interino de Michel Temer (Fora Temer!) extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário e transferiu sua estrutura para uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subordinada à Casa Civil da Presidência da República, por meio do Decreto n. 8.786, de 14 de junho de 2016 (BRASIL, 2016a), situação que se prolonga até o momento de elaboração desta dissertação.

2.2.1.3 Público beneficiário

A Resolução n. 2.191/1995 do Banco Central do Brasil delimitou o grupo beneficiário do Pronaf com as seguintes condições: a) explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) não manter empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; c) não deter, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais³⁹, quantificados na legislação em vigor; d) no mínimo 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual ser proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e) residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos (BRASIL, 1995).

Quanto à definição de área de até quatro módulos fiscais, há posicionamentos no sentido de tal limite ter sido derivado da definição de pequena propriedade da Lei n. 8.629/1993, que regulamenta a reforma agrária (BIANCHINI, 2015, p. 38). Porém, é importante salientar que, como já discutimos neste capítulo, a pequena propriedade não se confunde com a agricultura familiar. Além disso, há outros posicionamentos no sentido de que o limite de quatro módulo fiscais trata-se apenas de um critério estabelecido a partir das disputas político-sindicais, o que é legítimo, embora não tenha uma concreta justificativa econômica ou teórica (NAVARRO; PEDROSO, 2011, p. 108).

O critério de não possuir empregados permanentes foi objeto de muita discussão, especialmente entre agricultores do Sul, e, já em 1996, a Resolução n. 2310 do Banco Central permitiu a contratação de até duas pessoas empregadas, desde que continuasse a existir predominância do trabalho familiar — possibilidade que permanece até os dias atuais. O requisito de residência no estabelecimento ou em área próxima decorre de críticas sobre o uso do crédito subsidiado nas décadas anteriores por profissionais liberais que não residiam na propriedade e não tinham relação direta com a atividade agrária.

Debate semelhante existia quanto à questão de o crédito rural beneficiar pessoas que têm outras fontes de renda e para quem a zona rural é apenas um local de moradia, lazer ou complemento da renda, por isso foi estabelecido o predomínio da renda do estabelecimento na composição da renda familiar. Por outro lado, esse critério foi criticado com base na defesa da

e outras et al. (2012), o módulo fiscal nos diferentes municípios brasileiros varia de 5 a 110 hectares.

³⁹ O módulo fiscal é uma unidade de medida expressa em hectares e é variável para cada município, levando-se em conta: o tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; o conceito de propriedade familiar (BRASIL, 1964). De acordo com pesquisa de Elena Landau

pluriatividade como uma das formas de fortalecer a agricultura familiar. Por isso mesmo, a porcentagem de 80% foi modificada diversas vezes durante o histórico do Pronaf, bem como foram criadas diversas possibilidades de rebate sobre a renda do estabelecimento, no caso de unidades familiares mais pobres em que predomina a renda fora do estabelecimento (BIANCHINI, 2015, p. 38-40).

2.2.1.4 Condições de acesso

A Resolução n. 2.191/1995 do Banco Central já estabelecia em seu art. 2°, inc. I, que o enquadramento como beneficiária ou beneficiário do Pronaf deve ser comprovado por declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Ministério competente – inicialmente, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, e em 2016 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, recentemente extinto e transformado em Secretaria da Casa Civil.

Ainda hoje, essa declaração identifica a família como beneficiária potencial do Pronaf. Ela é conhecida pela sigla DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), é autodeclaratória e pode ser emitida, gratuitamente, por entidades credenciadas: sindicatos, associações e órgãos públicos de assistência técnica e extensão rural, como as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) estaduais.

As condições de acesso ao Pronaf, como limite da renda familiar, rebates (descontos), formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha, são definidas anualmente. As taxas de juros iniciais (safra 1995/1996) foram de 16% ao ano e havia adesão obrigatória ao Proagro, com equivalência produto para as operações de custeio com base nos produtos da PGPM⁴⁰. Ainda no ano de 1995, foi permitida a operação de crédito coletivo e solidário, preservando o montante e a finalidade de cada uma das pessoas participantes do grupo, o que facilitava o crédito para agricultores e agricultoras integradas.

As garantias para o custeio eram realizadas pelo penhor da safra e adesão ao Proagro, e a garantia de financiamento, pela alienação fiduciária do bem financiado. A partir de outubro de 1996, eliminou-se a necessidade de apresentar plano, orçamento ou projeto, bem

⁴⁰ No caso de produtos não amparados pela PGPM, a agricultora ou o agricultor e agente financeiro deveriam definir um produto âncora.

como de comprovar a aquisição de insumos, e a adesão ao zoneamento agropecuário deixou de ser obrigatória (BIANCHINI, 2015, p. 26-29).

2.2.1.5 Linhas de ação

Em sua concepção original, o Pronaf apresentou quatro diferentes linhas de ação: a) política de crédito rural, por meio de custeio e investimento para as atividades produtivas – o crédito custeio é destinado ao financiamento das principais despesas do custo de produção de uma cultura e/ou criação, e o crédito investimento financia a infraestrutura produtiva da unidade de produção; b) instalação e melhoria de infraestrutura e serviços nos municípios; c) capacitação e profissionalização, por meio de cursos e treinamentos às agricultoras e agricultores, conselheiras municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural; d) articulação institucional, com negociação de políticas públicas com órgãos setoriais, como financiamento da pesquisa e extensão rural (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999, p. 5; SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 25).

No primeiro ano do Pronaf (safra 1995/1996), a única ação realizada foi de financiamento da agricultura familiar, disponibilizando-se crédito para custeio – naquele ano, ainda não havia sido fornecido crédito para investimento –, e existiram muitos problemas e obstáculos impostos pelos bancos para a liberação do crédito⁴¹. A linha de infraestrutura e serviços, destinada à infraestrutura comunitária e à organização dos Conselhos municipais, estaduais e nacional do Programa, foi criada em 1996 (BIANCHINI, 2015, p. 26-27).

Embora o financiamento da produção, "Pronaf-crédito", tenha sido desde o início o instrumento mais destacado da política pública para a agricultura familiar, a linha de financiamentos para infraestrutura e serviços municipais foi uma grande inovação na política agrícola, representando o contorno mais nítido do Pronaf como um programa de desenvolvimento rural (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 38).

Essa linha, conhecida como Pronaf-M ou Pronaf Infraestrutura e Serviços, visava a

-

⁴¹ Estudo publicado por Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga em 1999 (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999, p. 43) relata alguns problemas e exigências por parte dos bancos não previstas na legislação e nos acordos que deram origem ao Pronaf-crédito, tais como: garantia real; exigência de título de propriedade para agricultores assentados; exigência de avalistas e de hipoteca sobre a propriedade; exigência de título definitivo da terra; exigência de área não condizente com a realidade do agricultor; falta de funcionários nas agências; agências desestruturadas; desinteresse dos bancos; alegação, por parte do Banco do Brasil, de falta de recursos.

promover investimentos baseados em compromissos negociados com as agricultoras e agricultores familiares, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada, incluindo, desse modo, o protagonismo da agricultura familiar no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário. Ocorria mediante liberação coletiva de recursos não reembolsáveis e constituía uma tentativa de eliminar gargalos do desenvolvimento de áreas com predominância da agricultura familiar (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999 p. 7; SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 37)

Os financiamentos do Pronaf Infraestrutura e Serviços só poderiam ser requeridos por municípios selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do Pronaf⁴², que dispunham de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999 p. 8).

Seus objetivos eram de implantação, ampliação e modernização de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, como rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas etc.; além do objetivo de ampliação e cobertura de serviços de apoio, como, por exemplo, a pesquisa agropecuária e a assistência técnica e extensão rural.

2.2.2 Evolução do programa

A evolução do Programa é marcada por inúmeras alterações em relação às taxas de juros, limites de crédito, período de carência, diversificação do público beneficiário (ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadoras artesanais, cooperativas,

_

⁴² Os principais aspectos das normas para seleção eram: a) a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 hectares e o número total de estabelecimentos do município deveria ser maior que a relação entre o número de estabelecimentos com área até 200 hectares e o total de estabelecimentos do estado; b). a relação entre a população rural e a população total do município deveria ser maior que a mesma relação no âmbito do estado; c) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deveria ser menor que a mesma relação no plano estadual; d) caso o número de municípios selecionados a partir desses três critérios fosse inferior ao número previsto para o estado, o Conselho Estadual do Pronaf teria a prerrogativa de selecionar os municípios restantes dentre os que atendiam a apenas dois dos três critérios, dando prioridade aos municípios contemplados no programa Comunidade Solidária e aos que tivessem maior número de famílias assentadas e/ou de pescadores artesanais.

A partir de 1999 houve reformulação dos critérios de seleção, com o maior detalhamento das competências do Conselho Estadual do Pronaf, como a elaboração da lista final dos municípios contemplados e a previsão de contrapartidas dos municípios beneficiados; além da adição de critérios adicionais visando a privilegiar os municípios mais pobres e mais rurais, utilizando-se de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 39-42).

mulheres, jovens etc.) e das atividades apoiadas (agroindústria, turismo rural, agroecologia, exploração extrativista sustentável etc.), criação de outras ações e programas vinculados a ele. Não seria possível tratar aqui de todas as mudanças, mas apresentaremos as principais, ocorridas nessas duas décadas de existência do Programa.

2.2.2.1 Linha de infraestrutura e serviços nos municípios

No primeiro ano do Pronaf Infraestrutura e Serviços, foram atendidos 389 municípios do Brasil, disponibilizando-se o valor médio anual de R\$ 150.000, previsto para um período de quatro anos. Em 1999, o número foi ampliado para mais de mil municípios, seguindo-se novas ampliações; porém, a partir do ano 2000, iniciou-se recuo da linha (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 39-40).

A implementação dessa linha foi acompanhada de diversos problemas: a) os critérios para a seleção dos municípios se baseavam mais nos aspectos de pobreza – como demonstra a inclusão do IDH em 2001 como um dos critérios – e de vínculos político-partidários do que nos méritos técnicos e viabilidade dos planos de trabalho; b) a vulnerabilidade dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, porque eram frequentemente elaborados apenas para atender às exigências burocráticas visando à obtenção dos recursos e por não terem sido construídos com efetiva participação da agricultura familiar nas discussões; c) a pouca experiência em termos de participação de principais agentes envolvidas no processo (técnicos, líderes de associações, representantes de agricultoras e agricultores etc.), em razão da inexistência de uma cultura de tomada de decisão de forma coletiva e articulada; d) o recorte territorial de atuação do programa, limitando-se à escala do município; e) administração municipal frequentemente influenciada pela lógica clientelista (HESPANHOL, 2010, p. 133-134).

A existência desses problemas, conjuntamente à crítica de que muitos deles extrapolam a escala territorial dos municípios selecionados, influenciaram a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2003, que passou a gerenciar essa linha do Pronaf. Então, o Pronaf-M ou Pronaf Infraestrutura e Serviços foi incorporado aos objetivos e linhas de atuação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2004,

iniciando para incentivar a dinamização de territórios, substituindo a abordagem municipal (HESPANHOL, 2010, p. 134-135; CORRÊA, 2009, p. 29-30).

No mesmo ano de 2003, a linha de atuação do Pronaf relacionada à capacitação deu origem à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) (BIANCHINI, 2015, p. 27).

2.2.2.2 Política de crédito

As condições de acesso ao crédito Pronaf são definidas, anualmente, pelo Plano Safra da Agricultura Familiar⁴³, divulgado entre os meses de junho e julho. O acesso ao crédito pode ser realizado de modo individual ou coletivo e, desde 1999, o Programa passou a financiar também atividades não agrícolas.



Figura 4 - Quantidade de contratos e valor total (atualizado) concedido pelo Pronaf (por safra)

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Relatório Nacional de Informações MDA/Incra (BRASIL, 2016b)

A figura acima mostra a evolução do crédito Pronaf em valor total concedido por safra

⁴³ "O Plano Safra da Agricultura Familiar nasceu com uma lógica bastante similar ao Plano Agrícola e Pecuário para a agricultura não familiar, fortemente centrada na política de crédito. A partir do Plano Safra 2003/2004, primeiro do Governo Lula, tem início uma visão clara de estratégia de governo, visando à promoção, ao fortalecimento e à consolidação da agricultura familiar para um rural sustentável, por meio do incremento do Pronaf Crédito e de um conjunto de novos instrumentos de políticas públicas que começaram a ser lançados no

próprio Plano Safra" (BIANCHINI, 2015 p. 69).

-

(barras vermelhas) e em número de contratos (linha azul). É preciso ressaltar que o número de contratos não equivale ao número de unidades familiares contratantes, uma vez que a unidade familiar pode realizar mais de um contrato simultaneamente, desde que não ultrapasse o limite definido para o grupo em que está enquadrado.

O Plano Safra Agricultura Familiar 2016/2017 (BRASIL, 2016c), lançado em junho de 2016, prevê a aplicação de R\$ 30 bilhões para a próxima safra. Embora a agricultura familiar ainda ocupe uma posição secundária na política agrícola nacional em termos de orçamento – o Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, anunciou R\$ 185 bilhões para o financiamento da agricultura não familiar (BRASIL, 2016d) –, é relevante o esforço orçamentário com aumento expressivo dos recursos do Pronaf desde a sua criação, o que tornou possível as importantes expansões do Programa.

A primeira grande alteração do crédito Pronaf foi a inclusão de novas beneficiárias e beneficiários, em 1997, quando o Programa passou a atender também pescadoras artesanais, aquicultores e extrativistas (seringueiros). Nesse ano, no contexto de visita do papa João Paulo II ao Brasil, houve manifestações sociais marcadas por greve de fome de agricultores e agricultoras familiares da região Sul, vinculadas ao Movimento dos Pequenos Agricultores – Via Campesina, e pressão de outras organizações como o Fórum Sul dos Rurais da CUT e a Contag, que reivindicavam acesso ao Pronaf com maiores subsídios nas taxas de juros. Em decorrência disso, ainda em 1997, foi criada uma linha especial de crédito de custeio conhecida como Pronafinho, destinando crédito de até R\$1.500 e com a obrigação de reembolsar apenas 80% do empréstimo, o que permitiu que mais agricultoras de menor renda tivessem acesso ao Programa (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 29-30; ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005, p. 62).

Na safra 1998/1999 houve a regulamentação do custeio na forma de crédito rotativo, chamado de "BB Rural Rápido", pois era operacionalizada apenas pelo Banco do Brasil. Houve também a criação da linha de crédito de investimento Pronaf Agregar, a qual viria a ser incorporada juntamente com o Pronaf Agroindústria na linha Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural (que continuou a ser conhecida como Pronaf Agregar, mas reestruturada em relação àquele), em 2000, com o objetivo de liberar recursos para o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária (BIANCHINI, 2015, p. 32; SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 29; BANCO DO BRASIL, 2004, p. 28).

Na safra seguinte, 1999/2000, o Pronaf ampliou seu apoio financeiro também para atividades não agropecuárias, como turismo e artesanato. Além disso, houve criação de

crédito coletivo para pessoas jurídicas, destinado a associações, cooperativas e outras formas de agrupamento (BANCO DO BRASIL, 2004, p. 28 -29).

Em novembro de 1999 houve a criação do Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, com consequente transferência da política voltada à agricultura familiar do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para esse novo Ministério, o qual deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em janeiro de 2000, que passou a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável. A SAF passou a ser o guarda-chuva institucional das diversas linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar (BIANCHINI, 2015, p. 32; 37; SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 29-30)

O surgimento do MDA marcou uma longa fase de existência de dois diferentes ministérios para a agropecuária (MDA e MAPA). Entretanto, em junho de 2016, houve alteração dessa situação, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário realizada pelo governo interino de Michel Temer (BRASIL, 2016a), o qual transferiu a estrutura do Ministério para a recém-criada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subordinada à Casa Civil da Presidência da República.

A criação do Pronafinho, em 1997, havia iniciado a estratificação do grupo beneficiário do Pronaf de acordo com a renda familiar, que passou a se intensificar a partir da transferência do Pronaf ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. A partir de 1999, as beneficiárias e beneficiários do Pronaf foram classificados em Grupos de A a D⁴⁴.

Com a extinção do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), as assentadas e assentados da reforma agrária passaram a ser beneficiadas pelo Grupo A do Pronaf com crédito de investimento para as unidades produtivas. O Grupo B era composto pelos agricultores e agricultoras situadas abaixo da linha de pobreza (renda bruta familiar de até R\$ 1.500). O Grupo C por aquelas situadas em fase de transição (renda bruta familiar acima de R\$ 1.500 e até R\$ 8.000) e o Grupo D por aqueles em início de capitalização (renda bruta familiar cima de R\$ 1.500 e até R\$ 27.500). Essa classificação diferenciada foi importante para permitir que as regras de financiamento fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social, por exemplo, delimitando-se os encargos financeiros e os rebates, de modo a auxiliarem mais aqueles grupos com menores faixas de renda e em maiores

⁴⁴ Essa categorização foi decorrência da influência do estudo da FAO e INCRA de 1999, que sugeriu a segmentação do grupo beneficiário do Pronaf em grupos distintos, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 26).

dificuldades produtivas (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 26; BIANCHINI, 2015, p. 32)⁴⁵.

Na safra 2000/2001, foi criado o Grupo A/C, que é extensão do crédito de custeio e das demais modalidades do programa para agricultoras e agricultores oriundos do processo de reforma agrária, já contemplados com recursos de investimentos para estruturação das unidades. Em 2002, foi criada a linha de crédito de investimento para silvicultura e sistemas agroflorestais, conhecida como Pronaf Florestal, que se destinava aos grupos B, C e D (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 26; 30).

Na safra 2003/2004, com a mudança de governo, iniciando-se o governo Lula, houve uma grande reestruturação do Pronaf. Foram criadas diversas novas linhas: a) Pronaf Alimentos, para estimular produção de cinco alimentos básicos que fazem parte do também novo Programa Fome Zero: arroz, feijão, milho, mandioca e trigo; b) Pronaf Pesca, para apoiar pescadoras e pescadores artesanais; c) Pronaf Semiárido, destinado a famílias agricultoras do Semiárido, para investimentos em projetos de convivência com o Semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, recuperação ou modernização de outras infraestruturas; d) Pronaf Máquinas e Equipamentos; e) Pronaf Agroindústria, que foi a reestruturação do antigo Pronaf Agregar, destinada ao beneficiamento, processamento e comercialização de produtos da unidade de produção familiar; f) Pronaf Fome Zero, no âmbito do Grupo B, que constituía uma linha de investimento no limite de R\$1.000,00 para a assistência técnica (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 29-30; BIANCHINI, 2015, p. 48).

Além das novas linhas, foi criado um sobreteto de 50% nos limites de financiamento de investimento para os Grupos C e D nas ações que foram chamadas de Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroecologia e Pronaf Turismo. O Pronaf Mulher e o Pronaf Jovem foram oficializados como linhas específicas na safra 2004/2005. O primeiro, Pronaf Mulher, para atender exclusivamente mulheres agricultoras familiares, que será discutida no próximo capítulo; e o Pronaf Jovem para atender os jovens rurais (de 16 a 25 anos, idade ampliada em 2007 para 16 a 29 anos), como reflexo da preocupação da política agrícola com a permanência no campo e sucessão na unidade familiar. O Pronaf Agroecologia foi oficializado na safra 2005/2006 e tem como objetivo o financiamento de investimentos nos sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos e em transição para esse tipo de

_

⁴⁵ De acordo com dados do Censo Agropecuários de 2006, os Grupos B e C eram os mais expressivos numericamente: englobavam, respectivamente, 63,5% e 17,4% dos estabelecimentos familiares potenciais beneficiários do Pronaf (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

produção (BIANCHINI, 2015, p. 48; 51; GRISA, 2012, p. 160).

Posteriormente, na safra 2004/2005, foi criado o Grupo E, para atender a "classe média rural", a agricultura familiar situada no Patamar de Reprodução Ampliada (renda bruta anual entre R\$ 40.000 a 60.000). E foi lançado o Pronaf Custeio da Agroindústria, pois, até então, a Agroindústria Familiar era beneficiada apenas com linha de investimento (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 28; BIANCHINI, 2015, p. 50).

O Pronaf Grupo B foi oficializado como Pronaf Microcrédito Rural na safra 2005/2006. No Nordeste e parte do Norte de Minas Gerais, essa linha é operada tanto pelo Banco do Brasil quanto pelo Banco do Nordeste (BNB). Entretanto, o Banco do Nordeste desenvolveu uma metodologia própria de operação do Pronaf Microcrédito Rural, denominada Agroamigo. No Agroamigo, busca-se expandir o atendimento ao aproximar o agente financeiro dos agricultores e agricultoras, que podem ser atendidos na sua própria comunidade rural, de maneira individual ou coletiva (BIANCHINI, 2015, p. 52; TOLENTINO, 2013, p. 212-213).

Em 2006, a promulgação da Lei n. 11.326/2006, a Lei da Agricultura Familiar, representou a segunda importante etapa de institucionalização da política nacional para a agricultura familiar, após a criação do Pronaf. Ela definiu como agricultora e agricultor familiar quem: a) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; b) utilize, predominantemente, mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento (em 2011, esse critério foi modificado, definindo que um percentual mínimo da renda familiar deve ser originado de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo); d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

A grande alteração realizada pela Lei n. 11.326/2006 foi ter criado novas perspectivas de acesso às políticas públicas para a agricultura familiar, dentre elas o Pronaf, ao estender seus benefícios a: pescadoras artesanais que se dediquem à pesca artesanal de modo autônomo ou em parceria com outros pescadores artesanais; aquicultores de pequeno porte; silvicultoras que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável desses ambientes e extrativistas artesanais (excluídos os garimpeiros e faiscadores). E o público beneficiário foi novamente alargado com a modificação na Lei da Agricultura Familiar gerada

pela promulgação da Lei n. 12.512/2011⁴⁶, de modo a tornar beneficiárias de todas as políticas para agricultura familiar as pessoas integrantes de comunidades quilombolas rurais, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais⁴⁷.

Na safra 2007/2008 foi criada a Linha Pronaf Eco, com o objetivo de fomento da produção de energia renovável e da sustentabilidade ambiental, por meio do financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente. Tem por finalidades a implantação, utilização e recuperação de mini usinas de biocombustíveis; geração de energia, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, hidroenergia; silvicultura; conservação, correção e recuperação de solos; cultura do dendê e da seringueira. O Pronaf Eco, Pronaf Floresta (criado como "Florestal") e o Pronaf Agroecologia representam uma tentativa de "esverdeamento" do Pronaf, buscando incentivar práticas sustentáveis na agricultura familiar.

Na safra 2008/2009 ocorreu uma série de mudanças significativas. Primeiramente, o Pronaf Especial (Pronafinho) foi extinto e os Grupos C, D e E foram unificados em uma única categoria, denominada de Grupo V ou pela denominação genérica Pronaf Agricultura Familiar. E nessa safra também foi lançado o Pronaf Mais Alimentos, uma linha de investimento que objetiva modernizar as propriedades familiares, fortalecer e aumentar a produção de alimentos da agricultura familiar e dar impulso à indústria nacional de máquinas e equipamentos.

O Pronaf Mais Alimentos foi criado no cenário de ameaça de crise de alimentos em

⁴⁶ A Lei n. 12.512/2011 instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Planapo). O Planapo busca reconhecer e valorizar o conhecimento, as práticas e a própria categoria social da agricultura familiar, incluindo os assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, contribuindo para a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis. Ele consagra o ideal agroecológico em uma política pública de abrangência nacional, com profundo conhecimento técnico, multiplicidade de atores, abrangência temática e de sujeitos destinatários (PEREIRA, 2015, p. 16).

 $^{^{47}}$ A Lei da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006) dispõe: Art. 3° [...] § 2° São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3°; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011).

nível nacional e mundial em razão da crise internacional de 2008, buscando apoiar a agricultura familiar para ampliar a produção de alimentos, como estratégia contra a elevação dos preços e, consequentemente, da fome e da pobreza. Com o Pronaf Mais Alimentos, cresceu o orçamento da assistência técnica e extensão rural, as taxas de juros foram reduzidas, foi ampliado o número de produtos amparados pelo PGPAF, as compras institucionais de alimentos, além de terem proporcionado uma intensificação no processo de mecanização na agricultura familiar, com o financiamento médio de 20 mil tratores por ano, e modernização da infraestrutura produtiva de uma série de atividades. Até os dias atuais, ele é a linha "guarda-chuva" do crédito para investimento do Pronaf (BIANCHINI, 2015, p. 56-58; GRISA, 2012, p. 163).

Atualmente, na safra 2016/2017, o grupo beneficiário do Pronaf são agricultoras e agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 360.000 – limites menores são definidos para algumas linhas específicas – e 50% da renda familiar obtida da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento. Os juros variam de 2,5% a 5,5% ao ano, com exceção das linhas para a reforma agrária que têm juros de 0,5% a 1,5% ao ano, e do Microcrédito Produtivo Rural – Grupo B, com taxa de 0,5% ao ano (BRASIL, 2016c). As linhas de crédito são:

- a) Pronaf Custeio: linha genérica do crédito para custeio;
- b) Pronaf Mais Alimentos: linha genérica do crédito para investimento;
- c) Pronaf Agroindústria (crédito para investimento) e Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares;
- d) Pronaf Agroecologia;
- e) Pronaf Eco;
- f) Pronaf Floresta;
- g) Pronaf Semiárido;
- h) Pronaf Mulher, nas condições da linha Pronaf Investimento (Pronaf Mais Alimentos) e nas condições da linha Microcrédito Produtivo Rural;
- i) Pronaf Jovem;
- j) Pronaf Cota-Parte⁴⁸:
- k) Microcrédito Produtivo Rural Pronaf Grupo B: destinado aos agricultores de mais

⁴⁸ O Pronaf Cota-Parte se destina ao financiamento de investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento.

baixa renda, de renda bruta anual até R\$ 20.000;

- 1) Pronaf Produtivo Orientado de Investimento⁴⁹;
- m) Pronaf Investimento para a Reforma Agrária;
- n) Pronaf Custeio da Reforma Agrária.

2.2.3 Políticas e programas ligados ao Pronaf

Além da importância da política de crédito e da linha de infraestrutura e serviços para os municípios, o Pronaf atua como centro institucional de diversos instrumentos de apoio à agricultura familiar, que são essenciais para o sucesso de toda a política agrícola para esse público: Política e Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; Seguro da Agricultura Familiar; Garantia Safra; Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel; Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar.

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural surgiu em 2003, no contexto do Plano Safra 2003/2004 que redesenhou o Pronaf, tendo por objetivo reestruturar o sistema de assistência técnica no Brasil, com foco nas unidades de produção familiar. Além da evidente importância da assistência técnica e extensão rural (Ater) para assistir a agricultura familiar e disseminar tecnologia de produção, sobretudo a de menor renda, ela é essencial também para o próprio acesso ao crédito Pronaf, desde a fase de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e elaboração do orçamento, plano ou projeto para solicitação do crédito, até o acompanhamento das atividades da unidade familiar.

Em 2010, a Lei n. 12.188 (BRASIL, 2010) instituiu nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater), orientada pelos princípios de desenvolvimento sustentável; e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), que guia o processo de implementação da Pnater e estabelece as diretrizes e metas para os serviços públicos de Ater no País.

⁴⁹ O Pronaf Produtivo Orientado de Investimento é o um crédito rural com assistência técnica e extensão rural para inovação tecnológica, sistemas agroflorestais, convivência com o bioma, sistema de base agroecológica ou orgânicos.

A Lei n. 12.897/2013 (BRASIL, 2013) autorizou o Poder Executivo a instituir a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), um serviço social autônomo para promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural. A Anater estava em fase de implementação desde 2013 e, de acordo com a previsão do Plano Safra da Agricultura Familiar 2016/2017 (BRASIL, 2016c), começaria a funcionar em 2016. Porém, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrária, ainda são incertos os recursos que serão utilizados para o funcionamento da Anater.

O Seguro da Agricultura familiar (Seaf) foi criado na safra 2004/2005. A contratação do Seaf é obrigatória em todas as linhas de custeio⁵⁰ e opcional nas linhas de investimento. Em relação ao custeio, o Seaf beneficia agricultoras e agricultores que tiveram perda de safra maior que 30% do esperado, causada por chuva excessiva, geada, granizo, seca, variação excessiva de temperatura, ventos fortes, ventos frios e doença ou praga sem método de controle técnica ou economicamente viável (BRASIL, 2016c; BIANCHINI, 2015, p. 74-76).

Já o Garantia Safra é voltado às famílias agricultoras familiares de baixa renda que moram na área da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), especialmente o Semiárido, e que sofram perda de pelo menos 50% da safra por motivo de estiagem. Na safra 2016-2017, o valor do benefício do Garantia Safra é R\$ 850. Para participar do Programa é necessário que os estados, municípios e famílias agricultoras realizem adesão anual, e estas são selecionados eletronicamente por meio de critérios estabelecidos em nível nacional (BRASIL, 2016c; BIANCHINI, 2015, p. 77-78).

O Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) garante a quem contratou financiamento do Pronaf a indexação desse financiamento a um preço de garantia, nunca inferior ao estabelecido na Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM). Seus principais objetivos são de garantir remuneração dos custos de produção, garantir estabilidade das atividades produtivas e reduzir a inadimplência em situações de queda de preços. O Programa se aplica a determinados produtos da cesta básica, definidos anualmente, e consiste no recebimento de um bônus a ser descontado da parcela do financiamento, quando o preço de mercado do produto for menor que o preço garantidor (BRASIL, 2016e).

banana, mamona, mandioca e uva nos estados onde ainda não estão zoneadas; c) as culturas consorciadas, desde que a cultura principal tenha indicativo no zoneamento agrícola; d) todas as culturas irrigadas.

_

As cultura enquadradas no Seaf são: a) as culturas enquadradas no zoneamento agrícola: algodão, amendoim, ameixa, arroz, banana, café arábica e robusta, caju, cevada, citros, dendê, feijão, feijão caupi, girassol, maçã, mamona, mandioca, milho, nectarina, pera, pêssego, soja, sorgo, trigo, uva; b) as culturas excepcionalizadas:

Existem ainda diferentes programas de compras que representam mercados institucionais para o escoamento de parcela da produção da agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Os dois primeiros são realizados por meio de compras institucionais desburocratizadas pela possibilidade de aquisição por meio de chamada pública, dispensando-se processo de licitação de modo a tornar mais fácil a participação da agricultura familiar

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em um contexto marcado pelos debates da segurança alimentar e nutricional e tem o objetivo de colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Por meio do Programa, parte dos alimentos é adquirida pelo governo diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações para consumo próprio ou doação a instituições sociais que trabalham com populações em situação de pobreza. Outra parte é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios e comercialização em momento mais propício, permitindo maior agregação de valor aos produtos.

Por outro lado, no **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)** as aquisições de alimentos são destinadas à alimentação escolar. Ele determina que aproximadamente 30% das aquisições da alimentação escolar devam ser obtidas de maneira direta da agricultura familiar ou de suas organizações, com o objetivo de oferecer alimentação saudável às alunas das escolas públicas e simultaneamente estimular a agricultura familiar.

Um terceiro programa de compras institucionais é o **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)**, que promove a inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel. O governo incentiva a compra da matéria-prima da agricultura familiar e suas organizações estabelecendo um percentual mínimo (variável de acordo com a região, entre 15% e 40%) como um dos requisitos para concessão do uso do Selo Combustível Social, implementado no âmbito desse Programa. O Selo garante incentivos fiscais e prioridade nos leilões de compra de biodiesel realizado pelo governo e, atualmente, seu uso é concedido a 41 empresas (BRASIL, 2016e; 2016b; BIANCHINI, 2015, p. 82-85; GRISA, 2012, p. 198).

Outro selo relacionado à agricultura familiar é o **Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (Sipaf)**, conhecido também por Selo da Agricultura Familiar. Ele identifica os produtos com objetivo de fortalecer a identidade social da agricultura familiar perante consumidoras, informar e divulgar a presença significativa da

agricultura familiar nos produtos. O selo pode ser utilizado por agricultoras e agricultores familiares e suas organizações - como cooperativas e associações - e também por empresas que utilizem matérias primas oriundas da agricultura familiar⁵¹. Entre 2009 e 2014, houve 990 beneficiárias e beneficiários do Sipaf (BRASIL, 2016e; BRASIL, 2016b).

2.2.3.1 Outras políticas

Os programas e ações apresentadas sempre fizeram parte da mesma estrutura institucional do Pronaf, sendo todas coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Entretanto, o caráter pluriativo da agricultura familiar torna necessário que sejam consideradas outras dimensões da atividade familiar, além da agrícola. Desse modo, existem outras políticas sociais que beneficiam o meio rural e são de extrema importância para a agricultura familiar (BONNAL; MALUF, 2010, p. 260-261).

Algumas delas foram o Programa Vida Digna no Campo e o Brasil Fome Zero, que a partir de 2003 ajudaram a fortalecer a agricultura familiar, influenciando também na criação de novas linhas do Pronaf.

Há, ainda, medidas que não fazem parte da estrutura do Plano Safra da Agricultura Familiar, mas que muitas vezes são definidas e divulgadas de forma conjunta, como: medidas de apoio ao desenvolvimento territorial e medidas concretas para a implementação da reforma agrária e o fortalecimento dos assentamentos rurais; ações destinadas à implementação do crédito fundiário; documentação da mulher trabalhadora rural; medidas de apoio à juventude rural, educação do campo, previdência social, saúde etc.

Destaca-se, ainda, a relevância do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), criado em 2011, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, para superar a extrema pobreza no país. Tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda, um dos focos do Plano é a inclusão produtiva rural, que acontece por várias ações, dentre elas a previsão de assistência técnica diferenciada para o público do PBSM e o Bolsa Verde. O Bolsa Verde se destina à conservação de ativos ambientais e consiste no pagamento trimestral de R\$ 300 feito

⁵¹ Desde que mais de 50% dos gastos em matéria prima do produto final sejam oriundos da agricultura familiar, no caso de produtos cuja composição seja de apenas uma matéria prima; ou mais de 50% dos gastos em matéria prima principal do produto final sejam oriundos da agricultura familiar, no caso de produtos cuja composição seja de mais de uma matéria prima.

por meio do cartão do Programa Bolsa Família. Com o PBSM houve também a reorganização e ampliação de várias das ações já existentes, como de habitação rural (Minha Casa Minha Vida), energia rural (Programa Luz para Todos), água própria para consumo (Programa Água para Todos) (BRASIL, 2016f; BIANCHINI, 2015, p. 47; p. 86; GRISA, SCHNEIDER, 2014, p. 86)

2.2.4 Considerações sobre as mudanças e resultados do Pronaf

Atualmente, o Pronaf está presente em mais de 95% das cidades brasileiras (MULLER; SANCHES, 2014, p. 427). O Programa cresceu tanto em relação à dimensão geográfica atendida, quanto ao volume concedido e à amplitude da cobertura a diferentes grupos de agricultoras e agricultores familiares, com taxas de juros diferenciadas e melhores condições para atender os grupos socioeconomicamente mais vulneráveis. Essa evolução foi acompanhada por diversas políticas sociais que auxiliam na sobrevivência e reprodução da agricultura familiar. E, paralelamente aos avanços, o Pronaf também tem enfrentado desafios e dificuldades de implementação, como o viés produtivista do Programa, entraves institucionais, alocação desproporcional dos recursos, dentre outras.

Na questão relacionada ao objetivo de promover um desenvolvimento sustentável, a fragmentação das ações e programas relacionados à agroecologia, produção orgânica e práticas sustentáveis é um dos fatores que geram dificuldades de operacionalização das linhas do Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco e Pronaf Floresta. Essas linhas são importantes para a tentativa de implementação de um novo modelo de produção, que mitigue os efeitos negativos do padrão convencional estabelecido com a modernização da agricultura e Revolução Verde. No entanto, são linhas marginais dentro do Programa, com baixa adesão e poucos recursos.

Além disso, a proposta agroecológica tal como apresentada não representa de fato uma alteração da lógica produtiva para agricultura familiar, pois apenas estimula a troca de insumos e a adoção de práticas sustentáveis pontuais, sem a devida observância das razões e elementos ambientais, culturais e técnicos que as modalidades exigem. A complexidade para elaboração de projetos agroecológicos e orgânicos - a qual envolve dificuldade para prever o período da transição agroecológica e seu valor monetário - ainda não foi acompanhada pelas

modificações necessárias nas normas para solicitação do crédito⁵², nem pela capacitação da assistência técnica e extensão rural para trabalhar com projetos não convencionais (PEREIRA, 2015, p. 9; GRISA, 2012, p. 162).

Outro fator limitante da mudança do padrão de desenvolvimento rural é a expressiva aplicação de recursos do Pronaf em produtos competitivos no mercado internacional (milho, soja, café, fumo), sob controle de poucas empresas agroindustriais, ligados à monocultura e escala de produção. Entre 2001 e 2012, o milho e a soja corresponderam a mais de 50% dos valores aplicados pelo Pronaf no custeio de lavouras; somados com o café, os três produtos representam 70% desses recursos.

Essa concentração do financiamento em poucos produtos relaciona-se à alocação desproporcional de recursos. Os recursos do Programa concentram-se nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, que correspondem às regiões mais tecnificadas do país e marcadas pela produção de *commodities* e pela integração da agricultura familiar a mercados dinâmicos, o que revela o caráter produtivista do Pronaf, apontado desde a sua criação.

De maneira diversa, nas regiões Norte e Nordeste, em que se concentra a maior parte da agricultura familiar brasileira e também o grupo de menor renda, há grande variedade de cultivos financiados, com destaque para mandioca, feijão, arroz, milho e outras lavouras relacionadas à promoção da segurança alimentar⁵³. Nessas regiões, há um movimento de expansão do Pronaf Microcrédito Produtivo Rural – Grupo B, que melhor se aproxima das condições das agricultoras e agricultores familiares ali presentes (GRISA, 2012, p. 173-175; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014, p. 335; 341; ABRAMOVAY; VEIGA, 1999, p. 31).

São apresentados alguns problemas operacionais e sociopolíticos como fatores que influenciam a distribuição desigual do crédito Pronaf: elevados obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário a agricultoras familiares com baixos níveis de renda; tendência dos bancos a trabalharem com clientes de carteira, com garantias ao crédito; maior organização da agricultura mais capitalizada, que também detém mais informação sobre o sistema de crédito; pressões das agroindústrias e cooperativas às quais as produtoras e

.

Os bancos ainda não estão preparados para lidar com as particularidades dos sistemas produtivos agroecológicos e orgânicos. As planilhas definidas pelo sistema financeiro, que determinam a configuração dos projetos, necessitam de adequação para a complexidade desses sistemas produtivos diversificados. Há também um desconhecimento por parte dos funcionários dos bancos sobre o funcionamento dessas linhas, morosidade dos processos e até mesmo resistência dos bancos em financiar pequenos projetos de baixa rentabilidade (SAMBUICHI; OLIVEIRA, 2011, p. 4).

⁵³ Destaca-se que, no Nordeste, o milho não tem a característica de produção em escala como em outras regiões, mas sim de produto relevante para o consumo familiar e de animais.

produtores mais capitalizados estão vinculados; desarticulação e baixa inserção social da agricultura familiar do Norte e do Nordeste; concentração de agências bancárias e cooperativas de crédito na região Sul (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; MATTEI, 2005, p. 63).

Devido a resultados tão diferenciados entre as regiões, Marcio Gazolla e Sergio Schneider (2005, p. 1) afirmam que o Pronaf possui "duas caras". A primeira estimula o fortalecimento do padrão de desenvolvimento produtivista, na dinâmica produtiva dos grãos e das *commodities* agrícolas. Enquanto a outra apoia e estimula atividades produtivas alternativas a este padrão de desenvolvimento tradicional, de relevada importância para a segurança alimentar da agricultura familiar.

Mesmo a lógica produtivista implicando dificuldades para que ocorram mudanças estruturais no campo, o Pronaf tem gerado resultados positivos que extrapolam o interior das unidades produtivas e influenciam as economias locais. O estudo realizado nos 100 municípios brasileiros que mais receberam crédito do Pronaf entre 2000 e 2004 encontrou resultados positivos em grande parte deles, em relação a todos os indicadores utilizados (indicadores econômicos locais, indicadores da produção primária, indicadores de emprego no âmbito municipal e indicadores de arrecadação tributária local), concluindo que o aumento dos recursos do Programa influenciou o aumento do PIB agropecuário, do emprego total local, da área colhida com lavouras temporárias e da arrecadação própria dos municípios (MATTEI, 2005, p. 31-69).

Desse modo, podemos concluir que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é permeado por vários problemas de operacionalização e alguns são decorrentes da própria tentativa de abranger, em uma única política, um conjunto tão heterogêneo de agricultoras e agricultores; mas, ainda assim, ele tem gerado muitos resultados positivos nas economias locais e também nacionalmente. Ele representa uma grande vitória política de um grupo que até a metade da década de 1990 havia sido deixado às margens das políticas agrícolas e, durante mais de duas décadas, tem-se buscado aperfeiçoar o acesso ao Programa, ampliando o atendimento a grupos e necessidades específicas.

Entretanto, os esforços realizados ainda não foram suficientes para a efetiva inclusão nessa política agrícola de um grupo que representa grande parte da agricultura familiar e desempenha funções essenciais para sua sobrevivência e reprodução: as mulheres agricultoras familiares.

3 GÊNERO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS MULHERES NO PRONAF

A criação do Pronaf constituiu uma resposta às demandas de movimentos sociais, que por anos reivindicaram ao Estado o atendimento às particularidades e às necessidades da agricultura familiar. De acordo com o que foi discutido no capítulo anterior, tanto inicialmente quanto após as inúmeras mudanças que ocorreram no Programa em duas décadas, essa resposta do Estado não foi capaz de superar as desigualdades do campo, uma vez que questões essenciais como a reforma agrária continuaram em segundo plano, além da acentuada concentração de recursos para a produção de determinadas *commodities* em algumas regiões do país.

Entretanto, as limitações da atuação do Pronaf não estão relacionadas somente à alocação desproporcional de recursos entre regiões, entre os diversos grupos beneficiários diferenciados por renda ou entre diferentes sistemas de produção. O acesso desigual ao Programa também ocorre em virtude de outros fatores inter-relacionados – tal como o gênero das pessoas beneficiárias – e que geralmente são invisibilizados, seja pelo discurso e execução do Programa ou pela escassez de dados desagregados que dificulta sua avaliação.

O Pronaf buscou atender um setor historicamente desfavorecido, mas a participação das mulheres não foi, ao menos inicialmente, considerada como uma especificidade que o Programa deveria observar, devido à invisibilidade de trabalho das mesmas e às relações de gênero que permeiam a dinâmica da agricultura familiar (OSORIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 208). Mesmo com os esforços posteriores no sentido de dar visibilidade às mulheres e fomentar seu acesso ao Pronaf e a outros programas e ações, as desigualdades entre mulheres e homens ainda são uma marca expressiva da agricultura familiar e de sua participação na política agrícola, como demonstram os dados abaixo.

Apesar das mulheres representarem 48% da população rural brasileira (IBGE, 2014), os dados do último Censo Agropecuário (IBGE, 2006) demonstram que elas compõem um terço do pessoal ocupado na agricultura familiar e somente 13,8% das pessoas que dirigem os estabelecimentos familiares. E, entre julho de 2015 e julho de 2016, as mulheres representaram 29,9% dos contratos do Pronaf, os quais correspondem a apenas 16,5% do valor total concedido pelo Programa nesse ano (BRASIL, 2016h).

Para que seja possível analisar o acesso das agricultoras familiares ao Pronaf, o trabalho adota uma perspectiva de gênero. O gênero é utilizado como categoria⁵⁴ de análise para problematizar as relações hierarquizadas de poder entre mulheres e homens, presentes em todos os âmbitos da vida, desde a família até as instituições governamentais. As mulheres ocupam, na sociedade, um lugar subordinado em relação aos homens e o pertencimento a um grupo subordinado ou privilegiado é socialmente importante e deve ser levado em conta a todo momento (FACIO, 2009, 185). As políticas públicas não são neutras e têm impactos diferenciados entre as pessoas (BANDEIRA, 2014, p. 36), de acordo com o gênero e de forma transversalizada por outras categorias como raça/etnia/cor, classe, geração, orientação sexual, deficiência, por exemplo.

Não é possível entender nenhum fenômeno social sem analisá-lo a partir de uma perspectiva de gênero, o que implica reconceitualizar aquilo que se está analisando (FACIO, 2006, p. 1). Desse modo, para compreender o papel do direito e das políticas públicas na produção e na manutenção das desigualdades de gênero que caracterizam o Pronaf, é necessário reconceitualizar o que é o direito. Pois, embora não se confundam com o direito, as políticas têm distintos suportes legais que condicionam sua operacionalidade e, assim, elas acabam reproduzindo o discurso social do direito.

Além disso, é preciso reconceitualizar também quem são as agricultoras familiares, entendendo os papéis que as mulheres desempenham no meio rural, marcados pela divisão sexual do trabalho e como isso influencia no seu efetivo acesso ao Pronaf, ainda que o acesso formal seja garantido à agricultura familiar como um todo, sem distinção de gênero.

Ressaltamos que a utilização de *mulheres*, no plural, se deve ao fato de que não é possível dizer que existe um único tipo de mulher. Não se trata de um bloco homogêneo, e sim caracterizado pela diversidade quanto às suas condições econômicas, heterogeneidade étnica, racial, cultural, orientação sexual, dentre outros fatores e contextos sociais específicos marcados pela desigualdade (BUTTO, 2010, p. 220; SOARES, 2004, p. 113).

Essa diversidade tem implicações nas formas como as mulheres exercem sua cidadania e participam de políticas públicas, e no modo como são atingidas por diferentes opressões. Cada uma das características não atua isoladamente; elas passam por uma dinâmica especial própria do que Heleieth Saffioti (2005, p. 59-60) denomina como *nó* de subestruturas que se entrelaçam.

_

⁵⁴ De acordo com António Hespanha (2003, p. 823), a palavra categoria remete, na reflexão sobre o conhecimento, para a ideia de modelos de organização das percepções, da "realidade"; conota uma capacidade ativa, estruturante, criadora, na modelação do conhecimento.

Esse debate será retomado no item a seguir, no qual buscamos compreender as relações entre as categorias gênero, sexo, mulheres e patriarcado, para em seguida analisar o direito como um discurso social que produz e reproduz gênero. A discussão de tais temas se faz necessária para que possamos compreender as formas como as mulheres estão inseridas no meio rural e na agricultura familiar e sua relação com as políticas públicas – mais especificamente o Pronaf – sempre permeadas pela questão do gênero.

3.1 Gênero no direito e nas políticas públicas

3.1.1. Gênero, sexo, mulheres e patriarcado

Desde o nascimento de uma pessoa ou mesmo antes desse momento, ela é designada como homem ou mulher a partir de uma divisão sexual binária. Entretanto, dizer que determinado sujeito pertence a um sexo não se trata de uma mera constatação de um fator biológico, e sim de um fato social. Ainda que a natureza determine diferentes sexos entre os seres, é a sociedade que dita quais características e a quantidade de poder que um e outro sexo deve ou pode ter (FACIO, 2009, 185).

Além disso, é também a sociedade que limita o que se compreende por sexo a uma estrutura binária, mesmo diante de uma complexidade de corporalidades possíveis – denominadas intersexuais – que não se encaixam no que entendemos por corpos masculinos ou femininos (PINO, 2007, p. 153). A diversidade biológica é, então, forçada socialmente a se enquadrar em apenas duas classificações possíveis: mulher ou homem⁵⁵.

Isso configura uma ideologia sexual⁵⁶ que consiste em um sistema de crenças as quais somente explicam as relações e diferenças entre mulheres e homens, mas também tomam um

⁵⁵ Atualmente há países, como Austrália e Alemanha, que passaram a reconhecer juridicamente a existência de um *terceiro sexo* ou *terceiro gênero*, que se diferencia do feminino e do masculino. Tratam-se, no entanto, de casos excepcionais. De modo geral ainda predomina nas sociedades a tentativa de enquadramento dos corpos na estrutura binária, o que leva muitas pessoas intersexuais a serem submetidas a cirurgias de "normalização" logo após nascerem e conforme a decisão de genitoras e genitores em relação a qual dos sexos binários haverá a adequação.

⁵⁶ De acordo com Alda Facio e Lorena Fries (2005, p. 261), a ideologia pode ser entendida como um sistema coerente de crenças que orientam as pessoas a uma maneira concreta de entender e valorar o mundo; proporciona uma base para a avaliação de condutas e outros fenômenos sociais; e sugere respostas de comportamento adequadas.

deles como parâmetro da humanidade, isto é, utilizam um desses grupos como referência das características, comportamentos e papéis que são atribuídas à humanidade. No caso das ideologias patriarcais, ainda que de maneiras diversas e em graus variados em casa sociedade, essas crenças constroem as diferenças entre homens e mulheres de modo que estas últimas sejam entendidas como biológica ou naturalmente inferiores aos primeiros (FACIO; FRIES, 2005, p. 261; 271).

Essa inferioridade, portanto, não é natural, mas sim naturalizada por construções sociais e atua como um princípio organizador tanto do mundo exterior quanto interior, que diz respeito à construção das identidades e subjetividades (SARDENBERG; MACÊDO, 2011, p. 38).⁵⁷ A educação tem sido historicamente um dos principais instrumentos na transmissão das ideias, valores, condutas e mecanismos que têm assegurado a dominação dos homens sobre as mulheres, conjuntamente com a igreja, a família e o Estado (FACIO; FRIES, 2005, p. 288).⁵⁸

As relações de hierarquia entre homens e mulheres são estudadas pelo feminismo – entendido como militância política e como campo científico⁵⁹ – o qual, na verdade, não constitui uma única forma de pensamento, mas um discurso múltiplo de várias tendências, embora com bases comuns. É composto por diversas correntes que foram surgindo ao longo da história, porém que não devem ser entendidas desde uma perspectiva histórica linear de substituição de uma corrente por outra (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 648).

A primeira geração do feminismo era predominantemente intelectual, branca e de classe média, nascida como um movimento liberal de luta das mulheres pela igualdade de direitos civis, políticos e educativos, reservados apenas aos homens. E entre as décadas de

⁵⁷ As diferenças entre mulheres e homens são criadas por um pensamento dual e hierarquizado, caracterizado por pares opostos: racional/irracional, ativo/passivo, pensamento/sentimento, razão/emoção, cultura/natureza, poder/sensibilidade, objetivo/subjetivo, abstrato, concreto, universal/particular, em que um elemento do par é atribuído ao masculino e outro ao feminino, em uma perspectiva hierarquizada. Além disso, a identificação sexual dos dualismos possui elementos tanto descritivos quanto normativos. Descritivos quando, por exemplo, considera-se que as mulheres simplesmentes são irracionais, passivais, sentimentais etc. Prescritivos quando se afirma que as mulheres devem ser irracionais, passiveis, sentimentais etc. ou que não deveriam tentar ser racionais, ativas etc. (OLSEN, 2000, p. 25-26).

⁵⁸ Pierre Bourdieu (2011) destaca o trabalho de reprodução da dominação masculina realizado pela família, igreja, escola e Estado: na família ocorre a experiência precoce da divisão sexual do trabalho e da representação legítima dessa divisão; a igreja imprime uma moral dominada pelos valores patriarcais e principalmente pelo dogma da inata inferioridade das mulheres, agindo por meio da simbólica dos textos sagrados, da liturgia, espaço e tempo religiosos; a escola, mesmo tendo se desvinculado da religião, continua o processo de transmissão dos pressupostos da representação patriarcal; enquanto o Estado ratifica e reforça as prescrições e as proscrições do patriarcado privado com as de um patriarcado público, inscrito em todas as instituições encarregadas de gerir e regulamentar a existência quotidiana da unidade doméstica.

⁵⁹ Marlise Matos (2008, p. 352-53) propõe uma sustentação teórica, epistemológica e política do que denomina campo de gênero e feminista, que se preocupa em refundar a própria ciência, possibilitando um enunciar/enunciado para as mulheres - e também para os outros gêneros - que as coloca, estável e ao mesmo tempo instavelmente, no lugar de sujeito, e não mais de assujeitadas.

1930 e 1970, grupos de acadêmicas passaram a problematizar a produção do conhecimento a partir de um viés crítico, criando os estudos feministas ou estudos de mulheres (NARVAZ; KOLLER, 2006, P. 648-649; MATOS, 2008, p. 335).

A categoria gênero, como uma desigualdade socialmente construída, apareceu na segunda geração do feminismo, a partir da década de 1960, e se disseminou na ciência na década de 1980. No entanto, havia sido ainda no final da década de 1950 que Simone de Beauvoir cunhou sua famosa frase "ninguém nasce mulher: torna-se mulher" (BEAUVOIR, 1967, p. 9), referindo-se a isso como processo de construção social, cuja discussão ganharia destaque nessa segunda geração.

O recurso ao *gênero*, diferenciando-se de *sexo*, inicialmente significou uma recusa ao essencialismo biológico e à imutabilidade implícita na crença de que a anatomia dos sexos seria o destino dos sujeitos (SAFFIOTI, 2005, p. 45). Desse modo, passou-se de uma abordagem essencializante da natureza a uma análise que enfatiza traços de construção histórica, social e, sobretudo, política. A categoria era acionada quase sempre de forma binária, como ainda hoje é predominantemente realizado. Mas havia o início da afirmação política das diferenças entre os sujeitos, mais do que propriamente da igualdade formal, como havia ocorrido na primeira geração (MATOS, 2008, p. 335-338).

Ainda que a categoria gênero tenha surgido para afastar o determinismo biológico, o gênero era definido a partir do sexo enquanto categoria natural, binária e hierárquica, como se existisse uma essência naturalmente masculina ou feminina inscrita na subjetividade. Por meio desse sistema sexo-gênero, o primeiro descrevia aspectos biológicos e o segundo compreendia a construção social com base nas diferenças biológicas (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 650).

A terceira geração do feminismo provoca um novo deslocamento, desnaturalizando e desconstruindo a perspectiva de gênero das gerações anteriores, incorporando tendências pósestruturalistas e desconstrucionistas (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 650). Nessa geração, Joan Scott (1995, p. 86-88) define o gênero a partir de duas proposições principais: a primeira é de que o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos; a segunda diz respeito ao gênero como uma forma primária de dar significado às relações de poder.

No âmbito da primeira proposição, as relações de gênero apresentam quatro aspectos inter-relacionados: a) símbolos culturalmente disponíveis que evocam representações simbólicas e frequentemente contraditórias; b) conceitos normativos que estabelecem interpretações dos significados dos símbolos, que tentam limitar e conter suas possibilidades

metafóricas, estando esses conceitos expressos nas doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas; c) análise que deve incluir uma noção de política e referência às instituições e à organização social; d) identidade subjetiva, que diz respeito às formas pelas quais as identidades generificadas são substantivamente construídas, relacionadas a uma série de atividades, organizações e representações sociais historicamente específicas.

Já a segunda proposição da autora estabelece o gênero como um campo primário no interior do qual, ou por meio do qual, o poder é articulado. O gênero se constitui como referências que estruturam a percepção e a organização concreta e simbólica da vida social. Ele não é o único campo de articulação do poder, mas parece ser uma forma persistente e recorrente de possibilitar a significação do poder.

Ainda no contexto de novos deslocamentos da categoria gênero na terceira geração do feminismo, Judith Butler (BUTLER, 2003, p. 48; 59) rompe a ideia binária de dois sexos e dois gêneros e entende o gênero como um ato performático, aberto a intervenções e ressignificações dentro de um campo de possibilidades, na construção de cada sujeito. Bem como o sexo é uma significação performativamente ordenada, ele não "é" pura e simplesmente. A partir disso, não há um sexo natural, nem uma única forma de ser mulher, nem apenas dois polos mulher/homem. Dessa forma, as discussões sobre gênero passaram a empregar esforços para eliminar qualquer naturalização na conceitualização da diferença sexual.

Rejeitando os pressupostos universalistas presentes na distinção sexo-gênero, as abordagens feministas da terceira geração dedicaram-se a tentar analisar criticamente os procedimentos através dos quais o gênero é concebido como fixador de identidades, em contextos históricos e culturais específicos. Elas contrapõem a ideia de fluidez (relativa) à ideia de fixidez do gênero ancorado em bases biológicas, presente nas primeiras formulações de gênero; a noção de múltiplas configurações nas quais o poder opera de maneira "difusa" é contraposta à ideia de subordinação universal das mulheres; a intersecção entre múltiplas diferenças e desigualdades é colocada em contraposição ao privilégio da diferença sexual entendida como diferença entre homem e mulher (PISCITELLI, 2002, p.29).

A classificação do feminismo em gerações nos ajuda a entender sua evolução e reconhecer que categorias como gênero são instáveis e históricas. Entretanto, não se pode pensar que o início de uma geração supera a anterior. As ideias de cada geração permeiam variadas correntes feministas, que coexistem, frequentemente estão interligadas e se transformam continuamente a partir de novos debates. São exemplos dessas correntes os

feminismos liberais, feminismos socialistas, feminismos radicais, feminismos negros, feminismos pós-coloniais e descoloniais ⁶⁰.

Há consensos e dissensos entre as diversas pluralidades ideológicas feministas, mas pode-se dizer que elas mantêm elementos ou princípios comuns. Alda Facio e Lorena Fries (2005, p. 264-268) destacam os seguintes princípios: a) a crença de que todas as pessoas valem tanto como seres humanos igualmente diferentes quanto igualmente semelhantes, tanto dentro de cada grande comunidade humana – mulheres e homens –, como entre a comunidade de homens e de mulher; b) todas as formas de discriminação e opressão são igualmente injuriosas, repousam umas nas outras e se nutrem mutuamente, por isso a maior parte das correntes feministas não exigem simplesmente mais direitos para as mulheres e sim questionam como esses direitos serão exercidos e a quem irão beneficiar; c) o terceiro princípio relaciona-se com o sentido da existência humana, constituindo um ponto de partida de que a harmonia e a felicidade são mais importantes que a acumulação de riqueza por meio da produção, poder e propriedade; d) o pessoal é político, afirmação que amplia a análise sobre o poder e o controle social aos espaços tradicionalmente excluídos desse tipo de análise (por exemplo, a família) – os valores democráticos devem ser vividos tanto na esfera pública como na privada e a afirmação de que o pessoal é político também implica que as discriminações, opressões e violências vividas pelas mulheres não são um problema individual, e sim que a expressão individual dessa violência na intimidade é estrutural e responde a um sistema e a estruturas de poder, sendo, assim, um problema social que requer soluções nesse nível; e) a subordinação das mulheres tem como alguns de seus objetivos a disciplina e controle dos corpos; f) o gênero é uma categoria social assim como o são a raça/etnia, a classe, a geração etc. – aqui acrescentamos a orientação sexual à listagem das autoras –, que atravessa e é atravessada por todas as categorias sociais.

Além da síntese dos princípios comuns das correntes feministas apontados por Alda Facio e Lorena Fries, é relevante sintetizar também as características epistemológicas das análises realizadas pelas distintas correntes, como o fez Heleieth Saffioti (2004, p. 39):

_

⁶⁰ De forma sucinta e simplificada, os feminismos liberais estão bastante relacionados à característica da primeira geração do feminismo de busca de igualdade em relação aos homens; os feminismos socialistas consideram que a subordinação das mulheres é própria do modo de produção capitalista, por isso o patriarcado e o capitalismo devem ser vistos como mutuamente dependentes; os feminismos radicais consideram o gênero como a estrutura social predominante e a subordinação feminina está visivelmente localizada no processo reprodutivo; os feminismos negros são protagonizados por mulheres negras e se pautam principalmente na interseccionalidade de gênero, raça/etnia e classe; e os feminismos pós-coloniais e descoloniais questionam as relações de poder Norte-Sul/centro-periferia, inserindo as experiências das mulheres no contexto desenhado pelo colonialismo, pelo racismo e pelo imperialismo (CARDOSO, 2012, p. 81; FRIES; LACRAMPETTE, 2014, p. 50; PISCITELLI, 2002, p. 7-9).

- a) uma preocupação constante em demonstrar a onipresença do gênero;
- b) uma contestação permanente da objetividade concebida como separada da subjetividade e a negação do caráter não-científico da experiência;
- c) uma profunda vinculação com a ética profissional;
- d) um pressuposto básico de que todo conhecimento é socialmente construído, e, portanto, situado no tempo e espaço;
- e) uma crença-constatação de que a ideologia dominante é a ideologia da classe-raça/etnia-categoria de gênero dominante;
- f) uma convicção de que a perspectiva feminista é distinta da masculina, já que mulheres e homens ocupam posições diferenciadas na sociedade, do mesmo modo como há óticas de classe e de grupos étnico-raciais; e
- g) uma incisiva negação das ontologias dualistas subjacentes a praticamente todo pensamento ocidental, independentemente de seu caráter científico.

A grande característica comum das correntes feministas atuais é a utilização – ainda que com posturas variadas – da categoria gênero. Mas é importante entender qual sua relação com outras categorias interligadas, especialmente *patriarcado* e *mulheres*.

A diferença entre patriarcado e gênero pode ser sintetizada pelo entendimento de que o patriarcado é um caso específico de relações de gêneros, que são hierarquizadas entre seres socialmente desiguais, enquanto o gênero compreende relações desiguais e também relações igualitárias⁶¹ (SAFFIOTI, 2005, p. 51).

O patriarcado é um sistema de opressão dos homens sobre as mulheres e trata-se de uma categoria que demonstrou extrema utilidade do ponto de vista da mobilização política, ao buscar demonstrar que a subordinação da mulher não é natural e, portanto, é possível de ser combatida. Por outro lado, é problemática no que se refere à apreensão da historicidade da condição feminina, pois foi trabalhada como uma ideia global e unitária de poder que gera a subordinação feminina. De acordo com Adriana Piscitelli, o patriarcado passou a ser um conceito quase vazio de conteúdo, generalizante e abordando de maneira a-histórica e acultural um fenômeno que é contingente e histórico, como se a dominação masculina fosse universal e invariável (PISCITELLI, 2002, p. 12).

Em razão da crítica contra uma ideia universal de patriarcado, essa categoria foi sendo parcialmente abandonada e o gênero foi colocado como categoria de análise alternativa (PISCITELLI, 2002, p. 20). Mas há quem defenda que é possível sim falar de patriarcado, desde que isso seja realizado de uma perspectiva situada. Heleieth Saffioti (2005, p. 38-41) compreende que não se deve achar que o patriarcado se trata de um conceito a-histórico⁶² ou

⁶¹ As mulheres não são necessariamente desprovidas de poder em relação aos homens, porém nem sempre esse poder feminino é legitimado (SARDENBERG; MACÊDO, 2011, p. 38).

⁶² Heleieth Saffioti (2005, p. 41) considera simplista a alegação de a-historicidade do patriarcado por dois motivos. O primeiro é que se trata de uma categoria que pode sim apreender a historicidade do patriarcado como fenômeno social. O segundo é que, na base do julgamento do conceito como a-histórico, reside a negação da

que é o mesmo em diferentes momentos históricos e contextos. Segundo ela, é imprescindível o reforço permanente da dimensão histórica da dominação masculina para que se compreenda e se dimensione adequadamente o patriarcado.

Além disso, a autora privilegia a utilização de patriarcado em vez de dominação masculina, falocracia, androcentrismo ou falogocentrismo pela principal razão de que *patriarcado* exprime de uma só vez o que é expresso por todos esses outros termos (SAFFIOTI, 2005, p. 38).

No tocante à relação entre as expressões gênero e mulher/mulheres, a partir dos novos debates introduzidos na terceira geração do feminismo, as concepções sobre gênero levaram à crítica das teorias essencialistas, que definem categorias como *mulher*, e das políticas de identidade do feminismo original. (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 650). A mulher é o sujeito do feminismo, mas a categoria *mulher* foi construída em meio a relações patriarcais; assim, o deslocamento do sexo para o gênero acrescentou a ambiguidade de que a mulher em nome de quem se fala é, ela mesma, produto das relações de dominação que o feminismo deseja abolir (MIGUEL; BIROLI, 2013, p. 27-28).

Entretanto, isso não significa que não seja possível se referir às mulheres como tais. O essencialismo da noção de mulher é que deve ser afastado, entendendo-se que toda identidade se constitui em relação e afirmando uma diferença; as mulheres são consideradas como tais no âmbito de relações de poder com os homens⁶³. Desconstruir a categoria mulher é aceitar que ela não corresponde a nenhuma essência unitária e unificadora (BIRGIN, 2000b, p. 119). E, nesse sentido, ocorreu a desconstrução do sujeito do feminismo pela categoria gênero como uma categoria relacional, ao afastar o essencialismo biológico e compreender que o gênero ocorre em circunstâncias relacionais, precipuamente binárias, entre mulheres e homens.

Além disso, é preciso entender que não há uma identidade feminina única, universalizável e fixa. É preciso considerar a historicidade, heterogeneidade, variações das

historicidade do próprio fato social, isto é, há a presunção de que todas as sociedades do passado remoto, próximo e do momento atual comportaram e comportam a subordinação das mulheres aos homens. A autora discorda dessa presunção porque, apesar de não haver comprovação de sociedades matriarcais anteriores às patriarcais, há evidências, sobretudo arqueológicas, de que existiu outra ordem de gênero, distinta da sustentada pela dominação masculina.

1

⁶³ Alicia Ruiz (2000a, p. 16) explica que a constituição – de caráter histórico e social – de uma identidade supõe um jogo com outras identidades, no qual todas elas se ressignificam, sendo que nenhuma é permanente e invariável, isto é, não há uma essência "é". Nesse processo algo é deixado de fora, algo se incorpora, algo se exclui, pois a afirmação de uma diferença é condição de existência de toda identidade (não há identidades autopoiéticas). Assim ocorrem pares de diferença hierarquizada, como o par homem-mulher, em que ambos os elementos são condição necessária para as respectivas identidades masculina e feminina e como cada uma se configura. Mulher e homem são reciprocamente "o outro". Além disso, a afirmação parcial de cada identidade depende de sua capacidade de reprimir aquele que a ameaça (poder contra poder) – o poder está presente na constituição da identidade, é condição dela, e não externo a ela.

práticas e discursos que envolvem as mulheres em diferentes condições sociais. Reconhecendo-se as diferenças entre elas e possibilitando pensar como os recortes de classe, raça/etnia, geração, orientação sexual etc. permeiam as experiências do gênero (SARDENBERG; MACÊDO, 2011, p. 37; PISCITELLI, 2002, p. 35).

As mulheres não constituem um grupo único. Ainda que todas sejam subordinadas aos homens dentro do patriarcado, a sociedade não constrói todas as mulheres identicamente subordinadas nem todos os homens com os mesmos privilégios (FACIO; FRIES, 2005, P. 270-271). Suas necessidades e interesses e as situações de discriminação a que estão submetidas estão relacionadas a diferentes eixos de opressão. Nesse sentido, as mulheres que estão à margem do modelo hegemônico (como as mulheres negras e indígenas, por exemplo) são interpeladas por mais de uma fonte de opressão (CARDOSO, 2012, p. 103).

Os diversos sistemas de dominação se interseccionam e a constituição do sujeito é múltipla e contraditória, porém não fragmentada. Por isso o recurso à imagem de nó de contradições (gênero-raça-classe), utilizada por Heleieth Saffioti e que citamos anteriormente, que potencializa o efeito das contradições tomadas isoladamente. Porém não se trata de variáveis quantitativas, mensuráveis – uma mulher não é dupla ou triplamente discriminada –, mas sim de determinações que tornam a situação das mulheres muito mais complexa.

Entretanto, como aponta a autora, não se trata da figura de um nó apertado, mas sim de um nó frouxo que deixa mobilidade para cada um de seus componentes. Estes não atuam livre e isoladamente porque estão adstritos à dinâmica própria do nó, mas, de acordo com circunstâncias históricas, cada um adquire relevos distintos (SAFFIOTI, 2004, p. 37; SAFFIOTI, 2005, p. 49; 59-60).

A negação de uma essência unitária e unificadora das mulheres e a afirmação da interseccionalidade entre o gênero e diversas outras categorias estão ligadas ao reconhecimento da diferença. No entanto, não se deve pensar que há um dilema entre igualdade e diferença. De acordo com Chantal Mouffe (2013, p. 269-270), esse dilema é explodido pelo fato de que não se tem uma entidade "mulher" homogênea diante de outra entidade "homem" homogênea, e sim uma multiplicidade de relações sociais em que a diferença sexual é sempre construída de formas muito diversas.

Por isso a autora considera sem sentido o questionamento sobre se as mulheres deverem se tornar idênticas aos homens para que sejam reconhecidas como iguais ou afirmar sua diferença ao custo da igualdade. Não há identidade única feminina nem masculina que permita que as mulheres se tornem "idênticas" aos homens, tampouco a diferença e a igualdade constituem uma antítese para que a afirmação de uma implique no sacrifício de

outra. Tratam-se, na realidade, de duas dimensões da sociabilidade democrática (MOUFFE, p. 269-270; SAFFIOTI, 2004, p.38).

Uma vez que há multiplicidade de relações, a luta contra a subordinação tem que se dar de formas específicas e diferenciadas, pois a luta pela igualdade integral obscurece as diferenças e homogeneiza os sujeitos (MOUFFE, 2013, p. 269; SAFFIOTI, 2004, p.38). Assim, na interseccionalidade dos sistemas de dominação, as mulheres desenvolvem estratégias de sobrevivência individuais e, principalmente, coletivas (CARDOSO, 2012, p. 33).

Mas Alicia Ruiz (2000b, p. 26) alerta para a ambiguidade de que o reconhecimento (assim como o desconhecimento) da diferença pode jogar a favor da inclusão ou da exclusão no campo dos direitos, porque, por exemplo, a nomearmos a diferença sexual, estamos também a criando. Desse modo, a autora afirma que é importante compreender o que significa pensar o "outro" no horizonte de um discurso sobre a diferença, para que da diferença não se sigam hierarquias, exclusão ou discriminação, o que nos remete a pensar a igualdade de maneira sempre articulada à não discriminação.

A partir do debate realizado, destacamos que o trabalho utiliza a expressão *mulheres* não como uma categoria essencialista, e sim na perspectiva relacional da categoria gênero. Ademais, embora reconheça a interseccionalidade entre as categorias sociais, a análise referente ao Pronaf não aborda de maneira específica categorias como raça/etnia em razão da inacessibilidade a dados desagregados do Pronaf e do Censo Agropecuário.

3.1.2 Gênero e direito

O direito desempenha um importante papel nas relações de gênero e, historicamente, as diferenças entre homens e mulheres e a desigualdade jurídica são questões intimamente relacionadas. Essas diferenças se consolidaram no momento em que os primeiros homens tomaram o poder e se elegeram como o parâmetro humano e, desde então, a diferença sexual tem significado também a desigualdade jurídica em prejuízo das mulheres. As mulheres são consideradas pelo direito como o sexo feminino natural, a-histórico e imutável; e o sexo masculino não é considerado, uma vez que se confunde com o sujeito universal (FACIO; FRIES, 2005, p. 259; 273).

A constituição do sujeito pelo discurso do direito ocorre como se houvesse uma origem do sujeito de direito fora da ordem jurídica e, portanto, esse sujeito precedesse o discurso que o constituiu e estivesse fora dele. Mas não há constituição original, porque não há sujeito fora de cada interpelação concreta realizada de acordo com algumas qualidades ou atributos (por exemplo, maiores/menores, homens/mulheres, bom pai de família/mulher honesta etc.). Não há sujeito sem "outro", em função de, contra, frente a outro; desse modo, o sujeito que é colocado como universal não passa de uma ficção jurídica (RUIZ, 2000b, p. 25).

Antes de aprofundar esse debate, é importante entender o que é o direito. Alda Facio (2009, p. 192-193) compreende que o fenômeno jurídico tem três componentes, os quais estão dialeticamente relacionados entre si e constantemente cada um deles é influenciado, limitado e/ou definido pelos outros. O primeiro deles é o componente formal normativo: as normas formalmente promulgadas. O segundo componente é o estrutural, constituído pelas práticas jurídicas das instituições que operam as normas do componente formal normativo, práticas que não necessariamente seguem as normas legais e, também, a existência de normas não escritas em parte alguma e que não foram geradas formalmente, mas que são levadas em consideração por essas instituições.

Já o terceiro componente é o político-cultural, que se trata do conteúdo que as pessoas vão dando às normas legais por meio da doutrina jurídica, costumes, atitudes, tradições e conhecimento que tenham dessas normas. Em outras palavras, trata-se do entendimento comum sobre o que é o direito, do que as pessoas pensam ser o direito e de como regem suas condutas a partir disso. Inclui o uso das normas existentes assim como as normas não escritas que a maioria das pessoas acata, as leis derrogadas que na vida cotidiana seguem vigentes e as relações entre as leis escritas e não escritas.

Por meio desses três componentes, o gênero funciona dentro do direito – isto é, o direito tem gênero – e o direito funciona como estratégia para criar gênero. Essas duas premissas permitem analisar o poder do direito como algo mais que uma sanção negativa que oprime as mulheres, uma vez que também cria diferenças de gênero e de identidades, não é monolítico, nem unitário (BIRGIN, 2000a, p. 12; SMART, 2000, p. 34).

Quanto à afirmação de que o direito tem gênero, este é um dos três principais enfoques da teoria feminista sobre o direito, explicados por Carol Smart (2000, p. 35-40). O primeiro afirma que o direito é sexista, pois, ao estabelecer diferença entre homens e mulheres, colocou as mulheres em desvantagem: menor quantidade de recursos materiais, julgamento por padrões diferentes e inadequados (assim, não há objetividade na aplicação dos critérios jurídicos), desigualdade de oportunidades, não reconhecimento dos danos a mulheres porque

esses danos outorgam vantagens aos homens etc. Para Carol Smart, a utilização do conceito de sexismo⁶⁴ implica a possibilidade de anular a diferença sexual, desconsiderando que ela é parte da estrutura da linguagem e do significado, parecendo, assim, uma solução para mascarar um problema muito mais profundo.

O segundo enfoque é de que o direito é masculino e surge da noção empírica de que a maioria dos legisladores e advogados são homens. De acordo com essa abordagem, o direito não deixa de aplicar critérios objetivos ao sujeito feminino; esses critérios estão sendo devidamente aplicados, o problema é que são critérios masculinos. Então, insistir na igualdade, neutralidade e objetividade é insistir no julgamento das mulheres de acordo com valores do gênero masculino. A crítica realizada a essa visão é que perpetua a noção de direito como uma unidade, em vez de vê-lo como um problema e ocupar-se de suas contradições internas.

O terceiro enfoque, o qual é adotado pelo trabalho, é de que o direito tem gênero. Tal enfoque permite pensar o direito em termos de processos que operam de maneiras muito diferentes e não tem a presunção absoluta de que qualquer coisa que o direito faça sempre explorará as mulheres e favorecerá os homens sem que possa haver rupturas. Dentro dessa perspectiva, o objetivo de neutralidade em relação ao gênero é abandonado. Como afirma Carol Smart (2000, p. 40), em vez de se perguntar "como o direito pode transcender o gênero?", é mais frutífero perguntar "como opera o gênero dentro do direito e como o direito opera para produzir o gênero?". Esse enfoque permite pensar em estratégias de transformação por meio do direito, o que não seria possível dentro da perspectiva anteriormente citada de que o direito é masculino.

O direito é um legitimador do poder, como instituinte de algumas relações sociais em detrimentos de outras, como ordem constitutiva da subjetividade. Por isso ele atua como um instrumento de articulação do sistema patriarcal, já que, através dele, são reguladas as condutas de homens e mulheres para que sejam convergentes com um determinado modelo de convivência (o patriarcal) e são modeladas as identidades de gênero de modo a responderem às funções ideologicamente atribuídas a mulheres e homens. O gênero é disciplinado pelo direito de forma entrelaçada a outros sistemas normativos (social e moral), porém é inegável a força prescritiva e legitimante desse discurso social, que deslocou outros discursos (ou se apropriou deles) e se utiliza da ameaça da força e do medo diante do seu descumprimento (RUIZ, 2000a, p. 18; 22; FACIO; FRIES, 2005, p. 290-291).

_

⁶⁴ O sexismo se distingue do machismo no sentido de que, no plano psicológico, o sexismo é uma crença consciente que insere as mulheres em uma posição inferior; já o machismo se dá de forma inconsciente.

Para entender como o direito produz gênero é necessário compreender que o direito é um discurso social. Como discurso social, o direito dota de sentido as condutas dos seres humanos e os converte em sujeitos, ao mesmo tempo em que opera como grande legitimador do poder, que se impõe através das palavras da lei. O direito legitima o poder no Estado e em todos os interstícios da vida social: ele é a linguagem autorizada do Estado e, consequentemente, é um discurso impregnado com o poder do Estado. Nesta perspectiva, o direito é um discurso patriarcal por duas razões: a) o discurso reflete a cultura dominante em cada Estado, e a cultura dominante em todos os Estados atuais é patriarcal; b) se o poder estatal é patriarcal, o seu discurso também o é (RUIZ, 2000b, p. 20-21; FACIO, 2000, p. 4).

O discurso não é apenas uma forma de falar sobre um tema, mas também a forma como se pensa e se atua sobre esse tema. Por isso a resposta para entender a relação entre direito e gênero não está no mero estudo da norma formal; deve-se atentar aos outros componentes do direito (a prática jurídica e o componente político-cultural). O discurso do direito é uma forma de falar, pensar e atuar sobre as mulheres, os homens e as relações entre ambos, conformando subjetividade e identidades; e, sendo um discurso patriarcal, as mulheres são discutidas, descritas e tratadas pelo direito de maneira subordinada aos interesses dos homens (FACIO, 2000, p. 4; RUIZ, 2001, p. 8;).

A própria linguagem utilizada pelo direito reproduz uma estrutura de subordinação. Ao mesmo tempo em que a linguagem reflete a situação das mulheres na cultura patriarcal, também mantém e reproduz essa situação. Pois o poder de nomear – como poder de criar e definir palavras e regras gramaticais, de dar identidade às coisas, estabelecendo-as como pontos de referência ou relacionando umas com as outras – é o poder de conformar uma determinada cultura, de estabelecer o que existe e o que não existe, o que se considera natural e o que não é natural, o bom e mau. Por meio da linguagem, transmitem-se os hábitos culturais através das pessoas e das gerações. Logo, quando essa linguagem oculta as mulheres atrás do gênero masculino ou minimiza, relativiza e ridiculariza as mulheres frente ao gênero dominante, ela não só comunica os hábitos e valores de uma cultura como também os conforma e os fixa (FACIO; FRIES, 2005, p. 282-283)⁶⁵.

O direito como um discurso social define e conforma os gêneros. Reconhecer alguém como sujeito de direito ressignifica o discurso acerca desse alguém. Além de sua

_

⁶⁵ A regra geral que os juristas evocam em relação ao uso do gênero das palavras é que, na locução corrente, o masculino inclui geralmente o feminino (princípio de representação simbólica segundo o qual a cabeça evoca naturalmente todo o corpo). Já o feminino não compreende, senão excepcionalmente, o masculino, porque não se designa o todo pela parte considerada mais frágil (HESPANHA, 2001, p. 73).

operatividade efetiva, a atribuição da palavra a partir do direito produz uma intervenção importante no mundo simbólico (RUIZ, 2001, p. 8). Inicialmente, o direito tomou como sujeito os homens, partindo de seus interesses e preocupações e como um dos instrumentos de imposição do poder masculino; e, em uma segunda etapa histórica, conjugou um método de regulação específica das mulheres, dito como se fosse neutro e supostamente dirigido a um sujeito universal (FACIO; FRIES, 2005, 291-292).

Desse modo, quando o gênero masculino se apresenta como neutro, enquanto o feminino precisa ser expressamente caracterizado, as mulheres são vistas como pertencendo ao campo do específico e o homem, ao campo do universal. Por isso os direitos ditos como universais (como os direitos humanos) não incluem direitos que as mulheres necessitam de forma específica. Se o direito fosse realmente neutro, as necessidades exclusivas de qualquer gênero seriam tratadas de maneira especial; mas o que ocorre é que as necessidades masculinas são tomadas como as necessidades universais, e, as das mulheres, tratadas como "especiais" e geralmente traduzidas em direitos de menor valor ou cuja eficácia não é garantida (FACIO; FRIES, 2005, p. 264; 285).

Além do direito esconder as mulheres atrás de um suposto sujeito de direito universal – que na verdade tem como pressuposto o homem –, o direito participar da configuração do estereótipo de mulher, consolidando certa figura de mulher por meio da atribuição implícita ou explícita de algumas qualidades e da negação de outras – como a imagem de "mulher honesta" por exemplo. É a partir dos estereótipos que as regras jurídicas reconhecem ou negam direitos às mulheres reais, de carne e osso, como expressa Alicia Ruiz (2000a, p. 10).

Embora frequentemente sejam importantes as alterações normativas, mudar uma lei não basta para superar as desigualdades jurídicas em relação às mulheres, porque o direito não se esgota em seus aspectos normativos. O direito opera além da normatividade e instala crenças e mitos que consolidam um imaginário coletivo resistente às transformações, participando do processo de construção da realidade – que é social e historicamente definida, mas tomada como natural: prescreve o que se deve ou não fazer, dizer ou pensar, e opera

pelo discurso jurídico, adquirem (uma) identidade e são sujeitos segundo os alcances que resultem das múltiplas formas das quais o direito se dirige a elas (RUIZ, 2000a, p. 18.).

60

⁶⁶ As qualidades que definem uma "mulher honesta" não estão na realidade escritas na lei, mas é a "honestidade juridicamente valorizada" que determinará que uma mulher de carne e osso seja ou não condenada. O conceito de honestidade que o direito toma para si se integra com prescrições normativas, crenças depositadas no imaginário social, teorias sustentadas pelos juristas, interpretações enunciadas por juízes, concepções ideológicas, conhecimentos científicos próprios de uma época e de uma sociedade. As mulheres são interpeladas

naturalizando certos vínculos, hierarquias e práticas, por meio de um mecanismo de legitimação seletiva de alguns deles (RUIZ, 2000a, p. 11-14)⁶⁷.

Desse modo, a naturalização do entorno social e dos sujeitos – incluindo os sujeitos femininos – oculta o processo de atribuição de sentido e a realidade da vida cotidiana aparece objetivada como sendo *a* realidade – como ocorre com as relações de gênero –, e, quando há tentativa de extravio, o universo simbólico permite o retorno à realidade. Entretanto, apesar dos mecanismos de conformação do "eu social", este não configura o "eu total"; as pessoas não são meramente passivas e moldadas socialmente sem que haja qualquer resistência (RUIZ, 2000a, p. 12-13; RUIZ, 2001, p. 9; BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 38-40; 135) ⁶⁸.

Nesse sentido, as mulheres também são criadoras das suas construções políticas e sociais, sendo possível criar outros sentidos, delinear novos espaços e desenhar figuras diferentes por meio de operações simbólicas nas quais se integram linguagem, ritos, mitos, racionalizações, conceitos normativos (RUIZ, 2000a, p. 13). De acordo com Heleieth Saffioti (2004, p. 35; 40), o sujeito se constitui socialmente no sentido de que é forjado nas e através das relações sociais, mas de uma maneira que não é completa nem definitiva, por isso não se pode dizer que a matriz dominante de inteligibilidade do gênero não possa ser subvertida por matrizes não hegemônicas, mas competidoras. O sujeito feminino pode, então, transitar dentro e fora do gênero, o que significa que mulheres podem vivenciar o gênero e, simultaneamente, criticá-lo e /ou acionar matrizes alternativas de inteligibilidade de gênero.

Por isso mesmo o direito sendo um discurso social que tem gênero e reproduz gênero, legitimando as relações de poder existentes, também pode servir para sua transformação. Ele é um discurso carregado de historicidade e ideologia e é também complexo, opaco, paradoxal e enunciado por atores diversos, os quais agregam, modificam e eliminam sentidos. As subjetividades e identidades sociais e individuais são, ao menos parcialmente, instituídas por esse discurso conformado por muitas vozes, que se fazem ouvir e lutam para ganhar outros lugares ou preservar os que foram alcançados (RUIZ, 2000b, p. 20-21; RUIZ, 2000a, p. 14).

⁶⁷ De acordo com Peter Berger e Thomas Luckmann (2004, p. 87), há três momentos dialéticos na realidade social: a sociedade é um produto humano; a sociedade é uma realidade objetiva; as pessoas são um produto social.

⁶⁸ A realidade é uma construção social, ela é apreendida pelos indivíduos como natural e certa, dá sentido à vida cotidiana e se apresenta como coerente. A realidade é socialmente definida, mas são indivíduos concretos e grupos de indivíduos que atuam como definidores, de tal modo que o êxito da manutenção do universo simbólico – concebido como a matriz de todos os significados socialmente objetivados e subjetivamente reais – está relacionado ao poder de tais indivíduos. O universo simbólico fornece uma integração unificadora de todos os processos institucionais separados e, então, a sociedade inteira ganha sentido (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 141; 157).

3.1.2.1 Sujeito de políticas públicas

As políticas públicas não se resumem às disposições jurídicas com as quais se relacionam, pois são arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados visando a adequar meios e fins (BUCCI, 2009, p. 251; 254; BUCCI, 2002, p. 241). Mas o elevado grau de interpenetração entre as esferas jurídica e política faz com que o discurso social do direito seja reproduzido pelas políticas públicas, não somente por meio de normas formais que atuam como seu suporte, mas também pela prática das instituições e aspectos político-culturais. Logo, tanto quanto o direito, as políticas públicas tradicionalmente estabelecem um sujeito supostamente universal.

Os sujeitos não são meramente representados, mas *produzidos* por via de práticas de exclusão que não são visíveis na estrutura jurídica da política. Por isso Judith Butler afirma que a lei produz e oculta a noção de "sujeito perante a lei" e, desse modo, não basta pensar como melhorar a representação das mulheres na linguagem e na política; é preciso entender que essas mulheres são produzidas e reproduzidas pelas mesmas estruturas de poder por meio das quais se busca a emancipação (BUTLER, 2003, p. 19).

Essa crítica se relaciona a um debate histórico sobre se o feminismo deve ou não ter qualquer forma de relação direta ou indireta com o Estado e com o direito; se é possível promover algum tipo de mudança na situação real e estrutural da desigualdade entre mulheres e homens por meio do Estado e do direito; se o debate feminista entra no Estado ou permanece fora, numa posição crítica, fazendo um monitoramento das políticas; se propõe instrumentos ou instituições específicas ligadas às condições das mulheres ou procuram transversalidade nas políticas públicas (ALVAREZ, 2000, p. 9).

Assim, pode-se distinguir o feminismo como crítico do direito – uma crítica feminista ao direito –, e o direito como ferramenta do feminismo, que poderíamos chamar de crítica jurídica feminista, a qual permite pensar o direito como forma de mudar as relações de poder (JARAMILLO, 2009, p. 121) ⁶⁹. Nessa segunda perspectiva, o direito pode ser pensado não só

-

⁶⁹ Isabel Jaramillo (2009, p. 121) realizada, ainda, subdivisões dessa classificação. Dentro da crítica feminista ao direito, pode-se distinguir a crítica aos pressupostos do direito e suas noções fundamentais (assim, estaria inserida na teoria do direito) e a críticas às instituições jurídicas atualmente vigentes. E, dentro da perspectiva dos usos do direito como ferramenta do feminismo, é possível falar em usos estratégicos e usos não estratégicos. Ainda, há a possibilidade de entrecruzamentos de acordo com os tipos de feminismo.

como um instrumento de luta, mas também como um *lugar de luta*, a partir do ingresso das feministas nesse campo (SMART, 2000, p. 32).

Sonia Alvarez (2000, p. 15; 22) critica a dicotomia simplista de que, por um lado, o Estado incorpora as demandas e discursos feministas e, por isso, devem ser aproveitados os espaços que se abrem; e, por outro lado, qualquer forma de lidar com o Estado leva, inevitável e diretamente, à cooptação. Para a autora, a questão é muito mais complexa e nuançada, porque o Estado toma conceitos e demandas dos movimentos em geral (das feministas, em particular) e os traduz para efeitos que nem sempre são aqueles que inicialmente foram pensados por esses movimentos.

Portanto, é insuficiente pensar em termos de dois papéis dicotômicos do Estado. É preciso atentar ao Estado como um autor que não é neutro na estruturação das relações de gênero, raça/etnia, classe etc., e, por isso, levar em consideração as formas como o Estado *reposiciona* os sujeitos femininos que o adentram (ALVAREZ, 2000, 22-24).

Compreendendo que as demandas feministas não necessitam ficar completamente externas ao Estado - porque o direito pode servir para mudar as relações de poder -, aceita-se a ideia de que as políticas públicas podem contribuir para a redução da desigualdade de gênero. Para isso, Marta Farah (2004, p. 128-129) estabelece os seguintes pressupostos:

- 1. Em primeiro lugar, reconhecendo que esta desigualdade existe e que ela deve e pode ser reduzida.
- 2. Em segundo lugar, integrando o combate à desigualdade de gênero à agenda de governo, junto com o combate a "outras desigualdades".
- 3. Em terceiro lugar, identificando como e onde estas desigualdades se manifestam e quais seus impactos para se poder planejar estratégias de ação. Tal identificação pode contar:
- a. Com o conhecimento acumulado por todos e todas envolvidos nesta luta em todo o país;
- b. Com a participação da sociedade civil local, sobretudo com a participação das mulheres;
- c. Com as equipes envolvidas diretamente com a implementação das políticas desde que sensibilizadas para a problemática de gênero.
- 4. A identificação concreta das formas como se manifestam as desigualdades de gênero permite identificar prioridades de ação, como as apontadas pela agenda de gênero: a) combate à violência contra a mulher; b) políticas de atenção integral à saúde da mulher; c) programas de geração de emprego e renda e de capacitação; d) acesso a crédito; e) acesso à propriedade; f) combate à discriminação no trabalho, dentre outras.
- 5. Mas, é muito importante, para além destas ações dirigidas, incorporar um olhar de gênero a todas as políticas públicas.

Como afirma Virgínia Guzmán (2000, p. 64), é necessária uma nova institucionalidade⁷⁰ que contemple outras relações e posições no cotidiano das práticas organizacionais do Estado, levando em conta novos atores sociais e políticos e sendo mais permeável às questões de gênero. Trata-se de incorporar a transversalidade de gênero desde o processo de elaboração da política pública, passando por sua implementação e avaliação.

A transversalidade de gênero nas políticas públicas relaciona-se à elaboração de uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências políticas, institucionais e administrativas e uma responsabilização de agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas distintas esferas do governo e entre elas, por meio de uma ação integrada entre as diversas instâncias governamentais e o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (BANDEIRA, 2014, p. 6)⁷¹.

Em 1985, a Conferência ocorreu em Nairóbi-Quênia e marcou a primeira vez que, pública e internacionalmente, houve a defesa da proposta de que as contribuições remuneradas e sobretudo as não remuneradas das mulheres, em todos os aspectos e setores de desenvolvimento, fossem reconhecidas e houvesse esforços para medir e refletir sobre essas contribuições nas contas nacionais e estatísticas econômicas.

Até que, em 1995, em Beijing, finalmente surgiu a estratégia reconhecida como transversalidade de gênero, com o compromisso de incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social -, com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em aspectos como a remuneração, a segurança social, a educação, a partilha de responsabilidades profissionais e familiares e a paridade nos processos de decisão. Havia nisso o imperativo de que os governos nacionais passassem a integrar perspectivas de gênero na legislação, nas políticas públicas, nos programas e projetos, considerando, antes de se adotarem decisões em matéria de política governamental, uma análise de suas repercussões nas mulheres e nos homens. Nessa Conferência chamou-se a atenção para a relação entre gênero e pobreza e a consequente necessidade de medidas próprias para atender à especificidade da condição social das mulheres na pobreza (BANDEIRA, 2014, p.9-11 PACHECO, 1998, p. 45-46).

Na América Latina, a preocupação feminista com o Estado tem origens muito pragmáticas na transição democrática dos Estados, quando algumas correntes feministas começaram a pensar ser possível promover mudanças na situação das mulheres a partir do Estado, e também porque os próprios contextos políticos locais e globais passaram a se proclamar mais receptivos (ALVAREZ, 2000, p. 13). Destaca-se a influência da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1979 e com entrada em vigor em 1981, que considera "discriminação contra a mulher": toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher independentemente de seu estado civil com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos: político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. A CEDAW ainda dispôs sobre as mulheres rurais, estabelecendo que os Estados-parte devem levar em consideração os problemas específicos enfrentados pelas mulheres rurais e o importante papel que desempenham na subsistência econômica de sua

⁷⁰ Virgínia Guzmán (2000, p. 64) define a institucionalidade governamental como o arranjo das instituições políticas do Estado para assegurar, por atos jurídicos ou deveres reconhecidos, os procedimentos político-administrativos que orientam e têm efeito sobre o comportamento organizacional e institucional na tomada de decisões políticas dos gestores e/ou dirigente do Estado.

As origens históricas internacionais da proposta de transversalidade do gênero nas políticas públicas estão relacionadas à Conferência Mundial de Mulheres. Em 1975 ela foi realizada na Cidade do México e foram formuladas propostas e recomendações para melhorar a condição de vida das mulheres do globo e de acesso às mesmas oportunidades que os homens. Porém, houve pouco empenho dos Estados em efetivar o compromisso assumido.

As políticas devem ser elaboradas pensando sempre no impacto diferenciado sobre mulheres e homens (e outras questões interseccionais) e, também, admitindo a legitimidade de ações específicas voltadas ao fortalecimento das mulheres. Deve ser reconhecida a especificidade da condição feminina, subordinada pelas relações de gênero, e, ao mesmo tempo, as mulheres devem ser entendidas como sujeito de transformação (SILVEIRA, 2004, p. 70).

Por isso se dá a importância das denominadas ações afirmativas, ações positivas, discriminação positiva e políticas de cotas, as quais têm a intenção de um tratamento preferencial ou compensatório a um determinado grupo ou parcela social que se encontra em posição de desvantagem social ou subrepresentado politicamente, em razão de discriminações, preconceitos ou estereótipos passados ou presentes. Trata-se da busca por igualdade material, um tratamento diferenciado aos desiguais (MELO, 2003, p. 122).

Há que se considerar que a produção discursiva estatal sobre o gênero é sempre internamente contraditória, polifônica e, por isso, nos processos de tradução político-culturais estatais as demandas feministas, algumas vezes, são transformadas em *familismo*. Isso significa que as mulheres são vistas principalmente a partir de sua função na família e as políticas públicas "investem" nas mulheres pelo efeito multiplicador que tal ação pode ter sobre a família e sobre a sociedade como um todo (ALVAREZ, 2000, p. 18; FARAH, 2004, p. 139-140).

No entanto, a posição hegemônica dos movimentos de mulheres tem por base a perspectiva de direitos, pela qual deve ser garantida a ampliação do espaço da cidadania, pela extensão de direitos a novos segmentos da população – no caso, as mulheres – e pela sua inclusão na esfera do atendimento estatal (FARAH, 2004, p. 139-140).

Embora de forma não explícita, a perspectiva do familismo é bastante presente nas políticas públicas para as mulheres rurais e, de forma específica, no Pronaf. Antes de falarmos desse programa voltado às agricultoras familiares, no próximo item discutimos as relações de gênero no meio rural, que determinam a divisão sexual do trabalho e, como consequência, influenciam a forma como as mulheres são vistas pela política agrícola e dela participam.

3.2 Agricultoras familiares: divisão sexual do trabalho e importância das mulheres para o desenvolvimento

3.2.1 Divisão sexual do trabalho

Para compreender as relações de gênero, que inserem as pessoas em lugares diferenciados e hierarquizados, e, assim, compreender o lugar ocupado pelas mulheres na agricultura familiar, é necessário entender que a unidade familiar é um lugar de conflito. Maria José Carneiro (2008, p. 257) afirma que a dificuldade de compreensão da dinâmica de reprodução social e econômica da agricultura familiar reside no fato de que as análises costumam se restringir aos componentes econômicos das relações, sob a ótica de mercado e restringindo sua especificidade ao emprego da mão de obra familiar e ao tamanho limitado da capacidade produtiva. Entretanto, a família agrícola não é apenas uma unidade de produção, mas também uma unidade social, integrada por uma variedade de relações sociais.

Em sua constituição estão interligados os domínios do parentesco e do trabalho, e, dessa relação, resultam os princípios que orientam as relações sociais e permitem apreender a lógica de atuação dos membros. Porém, não se deve pensar que a unidade familiar é uma estrutura rígida e cristalizada, pois ela é permeada por diferentes estratégias coletivas e individuais (CARNEIRO, 2008, p. 258-259). É necessário o reconhecimento de seus membros enquanto indivíduos, com histórias e projetos particulares, que não se confundem, necessariamente, com a história e os projetos da família como um todo, considerando-os atores plenos do desenvolvimento rural, para além da própria dimensão familiar (WANDERLEY, 2011, p. 111).

Pensar a família como uma unidade indissociável invisibiliza a contribuição das mulheres, sejam elas mulheres, filhas, mães, agregadas. O gênero participa da constituição das relações sociais na agricultura familiar. A partir de diferenças percebidas entre os sexos e de forma hierarquizada, ele atua como elemento organizador e legitimador de uma divisão sexual do trabalho e de construção de papéis sociais correspondentes a essa divisão.

O trabalho das mulheres na agricultura pode acontecer de forma independente, trabalhando por conta própria; como trabalhadoras não remuneradas na agricultura familiar; ou como trabalhadoras remuneradas ou não remuneradas nas atividades de terceiros. Além disso, há ocorrência comum de mulheres autodeclaradas inativas (FAO, 2011, p. 7), mas que

exercem inúmeras atividades essenciais para a reprodução familiar, as quais, no entanto, são consideradas como não trabalho.

Tais situações são influenciadas pela divisão sexual do trabalho no âmbito das relações de gênero. Essa divisão tem dois princípios: separação e hierarquia. O princípio da separação estabelece que existem trabalhos específicos de homens e outros específicos de mulheres; enquanto o princípio da hierarquia define que os trabalhos realizados por homens têm valor superior aos trabalhos realizados por mulheres (OSORIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 75).

Essa divisão determina que os trabalhos masculinos estão destinados prioritariamente às atividades vinculadas à esfera produtiva, enquanto os femininos se relacionam à esfera reprodutiva⁷². Às mulheres é reservado o espaço doméstico, da casa, de reprodução familiar, cuidado das crianças e dos idosos, como extensão da sua condição biológica de "fêmea da espécie"; enquanto a autoridade e a produção que gera renda monetária são relacionadas aos homens (SARDENBERG; MACÊDO, 2011, p. 33).

No meio rural, as mulheres são responsáveis pela reprodução, cuidado da casa e por atividades como cultivo de horta e ervas medicinais, pequenas criações, atividade leiteira. O trabalho que elas realizam na produção familiar é considerado mera extensão do trabalho doméstico, de seu papel como mãe, esposa e dona de casa (SILVA; SCHNEIDER, 2010; FARIA, 2009, p. 19).

Entretanto, isso não significa que as mulheres não realizem as mesmas atividades que os homens. Na agricultura familiar, todos trabalham, muitas vezes com o objetivo de sobrevivência da família, e tanto meninos quanto meninas começam já na infância. Porém, existe uma invisibilidade do trabalho feminino, que é considerado não trabalho. O trabalho das mulheres serve para complementar o serviço do outro ou para cumprir uma ausência, e não para redividir as tarefas de forma mais pertinente, e muito menos o poder e o reconhecimento social que recobre. Ademais, a simultaneidade das mulheres nos trabalhos produtivos e reprodutivos não altera a responsabilidade quase exclusiva pelo trabalho doméstico e de cuidado, que se coloca como parte de sua identidade primária, uma vez que a maternidade é considerada seu lugar principal (FARIA, 2009, p. 18; NOBRE, 1998a, p. 17; 21, MELO, 2003, p. 184).

⁷² Teresa Lisboa e Mailiz Lusa (2010, p. 885-886) falam de uma terceira categoria de atividades além das produtivas e reprodutivas, que se refere às atividades de gestão comunitária, destinadas a fazer funcionar a trama comunitária, processos sócio organizativos, destinados a reivindicar políticas públicas, gerar serviços básicos, apoio mútuo, solidariedade em relação ao cotidiano e administrar situações de crise.

Por outro lado, o fato do trabalho produtivo voltado ao mercado constituir a própria identidade masculina – e não a feminina – implica que as mulheres estão como que provisórias no mundo do trabalho, por isso são consideradas meras "ajudantes". Além disso, a divisão sexual do trabalho origina uma divisão entre trabalho leve e pesado que, no entanto, não é realizada pelo esforço físico do trabalho propriamente, e sim de acordo com quem o executa. Em decorrência disso, mesmo que no cotidiano da agricultura familiar não haja trabalho que as mulheres não executem, quando realizam atividades remuneradas, elas recebem menos que os homens pela mesma atividade (MELO, 2003, p. 187), porque supostamente eles realizam um trabalho mais pesado. E, ainda, quando as tarefas são mecanizadas e passam a exigir menor força física, contraditoriamente as mulheres são excluídas (NOBRE, 1998a, p. 18-19)⁷³.

Nesse processo de diferenciação social entre mulheres e homens, o modelo dominante (patriarcal) de família tem um papel predominante que estabelece o homem/marido/pai como chefe da família – como unidade social e unidade de produção –, que detém a autoridade (SARDENBERG; MACÊDO, 2011, p. 42). Assim, os homens têm mais autoridade e controle que as mulheres e, portanto, maior capacidade de mobilizar uma variedade de recursos econômicos e sociais em busca de seus interesses. É nessa perspectiva que as políticas públicas para a agricultura familiar, ao delinearem suas regras e definições de acesso a recursos, devem levar em conta que se destinam a grupos caracterizados por relações de desigualdade, subordinação e invisibilidade do trabalho da mulher (PACHECO, 1998, p. 48-49).

Além disso, outra questão relacionada ao debate sobre políticas públicas e gênero é se o reconhecimento público das mulheres deveria ter como eixo a visibilidade do trabalho feito no espaço privado, que envolve o cuidado, ou a sua profissão de agricultora, no qual elas exercem um papel na divisão social do trabalho. Entretanto, Miriam Nobre entende que, assim como se deve fugir da oposição radical entre trabalho produtivo e reprodutivo⁷⁴, as ações

-

Outro aspecto sobre a remuneração das mulheres e homens é apontado por Beatriz Heredia e Rosângela Cintrão (2006, p. 5), que é a especificidade de que é comum na área rural as mulheres e filhos pertencentes a unidade de trabalho familiar irem com o marido/pai realizar trabalhos como assalariados, mas, na medida em que o pagamento é baseado na tarefa e produção realizada, o pagamento é único, indivisível e feito ao homem, considerado chefe de família.

⁷⁴ Miriam Nobre (1998b, p. 17-18; 56) explica que as dimensões produtivas e reprodutivas não são opostas, e sim possuem um caráter de continuidade, pelo qual mulheres e homens participam de ambas, porém condicionados por seus papéis de gênero e pela desvalorização do feminino. Um exemplo dessa desvalorização é que tradicionalmente as mulheres são responsáveis por grande parte das etapas de produção do leite, principalmente se é para o consumo doméstico; mas, à medida que o leite vai para o mercado e contribui com maior peso para a renda da família, as tarefas passam progressivamente a ser desenvolvidas pelos homens e são realizados investimentos para melhorar a produtividade. Enquanto fruto de uma produção complementar,

políticas devem articular ambas as dimensões, que fazem parte da vida das agricultoras (NOBRE, 1998b, p. 61).

Isso se relaciona também à crítica à dicotomia público-privado. O trabalho produtivo costuma ser associado ao espaço público, destinado aos homens; e o trabalho reprodutivo, como parte do espaço privado, reservado às mulheres. Porém, essa separação não deve ser interpretada com rigidez, como se cada pessoa não pudesse transitar por ambos os espaços e estes não estivessem interligado, sobretudo no meio rural. O trabalho da mulher agricultora familiar na casa e na roça revela o quão entrelaçadas são suas atividades em ambos os espaços, e as mulheres rurais são essencialmente pluriativas, combinando, de forma simultânea ou sucessiva, atividades agrícolas assalariadas, atividades por conta própria ou não remuneradas, com atividades não agrícolas diversas (MELO, 2003, p. 171).

Entretanto, mesmo transitando pelos dois espaços, a posição de agricultora das mulheres é ocultada e os homens são comumente considerados o representante da unidade familiar perante as políticas públicas. E não apenas o trabalho produtivo das mulheres é invisibilizado, como também o trabalho reprodutivo que realizam, por não gerarem valor de troca, é considerado sem valor (MELO, 2003, p. 171). O sistema capitalista, que é patriarcal, faz parecer que trabalho produtivo e trabalho reprodutivo não dependem um do outro, além de tentar reduzir a ideia de econômico ao monetário, o que vincula a ideia do que é trabalho àquele passível de troca no mercado (FARIA, 2009, p. 19).

A invisibilidade do trabalho produtivo e reprodutivo das mulheres rurais e, de forma específica, das agricultoras familiares ocorre também nas estatísticas que não os registram e, assim, há a ocultação de informações sobre profundas desigualdades de gênero. O fato das mulheres realizarem várias atividades simultaneamente dificulta e limita ainda mais a avaliação do tempo gasto com tarefas domésticas. E, ainda, não há o reconhecimento da própria casa (especialmente o que se denomina "quintal") como um espaço de trabalho produtivo e que é também gerador de renda⁷⁵ (PACHECO, 1998, p. 51; FARIA, 2009, p. 19).

realizada pela mulher, o resultado contribui para o pagamento das contas básicas e para a compra de produtos de consumo doméstico; quando entre o "dinheiro grande", novos investimentos na produção são feitos e isso não é assunto de mulher.

⁷⁵ A descrição do roçado como o lugar dos homens e da casa como lugar das mulheres considera como parte da casa o pátio onde se criam pequenos animais, como aves, cabras e porcos, e as mulheres presentes nas feiras vendendo verduras, frutas e condimentos. A mobilização das mulheres agricultoras pelo reconhecimento de sua profissão e a valorização das práticas agroecológicas contribuíram para atribuir novo sentido às atividades realizadas por elas e à diversificação. Além disso, em muitos estudos, o quintal é apresentado como o subsistema mais eficiente, gerando renda mais elevada por unidade de área e de trabalho, garantindo o abastecimento familiar das famílias agricultoras e a reposição dos nutrientes do solo pelo aproveitamento de resíduos (NOBRE, 2012, p. 97).

Nessa questão se insere a importância da economia feminista, que questiona o paradigma dominante e patriarcal do pensamento econômico a partir da invisibilidade das mulheres e busca ressignificar o trabalho de forma mais abrangente, agregando a esfera reprodutiva. Ela critica o modelo neoclássico de família unitária, tratada como se fosse uma unidade de produção e consumo sem diferenciações internas; e como se os recursos e a renda fossem reunidos em um fundo comum, por um chefe altruísta que representasse as preferências de todos e procurasse maximizar os recursos⁷⁶. Já que, na verdade, a família é uma matriz complexa de relações, em que há uma barganha constante e frequentemente implícita, sujeita às restrições estabelecidas por gênero, idade, grau de parentesco e ao que se é socialmente permitido que se negocie (FARIA, 2009, p. 14-15; BUTTO, 2010, p. 216).

A coleta de informações incluindo as mulheres vem se ampliando e qualificando desde a década de 1980 e, na década de 1990, a economia feminista começou a se consolidar, considerando que dar visibilidade às mulheres rurais constituiu-se em uma demanda e em uma estratégia de política pública (BUTTO et al., 2014, p. 38). Mas é preciso avançar para permitir análises sobre as mulheres na produção da agricultura familiar, incluindo informações desagregadas por cor/raça/etnia, por exemplo. Além disso, deve-se levar em conta que existem variáveis, como a jornada de trabalho, que expressam o estereótipo feminino de provedora das necessidades da família, na medida em que as mulheres rurais costumam declarar reduzido número de horas semanais trabalhadas (MELO; DI SABBATO, 2006, p. 84) 77.

E ainda é comum que a forte presença das mulheres no trabalho não remunerado e para o autoconsumo seja avaliado como um indicador negativo a ser superado, considerando um pressuposto (explícito ou não) de que a agricultura familiar é atrasada e será superada pela expansão do capitalismo no campo com relações de trabalho assalariadas. Ao contrário, os

_

⁷⁶ Contrariamente a essa ideia de chefe altruísta, Carmen Deere e Magadalena León (2002, p. 42) demonstram que, na lógica de distribuição de renda na unidade familiar, existem evidências empíricas que demonstram que: a) nem toda a renda gerada pelos membros da família é necessariamente reunida no fundo comum; b) homens e mulheres gastam sua renda de forma diferente; c) a renda reunida no fundo comum não resulta necessariamente em consumo compartilhado ou em partes iguais destinadas ao consumo para todos os membros da família, pois a renda controlada pela mulher tem mais probabilidades de contribuir para a garantia da alimentação da família e o bem-estar dos filhos do que a controlada pelo homem. Esses aspectos demonstram o caráter problemático de se pensar que não importa quem é o representante da família perante as políticas públicas, porque teoricamente a família toda seria beneficiada do mesmo modo.

⁷⁷ Por isso se fazem relevante as pesquisas sobre uso do tempo", que buscam mensurar o tempo gasto por homens e mulheres em atividades domésticas e de cuidados, indicando que os diferentes trabalhos podem ser mensurados. A melhoria dos questionários possibilita identificar que, entre a população ocupada, as mulheres costumam trabalhar mais horas que os homens ao se incluir a vida doméstica (BUTTO et al., 2014 p. 38).

esforços devem ser para contabilizar também o trabalho que não produz mercadoria, como o doméstico e de cuidados (NOBRE, 2012, p. 50-51)⁷⁸.

3.2.2 Mulheres rurais e desenvolvimento

No âmbito da importância de tornar as mulheres rurais visíveis nos dados oficiais, o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006) – último realizado no país até o momento –, incluiu pela primeira vez a variável sexo para caracterização das pessoas responsáveis pelos estabelecimentos. Entretanto, houve uma grave limitação nas possibilidades de coleta de dados. No tocante à condição legal do produtor ou produtora, há a categoria "condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas", que pode ser composta por cônjuges ou por outros tipos de grupo de pessoas; contudo, no momento de definir quem dirige o estabelecimento, considera-se apenas uma dessas pessoas, o que faz com que muitas mulheres continuem invisibilizadas, uma vez que geralmente quem se apresenta como chefe de família e responsável pelo estabelecimento é o homem (NOBRE, 2012, p. 54)⁷⁹.

Os dados demográficos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (IBGE, 2014) indicam que 14,6 milhões de mulheres, as quais representam 14% do total de mulheres, residem no meio rural. Elas totalizam 48% de toda a população rural brasileira.

⁷

⁷⁸ Contudo, esse posicionamento não ignora o fato de que, em uma sociedade hegemonizada pelas relações de mercado, o acesso a renda monetária também é importante, por permitir o acesso a uma série de produtos e serviços, inclusive alguns básicos, ainda não providos pelo Estado ou pela vida comunitária, como, por exemplo, eletrodomésticos que diminuem o trabalho doméstico ou que permitem a comunicação (NOBRE, 2012, p. 51).

Além disso, reconhecer o trabalho reprodutivo como econômico não significa buscar características que o tornem comparável ao trabalho mercantil. Pois é necessário reconhecer que o trabalho doméstico tem características próprias não comparáveis com as de mercado e seu sentido não é de ganhar benefícios; ele está fortemente marcado pela dimensão subjetiva, uma vez que, em relação à sustentabilidade da vida humana e seu bem-estar, há um conjunto de necessidades, como de afetos e de segurança emocional, que é parte das atividades realizadas no âmbito doméstico pelas mulheres (FARIA, 2009, p. 17).

⁷⁹ Por outro lado, no caso de explorações comunitárias, há orientação clara para que se registre a quantidade de produtores separados por sexo. Já os conceitos de subexploração e subprodutor não foram utilizados no Censo Agropecuário de 2006 (NOBRE, 2012, p. 55).

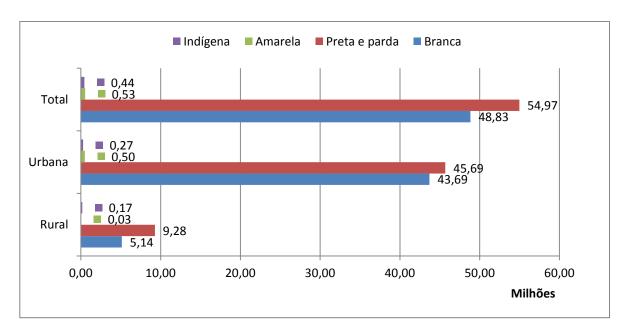


Figura 5 - População residente feminina, por cor/raça/etnia e situação de domicílio Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2014, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2014)

A Figura 5 apresenta a composição da população feminina por cor/raça/etnia⁸⁰, tanto em relação ao total de mulheres residentes no país, como especificamente do meio urbano e do meio rural. Dentre a população feminina brasileira, as mulheres pretas e pardas representam 52,5% (quase 55 milhões de mulheres) e, dentre a população urbana, 50,7%. Entretanto, a proporção de mulheres pretas e pardas na população rural é consideravelmente superior em comparação com a população urbana e a população feminina total: no meio rural, 63,5% das mulheres são pretas e pardas.

Especificamente quanto ao trabalho na agricultura, o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006) aponta que, na agricultura não familiar, há quase 903 mil mulheres, enquanto, na agricultura familiar, há em torno 4,2 milhões de mulheres.

⁸⁰ O número de pessoas sem declaração de cor/raça/etnia não é apresentado em razão dos dados extraídos do Sistema IBGE de Recuperação Automática não mostrarem o número exato, por ser menor que mil.

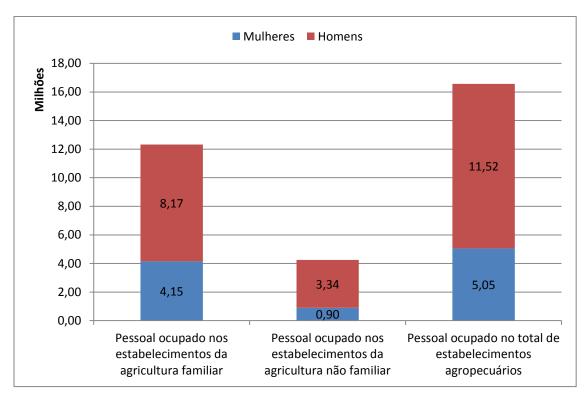


Figura 6 - Mulheres e homens ocupados em estabelecimentos agropecuários Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2006)

A figura 6 traz o número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos da agricultura familiar, nos da agricultura não familiar e no total de estabelecimentos agrários (familiares e não familiares). Por meio das cores utilizadas nas barras, é possível perceber a proporção de homens e mulheres ocupadas em cada tipo de estabelecimento. Na agricultura familiar, as mulheres representam um terço do pessoal ocupado. Na agricultura não familiar elas compõem 22,27% do pessoal ocupado e, no total de estabelecimentos agropecuários, 30,50%. Isso demonstra que a expressividade da participação das mulheres na agricultura é maior em estabelecimentos da agricultura familiar do que em estabelecimentos não familiares.

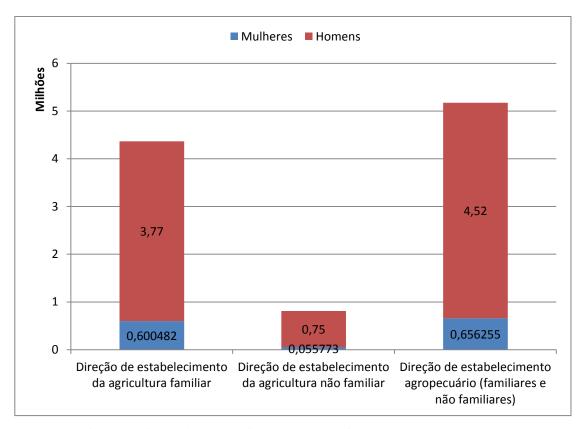


Figura 7 - Direção de estabelecimento agropecuário por mulheres e por homens Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2006)

A figura 7 apresenta dados sobre a direção do estabelecimento. De forma geral, considerando todos os estabelecimentos agropecuários, pouco mais de 656 mil estabelecimentos são dirigidos por mulheres, em contraste com mais de 4,5 milhões de estabelecimentos dirigidos por homens. Assim, a direção realizada por mulheres ocorre em apenas cerca de 12,7% dos estabelecimentos agropecuários, dos quais 91,5% são estabelecimentos da agricultura familiar. Nos estabelecimentos não familiares, há direção feminina em apenas 6,9%. Na agricultura familiar, as mulheres dirigem cerca de 13,8% dos estabelecimentos.

Ressaltamos que esses dados se referem à pessoa declarada como principal na direção dos estabelecimentos, pois, como falamos anteriormente, a coleta de dados pelo Censo Agropecuário de 2006 só permitiu a indicação de uma pessoa mesmo em casos de condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas. Além disso, não são disponibilizados dados desagregados por cor/raça/etnia.

Pelos dados apresentados, tanto da PNAD quanto do Censo Agropecuário, não obstante as mulheres componham 48% da população no meio rural, a proporção de mulheres

dentre o pessoal ocupado na agricultura é inferior a isso e, de maneira bastante acentuada, elas são minoria na direção dos estabelecimentos agropecuários.

Outra novidade nos dados do Censo Agropecuários de 2006 foi desagregar as informações sobre pessoal ocupado com laços de parentesco em relação à produtora ou ao produtor principal: cônjuge, filha(o), pai, mãe, sogra(o), avó(ô), nora, genro, companheira(o), menor sob guarda ou tutela, irmã(o), neta(o), tia(o), sobrinha(o), prima(o), cunhada(o), enteada(o). Constitui uma tentativa de visibilizar o trabalho realizado pelas mulheres na agricultura familiar, mas que merece uma leitura bastante atenta, conforme alerta Miriam Nobre (2012, p. 70), pois, entre o pessoal ocupado com laços de parentesco, 64,77% são homens e 35,23% mulheres. Segundo a autora, isso faz supor uma subdeclaração, pelas mulheres, das atividades que realizam.

Os homens têm maior participação nas atividades relacionadas a lavouras permanentes e as mulheres, na pecuária – em virtude da participação na criação de aves – e nas lavouras temporárias – por causa de sua participação no cultivo de fumo e outros produtos. Mas as variações são pequenas e não explicam totalmente as enormes diferenciações em termos de rendimentos médios por atividade entre mulheres e homens⁸¹. Estas variações podem ser explicadas por formas de discriminação indireta, como o número de horas trabalhadas, porque em geral as mulheres adotam jornadas menores para conciliar com o trabalho doméstico ou só encontram trabalho remunerado nessas condições. Além de uma discriminação direta, com baixa ou nenhuma remuneração monetária ao trabalho das mulheres, mesmo no caso de pessoal ocupado sem laços de parentesco (NOBRE, 2012, p. 73).

As desigualdades de gênero que afetam as mulheres rurais e, de maneira específica, as agricultoras familiares são um problema para o próprio desenvolvimento rural. As mulheres desempenham importantes funções para o desenvolvimento: garantia da produção de alimentos; manutenção da tradição e do patrimônio cultural, com o conhecimento das variedades em extinção e sua conservação; cuidado de crianças e idosos; e seu trabalho é crucial para a sobrevivência e fornece meios para família escapar da pobreza ou viver melhor (FAO, 2011).

Além da importância para a segurança alimentar – pois os "quintais" cumprem um papel importante para uma produção diversificada e sustento da família – as mulheres

_

⁸¹ Alguns dados do Censo Demográfico de 2010 sobre o rendimento das mulheres relacionam-se à afirmação da autora: embora a população feminina rural seja apenas 14% das mulheres no Brasil, conforma apresentamos anteriormente, 34,1% das mulheres com 16 anos ou mais que não possuem rendimento estão no meio rural; a razão entre o rendimento médio das mulheres ocupadas em relação ao dos homens ocupados no meio rural é 72,7%; as mulheres rurais contribuem com 42,4% do rendimento familiar (BRASIL, 2015a, p. 3).

possuem um papel preponderante na gestão dos recursos naturais devido a sua responsabilidade na provisão de alimentos para o sustento da família. Tanto no cultivo como na coleta de frutos, raízes, lenha, ervas e plantas medicinais, forragem para os animais, ramos e folhagens para o forro e a construção de suas casas, cuidado com a água, as quais são atividades que requerem um aguçado conhecimento dos ecossistemas circundantes e das peculiaridades dos ciclos naturais. Além disso, elas contribuem para manter a diversificação e associação dos cultivos, semeadura, manejo integrado de pragas, conservação do solo, proteção, aproveitamento de plantas com fins nutricionais, medicinais, sanitários e econômicos, e detém grande conhecimento sobre variedades em extinção, buscando conserválas (FARIA, 2009 p. 24; LISBOA; LUSA, 2010, p. 885; PACHECO, 1998, p. 52).

Entretanto, elas são afetadas por diversos fatores de desigualdade: a falta de acesso aos recursos produtivos como a terra, insumos modernos, tecnologia, educação e serviços financeiros; baixo acesso à educação e formação; desigualdades no emprego rural (sobrecarga de trabalho, disparidades salariais e falta de acesso a trabalho decente); insuficiente reconhecimento legal, valor econômico e reflexos sociais do seu trabalho; restrições no acesso aos recursos públicos para apoiar produtores rurais, tais como assistências técnica e tecnológica, empréstimos e apoio econômico (FAO, 2011, p. 23).

Por isso, o desenvolvimento rural pensado a partir das relações de gênero não pode se limitar a estimular a participação social, sendo necessário considerar as distintas dimensões presentes nas desigualdades que as mulheres vivenciam no campo. O desenvolvimento necessita ser pensado a partir das dimensões econômicas, sociais, políticas e ambientais, então, do mesmo modo a reflexão sobre as relações de gênero necessita passar por todas essas dimensões (BUTTO, 2010, p. 218-219) 82.

8

⁸² Andrea Butto (2010, p. 218-219) explica sobre a reflexão a partir das distintas dimensões do desenvolvimento: na dimensão econômica e ambiental, é necessário considerar que, embora as mulheres sejam detentoras de conhecimentos sobre uso e manejo da biodiversidade, têm menor acesso aos bens da natureza e aos recursos financeiros. Este fato repercute na ausência e/ou menor acesso à terra e à renda. Além disso, sua inserção não monetária as concentra em atividades voltadas para o autoconsumo. Deve-se considerar também que assumem, de forma quase exclusiva, o trabalho doméstico e de cuidados, gerando maior jornada de trabalho, mesmo que as estatísticas oficiais insistam em afirmar o contrário. Ainda, enfrentam condições precárias para a realização do trabalho doméstico e menor disponibilidade para atividades geradoras de renda monetária.

A forma de inserção econômica das mulheres produz uma representação do seu trabalho como atividade secundária e marginal, mesmo que sem o trabalho delas não seja possível garantir a reprodução física e social da agricultura familiar e do seu papel decisivo na manutenção da biodiversidade e preservação ambiental.

A combinação da dimensão política com a econômica constitui o coração da análise das mulheres no desenvolvimento. A condição para entender a exclusão econômica das mulheres é incorporar na análise os mecanismos políticos usualmente presentes na manutenção da subordinação. Instituições como a família, os espaços públicos e o Estado são decisivos na reprodução da desigualdade existente entre mulheres e homens rurais. Estas instituições estabelecem laços entre si, formando uma poderosa barreira de entrada das mulheres no desenvolvimento de forma igualitária. Estas instituições se entrelaçam da seguinte forma: na família, os homens

pelo desenvolvimento rural.

Uma importante questão sobre a relevância do fortalecimento das mulheres rurais é o seu papel para permanência no campo e refreamento do êxodo rural. Em pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, Anita Brumer (2004, p. 210; 225) identificou que, devido às desigualdades de gênero, que atribuem às mulheres uma posição subordinada na estrutura familiar, as mulheres — sobretudo as jovens — têm menores perspectivas profissionais e motivação para permanecer no meio rural do que os homens. A migração feminina guarda, historicamente, relação com o fato de que as mulheres tiveram menos oportunidades de autonomia econômica no campo e também é fruto das relações patriarcais e da busca por maior liberdade e autonomia (FARIA, 2009 p. 21).

A seletividade da migração por idade e gênero pode ser explicada, em grande parte, pela falta de oportunidades existentes no meio rural para a inserção dos jovens de forma independente da tutela dos pais; pela forma como ocorre a divisão do trabalho com consequente invisibilidade do trabalho de crianças, jovens e mulheres; pelas tradições culturais que priorizam os homens às mulheres na execução dos trabalhos agropecuários mais especializados, tecnificados e mecanizados, na chefia do estabelecimento e na comercialização dos produtos; pelas oportunidades de trabalho parcial ou de empregos fora da agricultura (ainda que precarizados e mal remunerados); e pela exclusão das mulheres na herança da terra (BRUMER, 2004, p. 210; 225). 83

Esses condicionantes sociais e econômicos levam as mulheres mais jovens a abandonarem as zonas rurais mais que os homens, permanecendo as mulheres de maior idade, causando envelhecimento e masculinização da população rural (MUÑIZ ESPADA, 2012, p.

se legitimam como seu representante perante o mundo público e o Estado e as mulheres só adquirem esta condição quando não contam com a figura masculina no grupo familiar. O Estado e os espaços públicos elaboram política pública e atuam considerando o que seriam as necessidades da família e não de cada um dos indivíduos independente da sua condição civil e familiar. Reforçam a ideia de que as necessidades são iguais e que, se relacionando com o "titular", todos serão beneficiados. Essa mesma visão prevalece nos espaços públicos que não consideram as desigualdades econômicas, nem o privilégio dos homens nas decisões e acesso a bens e recursos. Isto ajuda a entender porque as mulheres estão menos representadas em espaços públicos e na sociedade civil e porque as suas demandas/necessidades não integram de forma satisfatória a agenda de lutas

⁸³ Além disso, a migração tanto de moças quanto de rapazes é influenciada pelas mudanças ocorridas nas aspirações dos jovens, proporcionadas pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte, que aproximam o meio rural e o meio urbano, trazendo informações e viabilizando o maior contato dos jovens do meio rural com o meio urbano. Essas mudanças parecem ter um efeito maior sobre as mulheres, em parte devido ao fato de que geralmente elas têm níveis de escolaridade mais elevados do que eles. Isso porque, de um modo geral, sabendo que serão preteridas na partilha da terra familiar ou na obtenção de um emprego estável no meio rural, ou rejeitando uma situação semelhante à de suas mães, tendem a investir mais do que os homens em sua educação, com vistas a uma possível migração para a zona urbana (BRUMER, 2004, p. 219). Houve um aumento da escolaridade feminina no campo, com os baixos índices concentrando-se nas mulheres mais idosas. Em 1993, enquanto 17,9% das mulheres urbanas tinham estudado no mínimo nove anos, apenas 3,5% das rurais tinham esse nível de escolaridade; já em 2006, 38,4% e 15,2% das residentes, respectivamente, nas cidades e na zona rural tinham estudado, no mínimo, nove anos (NOBRE, 2012, p. 63; 105).

106). De acordo com a análise de Miriam Nobre (2012, p. 57) sobre o Censo Agropecuários de 2006, considerando a idade, 60% dos homens que dirigiam os estabelecimentos tinham mais de 45 anos, enquanto 68% das mulheres estavam nessa faixa etária, o que evidencia tanto o envelhecimento como uma tendência à masculinização nas novas gerações.

A estabilização da migração feminina rural- urbana depende da maior incidência das políticas públicas, seja no combate à miséria extrema, seja nas políticas de inclusão produtiva, nas quais as mulheres sejam consideradas sujeitos economicamente autônomos e, também, titulares em programas de proteção social. Além da relevância da ampliação da oferta de serviços públicos, como saúde, saneamento, habitação e energia elétrica (BUTTO et al., 2014, p. 18),

Em relação ao acesso à terra, a propriedade é um elemento de produtividade, já que age como mediadora para seu acesso ao crédito e a outros serviços. E também é um elemento de empoderamento, porque é importante para conferir poder de barganha ou de negociação à mulher, devido à sua posição de retaguarda e às suas alternativas fora do matrimônio. Há uma associação positiva entre os bens e a renda controlada pelas mulheres e o seu bem-estar e o de seus filhos. Desse modo, a posse direta de bens produtivos pelas mulheres reduz bastante seu risco de pobreza. Para as mulheres rurais, a posse de terra é a melhor garantia de que elas serão capazes de suprir, pelo menos em parte, as necessidades alimentares de sua família (DEERE, 2000, p. 95-96; DEERE; LEÓN, 2002, p. 411-412).

Entretanto, mesmo que juridicamente esteja assegurado o direito de herança às mulheres, bem como sejam assegurados direitos ao patrimônio dos cônjuges no casamento ou união estável, como diz Miriam Nobre (1998b, p. 58), "no campo não há lei; no campo é o costume. E o costume é não legar terra para a mulher". Quando as mulheres assumem a terras, muitas vezes não tomam de fato para si o controle e a administração da propriedade, ou mesmo são levadas a doarem ou a venderem sua parte para os homens da família (CARNEIRO, 2001, p. 48).

O acesso desigual das mulheres à terra é bastante evidente quando se observam os dados do Censo Agropecuários de 2006 que demonstram que os estabelecimentos em que as mulheres são as responsáveis têm áreas médias inferiores à metade da área média dos estabelecimentos em que os homens são responsáveis nas condições de proprietários (33,17 hectares de área média no caso das mulheres e 84,19 hectares em relação aos homens) e arrendatários (13,89 hectares e 41,03 hectares, respectivamente), e próximas à metade nos casos em que eles são parceiros e ocupantes. Já na condição de assentadas a diferença é

menor: a área média dos estabelecimentos em que a mulher é responsável equivale a 78% da área média dos administrados por homens (NOBRE, 2012, p. 57).

No tocante ao acesso à terra na reforma agrária, somente a partir da pressão política do movimento de mulheres do campo denominado Marcha das Margaridas para o acesso igualitário à terra é que foi estabelecida a obrigatoriedade da titulação conjunta, no ano de 2003, permitindo também a revisão do tipo no caso de projetos anteriores a esse direito (FARIA, 2009).

A luta dos movimentos sociais para reforma agrária também é transpassada por hierarquias entre os gêneros. Dentro do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo, é ampla a discussão sobre a questão de gênero, mas diferentes espaços de participação denotam uma diferente presença da figura feminina.

No momento de ocupação, mulheres e homens ocupam conjuntamente a linha de frente dos confrontos; no acampamento, há forte participação política das mulheres; mas, no assentamento, verifica-se muitas vezes uma valorização diferente do trabalho das mulheres (GONÇALVES, 2009, p. 199). O trabalho feminino muitas vezes não é considerado produtivo e isso leva a outro obstáculo à participação nos espaços coletivos de organização da produção e comercialização: as mulheres são classificadas como dependentes, portanto não participam das associações como sócias titulares (BRANCALEONI; PINTO; SEVERI, 2013, p. 123-124).

Outro fator a ser considerado é a violência no meio rural. O contexto das mulheres rurais é permeado por experiências de submissão e resistência geradas e manifestadas por conflitos de classe, gênero, etnia, lutas pela terra, entre outros, e que, muitas vezes, utilizam a violência como forma de resolução. Além disso, não há o reconhecimento dessa problemática na perspectiva da gestão em saúde, o que implica a quase inexistência de agendas locais direcionadas à violência contra as mulheres rurais e à inserção pontual das áreas rurais nas políticas públicas de saúde, que são pensadas e estruturadas a partir de cenários urbanos (COSTA; LOPES; SOARES, 2015, p. 1380; 1386).

Por todas essas situações expostas e outras mais, as políticas públicas em geral precisam considerar a forma atual de inserção desigual das mulheres rurais e buscar transformá-la por meio de inserção autônoma e sustentável. Para isso, é necessário garantir o acesso das mulheres à educação, à informação, aos bens naturais, aos recursos financeiros e aos serviços rurais, independente da sua condição civil, sem a mediação dos homens, a partir do reconhecimento de seu trabalho e de que elas são agentes econômicas autônomas que

trabalham de forma coletiva e familiar, logo, devem poder exercer a tomada de decisão sobre o quê, onde e como produzir (BUTTO et al., 2014, p. 26-27).

O que se verifica é que a socialização das mulheres é baseada na exclusão e no silêncio, que são exemplificados pela invisibilidade e desvalorização de seu trabalho, pela dificuldade de estarem em espaços de poder, pelos empecilhos para exercerem de fato seus direitos (NOBRE, 1998b, p. 59). A visão da mulher como ajudante nega a ela a condição de agricultora e, com isso, é negado também o poder de decisão sobre a produção e o controle da comercialização, pois, ao homem, é que cabe a organização do trabalho agrícola, tomando decisões como o que plantar e quando colher. Ao mesmo tempo, em geral, cabe à figura masculina a representação da família e da propriedade na política agrícola, em programas de crédito rural, assistência técnica e acesso à terra.

A concentração do poder e de recursos produtivos – meios de produção como terra e capital, por exemplo – ocorre nas mãos dos homens, bem como eles costumam ter acesso diferenciado ao conhecimento e domínio da tecnologia. Diante dessas assimetrias e papéis diferenciados, sobretudo em relação à divisão sexual do trabalho, mulheres e homens vivem e pensam o mundo a partir de diferentes lugares, tendo, portanto, necessidades diferenciadas. Isso deve ser tomado em conta na elaboração, implementação e avaliação de uma determinada política, a partir de princípios norteadores como a autonomia econômica das mulheres, mudanças na divisão sexual do trabalho, necessidade de ações afirmativas, participação e controle social das políticas públicas (SARDENBERG; MACÊDO, 2011, p. 38-39; OSORIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 57).

3.3 Mulheres no Pronaf

As relações de gênero que envolvem as mulheres rurais permeiam a política agrícola e, de maneira específica, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O modelo patriarcal de família é apropriado pelos programas de desenvolvimento rural, que não vetam a participação das mulheres, mas, em geral, não incluem a transversalidade de gênero. Nas normas que regulamentam o Pronaf nunca esteve escrito que as mulheres estavam impedidas de ter acesso ao crédito, mas por algum tempo também não esteve escrito que elas tinham que ter crédito, o que influenciou a baixa participação das mulheres nesse Programa (NOBRE, 1998b, p. 57; MELO, 2003, p. 9).

As normas escritas não falam por si só. Como discutimos anteriormente, os seus significados são atribuídos não só pelo que está escrito, mas também pela prática cotidiana e por elementos político-culturais. Por isso, na operacionalização do Pronaf, as pessoas e instituições participantes, como agentes financeiros e de assistência técnica e extensão rural, interpretam as normas a partir de suas próprias concepções patriarcais, marcadas pela invisibilidade do trabalho das mulheres e de sua contribuição na produção familiar.

A predominância da figura masculina no Pronaf é verificada desde o início do Programa, que não incorporou o gênero nas linhas do Programa. Na antiga linha do Pronaf Infraestrutura e Serviços, quando havia participação das mulheres – o que não era comum – em reuniões dos conselhos municipais responsáveis pela elaboração dos Planos de Desenvolvimento Rural, elas não estavam ali na condição de agricultoras tanto quanto os homens; sua participação estava vinculada mais às demandas dirigidas às necessidades imediatas da família e ligadas à esfera doméstica, como construção de cisternas, poços e banheiros (MELO, 2003, p. 120-125; SILIPRANDI, 1998, p. 14).

Quanto ao crédito, até o começo dos anos 2000, as mulheres eram apenas 7% do público beneficiado pelo crédito. Os sistemas de crédito não são neutros quanto ao gênero. Pelo contrário, a discriminação é institucionalizada nas operadoras de crédito, tanto públicas quanto privadas, que excluem as mulheres do sistema e emprestam valores menores para elas em relação aos homens realizando as mesmas atividades (BANDEIRA, 2014, p. 30; NOBRE, 2012, p. 79)

Nesse contexto, as demandas das mulheres buscam disputar os sentidos dessas normas, para que a inclusão da mulher nas políticas públicas seja efetiva, e não meramente formal. Trata-se de luta pelo respeito aos direitos consagrados e muitas vezes não praticados, como também por sua ampliação ou pela instituição de outros (PACHECO, 1998, p. 45).

Historicamente, as mulheres sempre participaram dos movimentos sociais no campo brasileiro, mas movimentos específicos de mulheres rurais são relativamente recentes, cujo surgimento é marcado pelas lutas para o reconhecimento das mulheres como agricultoras e o acesso igualitário à terra na reforma agrária⁸⁴. As primeiras organizações específicas de

apenas trabalhadores permanentes, e as mulheres em geral são temporárias. 3) Ideológico-culturais: muito relevantes no Brasil, em que há a assunção, ainda presente, de que, beneficiando a família, o Estado beneficiava todos os membros da família; porém, ser beneficiada indiretamente é diferente de ser beneficiada diretamente,

⁸⁴ No Brasil, assim como na América Latina de forma geral, as reformas agrárias tiveram como característica

marcante a exclusão da mulher como beneficiária direta, devido a quatro tipos de fatores: legais, estruturais, ideológico-culturais e institucionais. 1) Legais: na maioria das reformas agrárias, o beneficiário era o chefe de família ou uma pessoa da família e, como culturalmente o homem é o chefe, ele se tornava o beneficiário direto; a porcentagem de mulheres beneficiárias deveria corresponder à de mulheres chefes de família, mas isso também não ocorreu. 2) Estruturais: referem-se à definição do beneficiários, como no caso do Chile, que beneficiava

mulheres rurais são do início dos anos 80, estimuladas principalmente pela igreja católica, movimento sindical e partidos políticos, e tiveram maior força no Sul do país (especialmente no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina), e no Nordeste (especialmente Pernambuco e Paraíba) (HEREDIA; CINTRÃO, 2006, p. 6-9).

De forma geral, os movimentos de mulheres trabalhadoras rurais estão associados, de maneira mais ou menos autônoma, a outros movimentos e associações mais abrangentes, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Isso se deve ao fato de que, em todos os setores, há uma vinculação profunda entre as reivindicações consideradas especificamente femininas e aquelas entendidas como gerais (FARIA, 2009, p. 13; 25).

Um dos maiores exemplos de movimento das mulheres rurais é a Marcha das Margaridas, ligada à Contag, que se iniciou em 2000, com 20 mil trabalhadoras reunidas para reivindicar melhores condições de vida, marchando contra a fome, a pobreza e a violência de gênero, que, em sua segunda edição, em 2003, contou com mais do dobro de mulheres – essa segunda marcha levaria à criação de uma linha específica para mulheres no âmbito do Pronaf. Além disso, têm-se a importância dos vários acampamentos e mobilizações do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), das mulheres do MST, que surgiu no contexto de luta pela redemocratização, em 1983 (HEREDIA; CINTRÃO, 2006, p. 6-9; SILVA, 2014, p. 12; 61).

Um dos primeiros ganhos dos movimentos foi, em 1985, ter sido criado um programa especial, Programa de Apoio à Mulher Rural, no Ministério da Agricultura, com o objetivo de estudar e desenvolver planos de ação que proporcionassem à mulher trabalhadora rural melhores condições de trabalho, possibilitando sua maior participação no processo de Reforma Agrária. E, no ano seguinte, foi criada a Comissão de Apoio à Mulher Trabalhadora Rural no Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento. Porém foram iniciativas que não se mostraram muito efetivas e logo foram finalizadas, no governo seguinte, de Fernando Collor (DEERE; LEÓN, 2002, p. 248).

Em resposta às demandas das mulheres, o Brasil foi um dos pioneiros em instituir a possibilidade de distribuição e titulação conjunta de terra para os casais e companheiros de

em que se inclui, além do direito à terra, o direito ao crédito, à participação etc. Por outro lado, a caracterização da ocupação do agricultor como masculina secundariza e torna invisível o trabalho da mulher na agricultura, o que contribui também para excluir a mulher chefe de família. 4) Institucionais: funcionários do Ministério da Agricultura em sua maioria eram homens e as poucas mulheres eram economistas domésticas que trabalhavam organizando clubes de mães, ou seja, organizando a mulher rural na função de reprodutora, e não de produtora (DEERE, 2000, p. 88-94).

união estável através da reforma agrária. Mas isso foi introduzido na Constituição Federal de 1988⁸⁵ como uma opção e não obrigatoriedade, o que fez com que, inicialmente, não constituísse uma medida muito eficaz. Somente com a Portaria do INCRA n. 981/2003 a titulação conjunta da terra para áreas constituídas por um casal passou a ser obrigatória e, em 2007, foi criada a Instrução Normativa n. 38, que dá preferência às famílias chefiadas por mulheres na destinação dos lotes, como um critério complementar da Sistemática de Classificação das Famílias Beneficiárias (DEERE; LEÓN, 2002, p. 247)⁸⁶.

Outro importante ganho com a Constituição Federal de 1988 foi ela ter estabelecido que homens e mulheres, tanto urbanos quanto rurais, teriam os mesmos direitos trabalhistas e também seriam intitulados para benefícios semelhantes na Previdência Social. Assim, mulheres que eram trabalhadoras familiares não remuneradas passaram a poder ser qualificadas diretamente para os benefícios da aposentadoria e não mais apenas como dependentes do homem chefe de família. Além disso, elas adquiriram o direito a 120 dias de licença maternidade remunerada. Entretanto, após a promulgação da Constituição, as demandas das mulheres passaram a ser para obter, na prática, os novos direitos outorgados a elas, pois esses benefícios só foram regulamentados em 1994 (DEERE; LEÓN, 2002, p. 249-250; HEREDIA; CINTRÃO, 2006, p. 14)⁸⁷.

Paralelamente às demandas tradicionais de acesso a terra e a benefícios previdenciários, o reconhecimento e fortalecimento da trabalhadora na agricultura envolve o acesso a políticas de crédito, como o Pronaf, acompanhado de outros programas de geração de renda e formação profissional, assistência técnica, programas de apoio à comercialização da produção da agricultura familiar, preservação ambiental etc., bem como acesso à documentação básica, que é requisito para os demais (HEREDIA; CINTRÃO, 2006, p. 9; FARIA, 2009, p. 25).

_

⁸⁵ Constituição Federal, art. 189, parágrafo único: O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei (BRASIL, 1988).

⁸⁶ O INCRA havia sido forçado a revisar o sistema de pontuação para mudar algumas práticas discriminatórias em relação às mulheres, que a concediam pontuação menor na seleção.

⁸⁷ Apesar dos benefícios previdenciários serem previstos, o fato do trabalho feminino não ser objeto de reconhecimento social tem trazido, em diferentes circunstâncias, problemas para o acesso aos direitos. O não reconhecimento da mulher enquanto trabalhadora rural (com sua classificação em termos de profissão como "do lar") tem sido um dos grandes empecilhos para o acesso à aposentadoria rural. Pesquisa realizada entre as beneficiárias da previdência social constatou um problema de auto - identificação das atividades femininas por parte das mulheres, que se declaram "sem ocupação" ou "do lar", quando se sabe que uma parte importante destas mulheres responde pelas atividades econômicas realizadas nos estabelecimentos em que moram e trabalham (HEREDIA; CINTRÃO, 2006, p. 13).

A pressão dos movimentos de mulheres, especialmente da Marcha das Margaridas, para a criação de uma linha específica dentro do Pronaf ocorria no sentido de ampliar o acesso das mulheres ao crédito, com o objetivo de promover sua autonomia e ampliar o grau de sua participação na sociedade. Em 2001, o Ministério do Desenvolvimento Agrário estabeleceu que 30% do crédito do Pronaf deveria ser destinado preferencialmente às mulheres, pois se calculava que até então o programa contava com apenas 7% de mulheres entre o público beneficiado. Porém, na prática, essa meta não foi cumprida e as mulheres em geral não tinham informação sobre sua existência, por isso os movimentos das mulheres continuaram a pressionar até a criação de uma linha específica (OSORIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 81-82; BRASIL, 2005a, p. 17).

O que está por trás dessas demandas das mulheres é o questionamento do homem como representante da família e o reconhecimento de que a família não é uma unidade homogênea; ela é perpassada por conflitos e interesses de gênero. A mulher deve ser considerada sujeito das políticas públicas para que as relações de gênero no campo possam ser modificadas (NOBRE, 1998a, p. 23).

Na safra 2003/2004, foi criado um sobreteto de 50% - um valor adicional ao montante de recursos permitido à família - para atividades que fossem desenvolvidas por mulher da família e especificadas no projeto de produção, o que foi chamado de Pronaf Mulher. Foi criado um grupo de trabalho interministerial com a participação da sociedade civil — denominado GT Gênero e Crédito — para avaliar a presença das mulheres no Pronaf, que concluiu que: as mulheres têm pouca autonomia econômica e possibilidade de gerenciamento dos recursos que são fruto de seu trabalho, uma vez que não dominam os espaços de gestão e comercialização da sua produção; falta de documentação pessoal básica e de título de propriedade da terra influenciam nas possibilidades de oferta de garantias como contrapartidas ao crédito; o endividamento do marido muitas vezes é desconhecido pelas mulheres e impossibilita o acesso delas ao crédito, uma vez que, dentro do Pronaf, o crédito é para a unidade familiar; e instrumentos de operacionalização do próprio crédito Pronaf, tal como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), constituíam uma grande barreira ao acesso ao crédito pelas mulheres, pois apenas um titular representava a família na contratação da operação de crédito (BRASIL, 2005a, p. 17-18).

Por isso, foram debatidas mudanças para intensificar e qualificar a participação das agricultoras familiares. Assim, no Plano Safra da Agricultura Familiar 2004/2005, foi criada de fato uma linha específica de crédito para investimento voltada para a mulheres, independentemente de seu estado civil, e continuou com o nome Pronaf Mulher. Nessa safra,

também foram implementadas importantes mudanças na DAP, que passou a ser feita obrigatoriamente em nome do casal, em se tratando de pessoas casadas ou em união estável (BRASIL, 2005a, p. 18-19)⁸⁸.

Essa linha especial era destinada aos Grupos C, D e E – grupos que, hoje, estão reunidos na categoria V ou denominação genérica Pronaf –, para investimentos em atividades agrícolas e não agrícolas, como turismo, artesanato e outras atividades conexas, com a garantia de uma operação a mais por família. Assim, mesmo que outro membro da família já tenha tomado crédito do Pronaf, continua sendo possível o acesso da mulher por meio do Pronaf Mulher. No Plano Safra 2005/2006, houve ampliação de uma operação do microcrédito rural Pronaf B no valor de até mil reais por família, especificamente para as mulheres; definição de uma operação também de microcrédito rural Pronaf B no valor de até mil reais para as mulheres assentadas da reforma agrária ou beneficiárias do crédito fundiário, além dos recursos emprestados pelo Pronaf A (BRASIL, 2005a, p. 19-20).

Essa operação extra para o Grupo B já não existe, pois atualmente a linha Pronaf Mulher abrange todos os grupos divididos por faixas de renda, sob condições específicas de acordo com a categoria. E é importante ressaltar que, tanto quanto o Pronaf de modo geral, o Pronaf Mulher pode ser concedido tanto individual quanto coletivamente⁸⁹.

Em 2012, o Manual do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2015b), que regulamenta o crédito rural oficial, foi alterado de modo a estabelecer que as instituições financeiras que operam o crédito Pronaf devem dar preferência às propostas que sejam destinadas a beneficiárias do sexo feminino, além das que sejam destinadas aos jovens e/ou objetivem o financiamento da produção agroecológica ou de empreendimentos que promovam a remoção ou redução da emissão dos gases de efeito estufa.

Na safra 2014/2015, iniciou-se o Pronaf Mulher com a Metodologia do Microcrédito Produtivo Orientado, que é a metodologia baseada no relacionamento direto com os

⁸⁸ O Plano Safra 2004/2005 foi marcado pela Campanha de Crédito para a Igualdade das Trabalhadoras Rurais, lançada no Dia Internacional da Mulher, 2 de março de 2005, com publicação de um termo de cooperação no final de março de 2005, assumindo os compromissos: 1) consolidação da linha de crédito específica para as mulheres – Pronaf Mulher; 2) Declaração de Aptidão do Produtor com titularidade conjunta (mulher e homem) obrigatória para famílias constituídas por um casal; 3) inclusão do quesito sexo nas planilhas de execução do Pronaf; 4) incentivo à participação das mulheres trabalhadoras rurais no Pronaf, através dos conselhos dos direitos da mulher e de órgãos municipais e estaduais de promoção de políticas de gênero; 5) divulgação e formação dirigidas às mulheres trabalhadoras rurais e aos agentes financeiros sobre gênero e crédito; 6) realização das Cirandas do Pronaf, espaços de controle social e monitoramento com a participação dos movimentos sociais de mulheres trabalhadoras rurais, agentes financeiros e de Assistência Técnica e Extensão Rural; 7) divulgação de titulação conjunta obrigatória nos assentamentos da Reforma Agrária; 8) divulgação do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (OSORIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 86).

⁸⁹ No caso de um projeto coletivo, o valor máximo que poderá ser acessado corresponderá ao teto individual da linha de crédito, multiplicado pelo número de beneficiárias do crédito coletivo.

empreendedores no local onde é executada a atividade econômica⁹⁰; além da meta de 30% da participação das mulheres nos contratos do Pronaf (BIANCHINI, 2015, p. 64).

Atualmente, o Pronaf Mulher continua se referindo apenas a crédito para investimento. O atual Plano Safra 2016/2016 estabelece o Pronaf Mulher para o Grupo B nas condições da linha do Microcrédito Produtivo Rural – Grupo B: crédito de até R\$ 2.500 sem a Metodologia do Microcrédito Produtivo Orientado e até R\$ 4.000 com essa Metodologia, em ambos os casos com taxa de juros de 0,5% ao ano. E estabelece o Pronaf Mulher Investimento nas condições da linha Pronaf Investimento (Pronaf Mais Alimentos): crédito de até R\$ 165.000, com taxa de juros de 2,5% ao ano; ou até R\$ 330.000 para atividades de suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura (criação de crustáceos) e fruticultura, com taxa de juros de 5,5% ao ano (BRASIL, 2016c)⁹¹.

O Manual do Crédito Rural (BRASIL, 2015b) estabelece algumas outras importantes disposições sobre o Pronaf Mulher, dentre as quais: a) o Pronaf Mulher se destina a mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares de produção enquadradas no Pronaf, independentemente de sua condição; b) para a concessão é necessário projeto técnico ou proposta simplificada; c) a mesma unidade familiar de produção pode manter "em ser" até dois financiamentos ao amparo do Pronaf Mulher.

Assim, percebemos que as condições do Pronaf Mulher Grupo B e Pronaf Mulher Investimento são as mesmas da linha Pronaf Grupo B e Pronaf Investimento (Mais Alimentos – que é a linha genérica de investimento do Pronaf), respectivamente (BRASIL, 2015b). Além disso, não há destinação específica de uma parte do orçamento do Plano Safra para as linhas voltadas às mulheres. A grande diferenciação entre o Pronaf Mulher e o Pronaf comum é que o teto do investimento concedido à família não impacta no valor a ser financiado à mulher;

⁹⁰ O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) foi instituído pela Lei n. 11.110/2005 e estabelece que o microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica (BRASIL, 2005b, art. 1°, §3°).

⁹¹ O Plano Safra 2016/2017 (BRASIL, 2016c) estabelece algumas metas específicas para as mulheres:

[&]quot;• Promover a cidadania e a inclusão produtiva de 150 mil mulheres rurais com a emissão de mais de 250 mil documentos pelo Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural;

[•] Contratar 70 projetos de estruturação produtiva das atividades de grupos de mulheres nos territórios rurais;

[•] Atender duas mil mulheres com extensão rural focada na agroecologia;

[•] Capacitar 1,5 mil mulheres e agentes de Ater em agroecologia e gênero; e

[•] Organizar e sistematizar as diversas experiências dos quintais produtivos das mulheres rurais, em todo o território nacional, em parceria com universidades".

⁹² O termo "em ser" é utilizado para se referir a operações que ainda não foram quitadas totalmente.

⁹³ A contratação do novo financiamento fica condicionada à quitação ou ao pagamento de pelo menos três parcelas do financiamento anterior e à apresentação de laudo da assistência técnica que confirme a situação de regularidade do empreendimento financiado e capacidade de pagamento.

trata-se, portanto, de uma linha de crédito independente das demais linhas do Pronaf, que possibilita à família ter acesso a mais um crédito, observada sua capacidade de pagamento.

A efetivação do Pronaf Mulher depende não apenas das condições de acesso e de aplicação do crédito, mas também da atuação dos agentes de mediação implicados com o processo do crédito: agentes do Sindicato de Trabalhadores Rurais, da Assistência Técnica e Extensão Rural, Incra e das agências bancárias que mediam o processo de gestão e liberação dos recursos econômicos do crédito (OSORIO HERNÁNDEZ, 2009 p. 155). O Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia são os agentes financeiros do governo autorizados para liberarem os recursos. Além desses, bancos privados, bancos e cooperativas de crédito rural também podem ser credenciados para realizar o financiamento.

Como já se falou, um dos documentos necessários para o acesso ao crédito Pronaf é a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Rural e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. Existem vários tipos de DAP: DAP Principal; DAP Acessória (para jovens e para mulheres agregadas), que deve estar vinculada a uma DAP principal; DAP B (para o Grupo B); DAP Reforma Agrária; DAP Jurídica⁹⁴ (DAP Pessoa Jurídica e DAP Cooperativa) (BRASIL, 2014).

A DAP Mulher Agregada é emitida para mulheres não enquadradas no Pronaf Jovem e não titulares da unidade familiar, para ampliar o acesso das mulheres ao Programa. Esse modelo de DAP é assinado pela beneficiária e por uma pessoa titular da família à qual ela se vincula e há o limite de emissão de apenas uma DAP Mulher Agregada por família (OSORIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 88).

É importante ressaltar que a titularidade conjunta e obrigatória da DAP para o casal garantiu o direito das mulheres a serem protagonistas e beneficiárias diretas em diferentes programas e políticas, dentre eles, Pronater, PAA, PNAE etc. Em 2012, 68% das DAPs tinham dupla titularidade. Assim, trata-se uma importante medida para garantir que a mulher seja vista como sujeito de direitos, pois a DAP é necessária para o pedido de crédito. A contratação do crédito não precisa ser realizada em nome do casal, pode ser apenas em nome de uma das pessoas, porém a mulher como titular da DAP é requisito para que o projeto possa ser desenvolvido em seu nome (BUTTO et al., 2014, p. 28; 33).

Em publicação de 2015 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2015a, p. 18), os dados demonstram que, à época, 58% das DAPs eram de titularidade conjunta, 20%

-

⁹⁴ Utilizada para identificar e qualificar as formas associativas das Unidades Familiares de Produção Rural organizadas em pessoas jurídicas.

das DAPs de titularidade única feminina e 22% das DAPs de titularidade única masculina. No caso de Pronaf para a reforma agrária, a DAP é fornecida pelo Incra ou Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR) do Crédito Fundiário (BRASIL, 2015b).

3.3.1 Outras ações afirmativas para mulheres rurais

Conforme coletânea do Ministério do Desenvolvimento Agrário, organizada por Andrea Butto (2014, p. 27), no período de 2003 a 2010, foram implementadas diversas outras ações, além da linha Pronaf Mulher, com o objetivo de promoção da autonomia econômica e participação social das mulheres, tais como: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004); Assistência Técnica Setorial para Mulheres (2005); Programa de Organização Produtiva para as Mulheres Rurais (2008); Criação da Modalidade Adicional de Crédito para Mulher na Reforma Agrária – Apoio Mulher (2008). E, no período seguinte, de 2011 a 2013, destaca-se a agenda de combate à miséria extrema, com o Plano Brasil Sem Miséria, e a incorporação progressiva, pelas políticas públicas, da transversalidade de gênero, com destaque para a efetivação de cotas de atendimento e de aplicação de recursos específicos para mulheres, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos e das Chamadas Públicas para seleção de Prestadoras de Serviços de Assistência Técnica.

Essas ações são importantes tanto para o acesso ao Pronaf, como para comercialização da produção a partir do crédito e para garantia de seu pagamento. Além, é claro, da relevância para a segurança alimentar das mulheres e das famílias.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) constitui-se como essencial para o acesso das mulheres às políticas públicas. Ele é resultado da I Conferência de Políticas para as Mulheres, realizada em julho de 2004, e tem como objetivo possibilitar às trabalhadoras rurais a emissão gratuita de documentos como Carteira de Identidade, CPF, CTPS, Carteira de Pesca, Registro das Trabalhadoras Rurais na Previdência Social, atendimentos previdenciários, Bloco de Notas Fiscais e Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Além do repasse de informações sobre como acessar as políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária, funcionando por meio de mutirões.

À medida que as políticas públicas avançaram, foi se tornando cada vez mais evidente a necessidade de implantar mecanismos de socialização do trabalho doméstico e dos cuidados como essenciais para promover a autonomia. Por isso, foi iniciada a oferta de atividades de recreação infantil (denominadas de "espaço criança") nas ações coletivas da Assistência Técnica e Extensão Rural e durante os mutirões do Programa Nacional de Documentação da trabalhadora Rural (BUTTO et al., 2014, p. 33-34)

Quanto ao apoio à organização econômica, em 2008 foi criado o Programa Interministerial de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR), tendo como perspectiva a promoção da autonomia econômica das mulheres, da soberania alimentar e da agroecologia. O programa é uma ação articulada e integrada com outros órgãos do governo federal e busca fortalecer organizações produtivas de trabalhadoras rurais; incentivar a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização; e viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e à comercialização. Nas políticas de apoio à produção, busca-se reconhecer o trabalho das trabalhadoras rurais, incluí-las na gestão econômica da unidade de produção familiar e coletiva, ampliando e qualificando a sua participação. São comuns as ações voltadas para: organização dos grupos produtivos; valorização do conhecimento das mulheres; identificação de grupos produtivos; indicação de participantes para atuarem como multiplicadoras de conhecimentos; envolvimento das mulheres no processo de elaboração da proposta e compartilhamento das responsabilidades de gestão (planejamento, avaliação, monitoramento) do projeto com as participantes (BUTTO et al., 2014, p. 35; BUTTO, 2010, p. 224).

As ações de apoio à comercialização no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) fomentam a participação das mulheres com a obrigatoriedade de que pelo menos 40% das aquisições deve ser proveniente da produção de mulheres, no caso das modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local com Doação Simultânea; e 30% no caso das modalidades Formação de Estoques para a Agricultura Familiar e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite). Quanto à inserção feminina em outros programas de comercialização, como o Programa Nacional de Educação Escolar (PNAE), não há ações afirmativas para mulheres (BUTTO et al., 2014 p. 36). É preciso acrescentar que Emma Siliprandi e Rosângela Cintrão (2011, p. 183) ressaltam que, nos programas de compras do governo, muitas vezes, a participação das mulheres ainda se dá de forma "anônima", utilizando o CPF do marido, ou com o registro dele como titular da DAP.

No âmbito das Políticas de Desenvolvimento na Reforma Agrária, o Programa Nacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), implantado pelo Incra em 2004, adotou diretrizes e orientações com enfoque de gênero para os trabalhos das equipes técnicas. São desenvolvidas atividades como elaboração de planos de

desenvolvimento ou recuperação de projetos de assentamento, extensão rural e capacitação continuada (BUTTO et al., 2014, p. 31).

Em 2008, foi criado o Apoio Mulher para mulheres assentadas no ciclo de instalação dos assentamentos, com destinação de R\$ 2.400 (em três operações de R\$ 800) por agricultora, para serem utilizados na compra de animais, sementes, maquinário, utensílios e produtos agrícolas, além de materiais para a produção de artesanato e outras atividades não agrícolas. A quantia era liberada mediante a aprovação de projetos de produção coletiva, com grupos de, no mínimo, cinco mulheres. Hoje, chama-se Fomento Mulher, sob responsabilidade da mulher titular do lote, no valor de até R\$ 3.000, em operação única, por família assentada (BUTTO et al., 2014, p. 72; BRASIL, 2016g).

As mulheres também podem ter acesso a crédito não reembolsável em programas de combate à extrema pobreza, como é o caso do Fomento Brasil Sem Miséria, destinado a famílias que recebem Ater vinculada ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM)⁹⁵, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. O Fomento produtivo visa a contribuir com o estímulo à produção voltado para a segurança alimentar familiar. É importante ressaltar que as mulheres correspondem a mais da metade do público-alvo do BSM e diferentes programas do BSM têm titularidade feminina, como o Bolsa Família e o Bolsa Verde. No meio rural, alguns dos programas de destaque relacionados ao BSM são os de documentação da trabalhadora rural e assistência técnica, além do Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Cisternas. (BUTTO et al., 2014, p. 35-37).

Todos os programas mencionados acima se revelam de extrema importância para o desenvolvimento rural e, de maneira específica, as ações afirmativas para mulheres no âmbito desses programas são essenciais para sua inclusão. Mas queremos ressaltar que a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) tem um caráter essencial para a própria operacionalidade do Pronaf e o (in)sucesso da participação das mulheres.

A Ater pode ter diversas origens: a) governos federal, estadual ou municipal, quando prestada por técnicos de órgãos governamentais, como Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa), Universidades, Secretarias de Agricultura, Empresas de Extensão Rural, como Emater, Empaer, Epagri, Casa da Agricultura, entre outras; b) própria do

_

⁹⁵ O Plano Brasil Sem Miséria foi implantado em 2011 e é destinado a famílias cuja renda per capita mensal é de até R\$ 70. Ele prevê: aumento de serviços e ações de sensibilização e mobilização e inclusão produtiva, que envolvem documentação, energia elétrica, combate ao trabalho infantil, segurança alimentar e nutricional apoio à população em situação de rua; educação infantil; saúde da família; Rede Cegonha; distribuição de medicamentos; tratamento dentário; exames de vista e óculos; assistência social e outros. Utiliza a estratégia de "busca ativa" e inscrição de famílias no Cadastro Único (CadÚnico), possibilitando a inserção das famílias em diferentes programas e políticas públicas (BUTTO et al., 2014, p. 36-37).

produtor ou produtora, quando prestada por técnico, pessoa física ou consultoria, mediante contratação pela produtora ou produtor, ou quando a pessoa que administra ou é responsável pelo estabelecimento possui habilitação técnica ou formação profissional legalmente autorizada a prestar assistência às atividades desenvolvidas no estabelecimento; c) cooperativas, quando prestada por pessoas habilitadas de cooperativas, desde que não ocorra mediante integração agroindustrial; d) empresas integradoras, quando prestada por pessoas habilitadas de empresas com as quais o produtor ou produtora tenha contrato de integração; e) empresas privadas de planejamento, quando prestada por técnicos de empresas contratadas; f) organização não governamental (NOBRE, 2012, p. 84).

Embora as origens sejam tão diversas, os dados do Censo Agropecuários de 2006, analisados por Miriam Nobre (2012, p. 84), demonstram que a Ater proveniente do governo - seja ele federal, estadual ou municipal - foi responsável pela assistência técnica em 43,9% dos estabelecimentos em que homens eram os principais responsável e 53,5% dos estabelecimentos em que mulheres era as principais responsáveis. Isso indica a importância dos programas governamentais de Ater.

A Política (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) incorporaram a dimensão de gênero quando a Pnater passou a contar, em 2004, com uma Política Setorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para as Mulheres, a fim de fortalecer a organização produtiva de mulheres rurais, promover a agroecologia e a produção de base ecológica, ampliar o acesso às políticas públicas e apoiar a articulação em rede.

A Política Setorial de Ater operacionaliza-se por meio de quatro eixos estratégicos: capacitação de agentes e de agricultoras; integração com Programa de Organização Produtiva para as Mulheres; chamamentos públicos de Ater para mulheres; e Rede Temática de Ater para Mulheres. Além disso, a Ater mista (Ater comum) conta com metas de atender 50% de mulheres no público beneficiário, 30% dos recursos para atividades específicas com mulheres, oferta de espaço de recreação para crianças para as atividades coletivas e composição mínima de 30% de mulheres nas equipes técnicas (BRASIL, 2015a, p. 16).

Os dados da publicação Políticas Públicas para Mulheres Rurais no Brasil (BRASIL, 2015a, p. 17) mostram que na Ater mista as mulheres representaram 55% do público beneficiário dos serviços de Ater da Agricultura Familiar em 2014 (excluídas a reforma agrária e a Ater Setorial), enquanto, por meio da Ater Setorial, mais de 59 mil mulheres receberam atendimento entre 2004 e 2014 – destaca-se que 65% dos projetos apoiados pela

Ater Setorial focaram atividades voltadas para agroecologia no período 2004-2010 (BUTTO et al., 2014, p. 33).

No entanto, apesar dos avanços, alguns problemas históricos persistem na relação da assistência técnica com as mulheres, pois ainda é predominante a ideia de família monolítica representada pelo homem, que não reconhece as necessidades específicas dos diferentes sujeitos existentes, como mulheres e jovens. Por isso, ainda predominam trabalhos com as mulheres voltados para atividades não agrícolas ou para as atividades tradicionais de criação de aves, por exemplo, que reforçam seus papéis tradicionais sem a possibilidade de conferir maior autonomia às mulheres em outros tipos de atividades (CINTRÃO; SILIPRANDI, 2011, p. 206).

Outros desafios são colocados, como a qualificação das atividades específicas para mulheres e o monitoramento e a avaliação do trabalho realizado, bem como o seu impacto no acesso a outras políticas, por exemplo de financiamento e comercialização; além da necessidade de avaliar qual o potencial gerado para formalização dos grupos produtivos de mulheres nas atividades de Ater e da consideração de que o acesso aos mercados exige não só a formalização dos grupos produtivos, mas também a adequação dos sistemas de produção e beneficiamento, tendo impacto excludente entre as organizações produtivas de mulheres (BUTTO et al., 2014, p. 33).

3.3.2 Dados e considerações sobre o acesso das mulheres ao Pronaf

Os dados sobre os recursos e contratos do Pronaf são disponibilizados pela Matriz de Dados do Crédito Rural (BRASIL, 2016h) na página eletrônica do Banco Central do Brasil. Porém, os dados disponíveis são apenas de janeiro de 2013 até o presente momento, de modo geral, e desagregados por linha do Pronaf apenas a partir julho de 2015. Por isso, apresentaremos alguns dados de períodos anteriores encontrados na revisão de literatura, conjuntamente aos dados que acessamos diretamente e organizamos em intervalos de julho de um ano a junho do ano seguinte, que correspondem à vigência do Plano Safra da Agricultura Familiar.

Ressalta-se que os dados sobre contratos e montante concedido não refletem exatamente a quantidade de estabelecimentos beneficiados, pois o mesmo estabelecimento pode ter realizado mais de uma operação.

A publicação oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário *Cirandas do Pronaf* para mulheres apresenta alguns dados sobre o número de operações realizadas por mulheres e por homens entre as safras de 2001/2002 a 2004/2005.

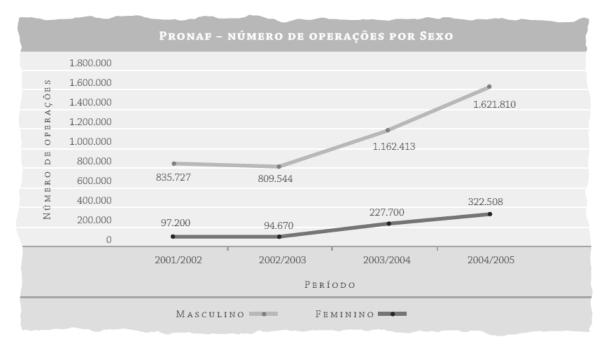


Figura 8 - Número de operações do Pronaf realizadas por mulheres e por homens entre as safras de 2001/2002 a 2004/2005

Fonte: BRASIL, 2005a, p. 22.

A figura 8 mostra o aumento do número de contratos. Embora o valor absoluto seja muito menor para mulheres em relação aos homens – o que deve ser observado levando-se em consideração que os níveis de participação de homens e mulheres na população ocupada na agricultura familiar são muito diferentes (as mulheres são apenas um terço) –, o aumento percentual de contratos foi muito maior em relação às mulheres. Entre 2002/2003 e 2003/2004, houve aumento de 43,59% no número de contratos do Pronaf celebrados com homens, enquanto, em relação às mulheres, esse aumento foi de 140%. Entre 2003/2004 e 2004/2005, o crescimento foi, respectivamente para homens e mulheres, de 39,52% e 41,63%.

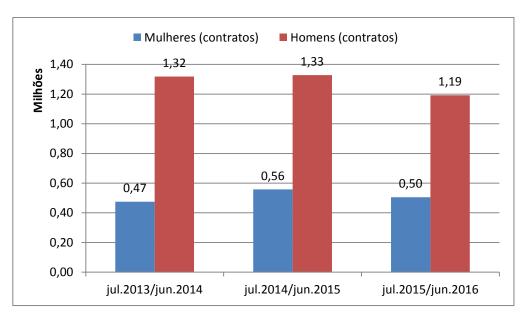


Figura 9 - Número de contratos do Pronaf estabelecidos com mulheres e com homens

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

Em relação aos dados recentes, a figura 9 traz o número de contratos das safras 2013/2014 a 2015/2016, que demonstram crescimento percentual maior para as mulheres do que para os homens entre 2013/2014 e 2014/2015, em que as mulheres passaram de 26,48% a 29,58% da participação em número de contratos do Pronaf. Entre as safras 2014/2015 a 2015/2016, houve queda no número de contratos tanto em relação às mulheres quanto em relação aos homens. Porém, mesmo assim, a participação das mulheres teve um leve crescimento, tendo sido de 29,85% do número total dos contratos.

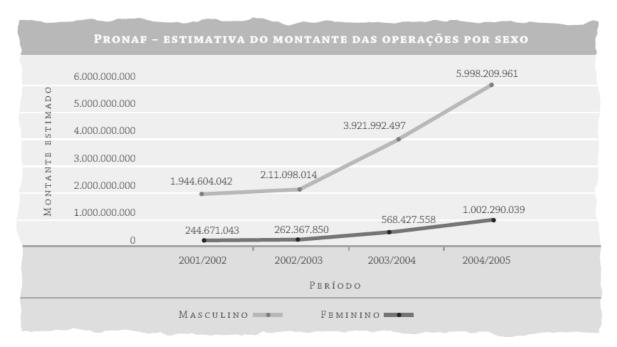


Figura 10 - Valor total das operações, por mulheres e por homens, entre 2001/2002 e 2004/2005.

Fonte: BRASIL, 2005a, p.23

A figura 10 mostra o montante dos contratos realizados com homens e mulheres entre 2001/2002 e 2004/2005. Assim como em relação ao número de contratos, o crescimento foi maior no valor concedido às mulheres do que aos homens. Entre 2002/2003 e 2003/2004, o valor aumentou 85% no montante que foi destinado aos homens e 117% no montante destinado às mulheres. No período seguinte, o aumento foi de 52,94% e 76,3%, respectivamente, mostrando crescimento mais intenso quanto ao montante total do que quanto ao número de contratos, de 2003/2004 para 2004/2005, significando que o valor médio concedido teve um aumento maior nesse período quando comparado a 2002/2003 a 2003/2004.

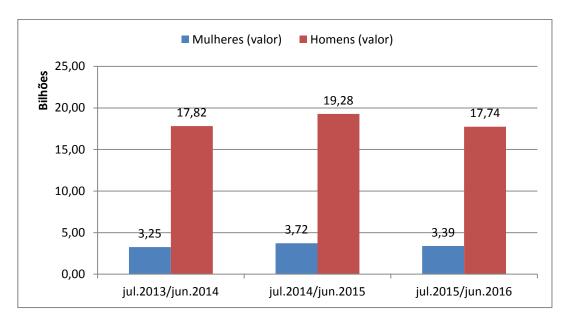


Figura 11 - Valor total dos contratos do Pronaf estabelecidos com mulheres e com homens, em Reais

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

A figura 11 apresenta o crescimento do montante concedido a mulheres e homens entre a safra de 2013/2014 e 2015/2016. Assim como o número de contratos, no intervalo 2014/2015 a 2015/2016 houve queda dos montantes concedidos.

	jul.2013/jun.2014	jul.2014/jun.2015	jul.2015/jun.2016
Contratos do Pronaf com mulheres	26,48%	29,58%	29,85%
Montante do Pronaf concedido às	15,43%	16,17%	15,98%
mulheres			

Tabela 1 – Porcentagem e montante dos contratos do Pronaf celebrados com mulheres, em relação ao total dos contratos do Pronaf

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

A Tabela 1 apresenta a porcentagem e montante dos contratos realizados com mulheres em relação ao total dos contratos e montante do Pronaf. Verifica-se que o crescimento do número dos contratos se manteve no período, ainda que com diferente intensidade, porém houve uma queda na participação das mulheres no valor total concedido pelo Programa.

Valor médio por operação (em Reais)	jul.2013/jun.2014	jul.2014/jun.2015	jul.2015/jun.2016
Mulheres	6848,94	6668,72	6713,24
Homens	13519,14	14516,39	14879,04
Variação do valor médio por operação em relação ao ano anterior			
Mulheres		-2,63%	0,07%
Homens		7,38%	2,50%

Tabela 2 - Valor médio por operação do Pronaf e variação

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

Cruzando os dados de número de contratos com montante concedido, foi elaborada a tabela 2, que apresenta o valor médio por operação do Pronaf, demonstrando uma relevante discrepância entre homens e mulheres tanto em relação ao valor médio quanto à tendência de seu crescimento.

A diferença de valor médio por operação entre homens e mulheres é condizente com a afirmação de que a participação da mulher no crédito Pronaf parece ainda se concentrar na modalidade de microcrédito Pronaf Grupo B⁹⁶, destinada à agricultura familiar de mais baixa renda. Em publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2015a), apontase que, em 2013, mais de 47% de contratos de microcrédito rural foram efetivados por mulheres. Considerando que o número de operações realizadas com mulheres é muito menor do que com homens no Pronaf de modo geral, o fato de quase metade das operações do Pronaf Grupo B terem sido realizados com mulheres confirma a concentração delas nessa linha.

Ainda em relação ao número de operações realizadas com mulheres, que constituíram 29,85% na safra 2015/2016, verifica-se que se trata de uma participação inferior à das mulheres no pessoal ocupado na agricultura familiar, de 33,67%, apresentada na tabela 3.

⁹⁶ A linha de microcrédito Pronaf Grupo B é destinada à agricultura familiar de mais baixa renda (renda bruta anual até 20 mil Reais, sendo que no mínimo 50% dessa renda devem ser provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento rural) e permite o financiamento de projetos agropecuários e não agropecuários, podendo cobrir qualquer atividade que possa gerar renda para a família atendida.

	Porcentagem de mulheres
População rural	48,14%
Pessoal ocupado na agricultura familiar	33,67%
Direção dos estabelecimentos familiares	13,75%

Tabela 3 - Participação das mulheres nas variáveis indicadas

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2006), e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2014, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2014)

Nas figuras que apresentamos a seguir, podemos analisar a distribuição das operações do Pronaf nas regiões do País. Para entender a enorme variação, é preciso levar em consideração que algumas regiões congregam mais estabelecimentos da agricultura familiar do que outras, com destaque para o Nordeste, onde se encontra cerca de metade de todos os estabelecimentos da agricultura familiar. Por isso, a tabela 4 traz um panorama da distribuição da agricultura por região, de acordo com número de estabelecimento, área total desse conjunto e área média dos estabelecimentos.

Região	Número de estabelecimentos da agricultura familiar (unidades)	Área dos estabelecimentos da agricultura familiar (hectares)	Área média dos estabelecimentos da agricultura familiar (hectares)
Brasil	4366267	80102694	18,35
Nordeste	2187131	28315052	12,95
Sul	849693	13054511	15,36
Sudeste	699755	12771299	18,25
Norte	412666	16611277	40,25
Centro-Oeste	217022	9350556	43,09

Tabela 4 - Unidades, área total (em hectares) e área média (em hectares) dos estabelecimentos da agricultura familiar

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE, 2006)

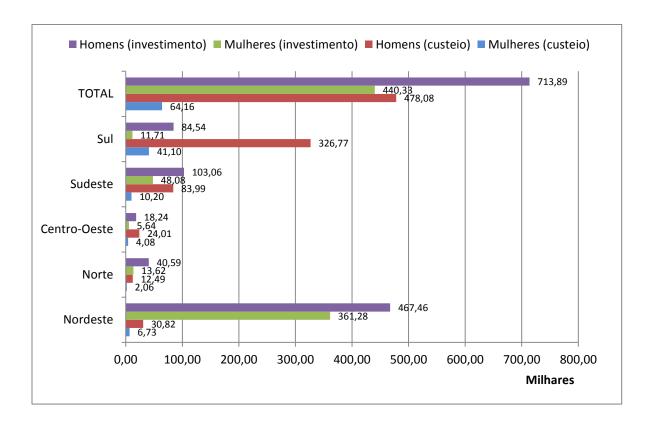


Figura 12 - Distribuição dos contratos do Pronaf de julho de 2015 a julho de 2016, divididos por mulheres e homens, por regiões do país e por custeio e investimento

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

A figura 12 apresenta a distribuição dos contratos do Pronaf entre as regiões, entre mulheres e homens e também de acordo com a divisão entre crédito para custeio e crédito para investimento, a partir dos dados da última safra finalizada, 2015/2016. Um dos destaques da figura é que o Sul do país é a única região em que há mais contratos para custeio do que para investimento. Em todas as regiões há grande discrepância entre o número de contratos de custeio realizados com homens e mulheres, sempre a favor dos primeiros.

Outro dado que merece destaque é que no Nordeste, onde se concentra metade dos estabelecimentos da agricultura familiar, há a menor diferença entre número de contratos de crédito para investimento entre mulheres e homens. Nessa região, 43,6% dos contratos de investimento foram realizados com mulheres. O Nordeste é também a região onde há maior importância do Pronaf Grupo B (crédito para investimento), que, como dissemos anteriormente, concentra grande parte do acesso das mulheres ao Pronaf.

Nacionalmente, as mulheres foram responsáveis por 38,15% dos contratos de investimento e somente 11,83% dos contratos de custeio.

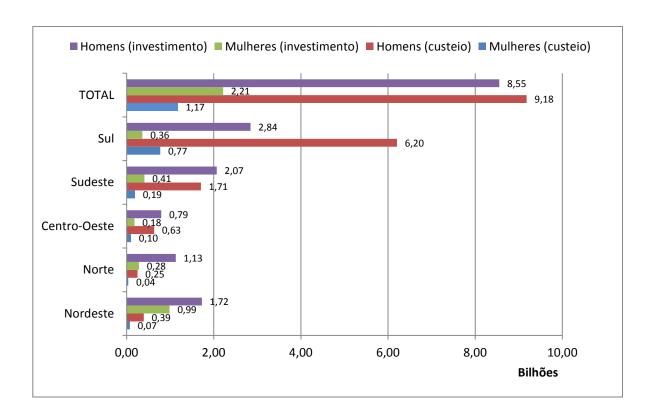


Figura 13 - Distribuição do valor total dos contratos do Pronaf de julho de 2015 a julho de 2016, divididos por mulheres e homens, por regiões do país e por custeio e investimento, em Reais

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

A figura 13 mostra a distribuição do montante do Pronaf, em bilhões de reais. Analisando-se essa figura conjuntamente à figura 12, percebemos que, no Nordeste, há a maior concentração dos contratos, porém o montante concedido pelo Pronaf se concentra na região Sul, a qual, consequentemente, tem maiores valores médios.

O Pronaf Mulher é um crédito para investimento e, portanto, foi contabilizado nos dados sobre crédito investimento apresentados nas figuras anteriores.

Quando foi criado, na safra 2003/2004, como um sobreteto para as operações familiares, foram realizadas 469 operações Pronaf Mulher, sendo 80% delas na região Sul do país, totalizando R\$ 2.540.609 emprestados. No Plano de Safra 2004/2005, quando o Pronaf Mulher se transformou em uma linha específica, foram realizados 2486 contratos, totalizando um montante de R\$ 21.585.505 e com melhor distribuição regional dos contratos: o Sul passou a responder por 50,9% das operações, seguido pela região Nordeste (21,4%) e o Centro-Oeste com 17% (BRASIL, 2005a, p. 26).

A figura 14 mostra que, desde sua criação até os dias atuais, a distribuição dos contratos do Pronaf Mulher mudou consideravelmente. Na Safra 2015/2016, 57,3% dos

contratos do Pronaf Mulher foram realizados no Nordeste, 19,52% no Sudeste (com destaque para Minas Gerais), 13,57% no Norte, 9% no Sul e 0,6% no Centro-Oeste.

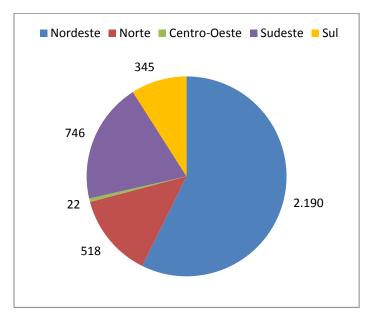


Figura 14 - Distribuição dos contratos da linha Pronaf Mulher para mulheres, de julho de 2015 a julho de 2016, divididos por regiões do país

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

Entretanto, como demonstra a figura 15, há uma diferença na concentração do montante do Pronaf Mulher. Embora mais da metade dos contratos tenham sido realizados no Nordeste, nessa região eles correspondem a apenas 21,5% do montante concedido. Na região Sudeste, 40,9%; no Norte, 17,3%; no Sul, 19,6%; e, no Centro-Oeste, 0,6%.

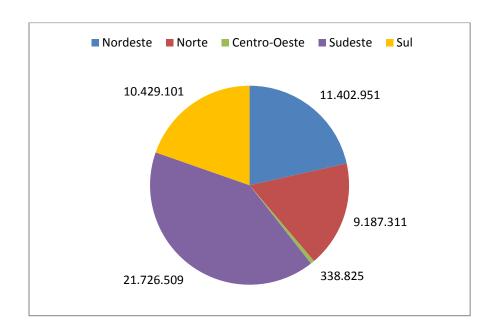


Figura 15 - Distribuição do valor total dos contratos da linha Pronaf Mulher para mulheres, de julho de 2015 a julho de 2016, dividido por regiões do país, em Reais

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Matriz de Dados do Crédito Rural, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 2016h)

Enquanto, no Nordeste, o valor médio por operação Pronaf Mulher é R\$ 5.207, no Sul esse valor é de R\$ 30.229; no Sudeste, R\$ 29.124; no Norte, R\$ 17.736; e, no Centro-Oeste, R\$ 15.401.

Com isso, percebe-se que o Pronaf Mulher reproduz as desigualdades do Pronaf de modo geral: a região com a agricultura familiar mais pobre (Nordeste) e com maior participação das mulheres é também a região com menor valor médio por operação.

Por todo o exposto, percebe-se que o acesso da mulher ao Pronaf ainda é proporcionalmente muito inferior ao acesso dos homens. O Pronaf Mulher tem um significado não só econômico (por permitir uma operação a mais para a unidade familiar), mas principalmente social, por reconhecer expressamente as mulheres agricultoras familiares, buscando combater a histórica invisibilidade de seu trabalho (OSORIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 169). Porém, os números – tanto em relação aos contratos quanto em relação ao montante – do Pronaf Mulher ainda são baixos quando comparados ao Pronaf em geral. E essa linha ainda reproduz os problemas de alocação de recursos que permeiam o Programa.

A partir das Cirandas do Pronaf, foi realizado um diagnóstico sobre a implementação das políticas públicas para a igualdade de gênero do Ministério do Desenvolvimento Agrário na agricultura familiar⁹⁷. Esse diagnóstico apontou alguns fatores que figuram como entraves ao acesso das mulheres rurais às políticas públicas de forma geral e ao crédito Pronaf: falta de informação; dificuldades na relação com a assistência técnica para elaboração de projetos e seu seguimento de modo a evitar o risco de inadimplência; falta de quem elabore o projeto; descoberta de que os maridos já haviam solicitado crédito e não podem contrair outra dívida; medo de não conseguir pagar a dívida; oposição do marido etc. (BUTTO et al., 2014).

O próximo capítulo busca discutir esses fatores a partir da percepção de algumas agricultoras familiares entrevistadas na região de Coração de Jesus/MG.

.

⁹⁷ O Diagnóstico procurou compreender como se dá o acesso das mulheres rurais às políticas públicas do MDA e quais são suas demandas e principais dificuldades, com a aplicação de diferentes questionários a 983 pessoas no total (mulheres de lideranças e de base; mulheres de grupos produtivos; gestores e gestoras das políticas públicas do MDA para a igualdade de gênero no âmbito estadual e territorial; técnicos e técnicas de organizações não governamentais e extensionistas das entidades oficiais de Ater) (BUTTO et al., 2014, p. 60).

4 PERCEPÇÃO DAS AGRICULTORAS FAMILIARES DA REGIÃO DE CORAÇÃO DE JESUS/MG

4.1 Procedimentos para coleta, organização e análise dos dados

Os capítulos anteriores foram constituídos a partir de pesquisa teórica e análise de dados secundários⁹⁸. Contudo, para buscar uma melhor compreensão da realidade estudada, a pesquisa realizou também um trabalho de campo, que será discutido no presente capítulo. A relevância do trabalho de campo, de acordo com Maria Cecília Minayo (2009, p. 61), está em permitir a aproximação da pesquisadora com a realidade sobre a qual formulou uma pergunta e em estabelecer interação com pessoas que conformam essa realidade. Desta forma, o trabalho de campo nos permite retornar às discussões anteriores, a partir das percepções apresentadas pelas próprias agricultoras familiares.

Os procedimentos do trabalho de campo foram a coleta e análise de documentos e dados secundários – tendo sido realizadas solicitações de informações para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Datamétrica Consultoria, Banco Central do Brasil, Emater/MG e Banco do Brasil – e de entrevistas com agricultoras familiares. A execução desses procedimentos será explicada nos itens a seguir.

A entrevista é uma conversa a dois ou entre vários interlocutores com uma finalidade específica, que é de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa (MINAYO, 2009, p. 64). Ela favorece a relação intersubjetiva da entrevistadora com a entrevistada, e, por meio das trocas verbais e não verbais que se estabelecem neste contexto de interação, permite uma melhor compreensão dos significados, dos valores e das opiniões dos atores sociais a respeito de situações, opiniões e experiências pessoais, a partir de um papel ativo da pessoa entrevistada na construção da interpretação realizada pela pesquisadora (FRASER; GONDIM, 2004, p. 140).

A modalidade de entrevista escolhida foi a semiestruturada, que combina perguntas fechadas e abertas, na qual a entrevistada pode discorrer sobre o tema em questão sem se prender completamente à indagação formulada (MINAYO, 2009, p. 64). Bem como a

⁹⁸ Os dados secundários são aqueles produzidos por outros estudos ou pesquisadores. Enquanto dados primários são aqueles levantados diretamente pela pesquisadora.

entrevistadora pode formular novas perguntas e mudar o roteiro pré-estabelecido, pois se trata de uma ouvinte ativa. As perguntas do roteiro da entrevista semiestruturada são resultados da teoria que alimenta a investigação e de toda a informação que já foi recolhida sobre o fenômeno social estudado (TRIVIÑOS, 1987, p. 146)⁹⁹.

A utilização da entrevista permite acessar a percepção das agricultoras familiares, marcada pela característica de que, ao mesmo tempo em que podem transmitir uma opinião ou experiência de todo o grupo de agricultoras familiares, por outro lado, também podem expressar ambiguidades ou conflitos desse grupo. Pois a entrevista está sujeita à mesma dinâmica das relações existentes na própria sociedade; assim, em se tratando de uma sociedade ou de um grupo marcado por conflitos, cada entrevista expressa de forma diferenciada as facetas da realidade, tanto no ato de realização da entrevista como nos dados que são produzidos (MINAYO, 2009, p. 65).

Além disso, é preciso considerar que a entrevista visa à compreensão parcial de uma realidade multifacetada relativa a um tempo e contexto sócio - históricos específicos (FRASER; GONDIM, 2004, p. 147). Por isso, implica diferentes resultados e interpretações de acordo com as pessoas que são entrevistadas e entrevistadoras e seus contextos específicos e, consequentemente, apresenta limites quanto ao grau de generalização dos resultados obtidos. Porém, ressalvadas essas especificidades e limitações, a entrevista é um procedimento útil para auxiliar outros procedimentos e estratégias de pesquisa.

4.1.1 Procedimentos para coleta de dados

Primeiramente, foram buscados dados secundários na literatura, relatórios e endereços eletrônicos oficiais – especialmente do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco Central do Brasil e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – para que fosse realizada uma análise preliminar sobre o acesso das mulheres ao Pronaf e pudesse ser delimitada a estratégia de realização das entrevistas.

Entretanto, verificamos que os dados desagregados do Pronaf, seja por gênero ou por programa, são extremamente escassos. A principal fonte é a Matriz de Dados do Crédito Rural do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR), que pode ser

_

⁹⁹ O roteiro utilizado nesta pesquisa encontra-se no Apêndice A.

acessada pelo endereço eletrônico do Banco Central do Brasil. Contudo, os dados disponibilizados por linha do Pronaf são referentes a julho de 2015 em diante, enquanto os dados do Programa como um todo referem-se a janeiro de 2013 em diante, com detalhamento por gênero apenas para as unidades da federação e regiões, sem possibilitar a consulta detalhada por gênero e município. Os anuários estatísticos do crédito rural também não apresentam dados desagregados por gênero.

Em março de 2015, havíamos entrado em contato com o Ministério do Desenvolvimento Agrário para solicitar dados sobre gênero em relação ao Pronaf. Indicaramnos o acesso à Matriz de Dados do Crédito Rural e nos informaram que, na metade do ano de 2015, seria publicado o relatório da pesquisa "Mulheres no Pronaf", desenvolvida pela empresa de consultoria Datamétrica e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, analisando a participação das mulheres no Programa.

Segundo o que nos informaram desde então, após inúmeros contatos com ambas as instituições, ocorreram atrasos e o relatório dessa pesquisa foi finalizado em fevereiro de 2016. Buscamos a autorização do MDA para que a Datamétrica nos disponibilizasse o relatório e/ou dados finais da pesquisa, porém a comunicação com o Ministério foi de difícil acesso e a resposta à solicitação foi postergada, até que, finalmente, foi negada e fomos instruídas a aguardar a apresentação oficial do relatório que ocorreria em breve. Porém, devido ao contexto político da presidência da república e posterior extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e criação de uma Secretária Especial, essa apresentação não ocorreu, ao menos não até o início de julho de 2016, quando realizamos o último contato com a Datamétrica. Motivo pelo qual não pudemos incorporar esses dados na presente pesquisa, além de não termos podido utilizá-los para delimitação do local de realização da entrevista.

Também realizamos pedidos de acesso à informação para o Banco Central do Brasil, solicitando dados do Pronaf desagregados por gênero e por município, porém a resposta foi no sentido de que até o final de junho de 2016 seria disponibilizado na Matriz de Dados do Crédito Rural um relatório adicional que abarcaria essas informações, de tal forma que a nossa demanda seria atendida. Todavia, até o final de julho de 2016 não foi realizada a inclusão como havia sido previsto.

Consideramos que seria de grande importância ter os dados municipais sobre acesso das mulheres ao Pronaf para que a escolha do município ou dos municípios pudesse partir da proporção da participação de mulheres no Programa. Porém, devido a essas circunstâncias apresentadas e aos prazos para realização da pesquisa, a delimitação do município de realização das entrevistas — bem como a análise de todo o trabalho — foi baseada nos dados

escassos de publicações do MDA, nos dados do IBGE e nos dados disponíveis na Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

A partir desses dados, a seleção do local das entrevistas seguiu os critérios: 1 – foi selecionado o Estado de Minas Gerais por ser o Estado do Sudeste (e também dentre outros Estados próximos do Centro-Oeste e Sul) com (a) maior número de contratos do Pronaf Mulher, (b) mais contratos do Pronaf com beneficiárias mulheres, em números brutos e proporcionalmente dentro do Estado; 2 – maior número de estabelecimentos da agricultura familiar. Não foram considerados outros Estados onde também há grande participação da agricultura familiar e de mulheres, como os Estados do Nordeste, em razão das possibilidades logísticas.

Para a seleção do município de Minas Gerais, analisamos os que tinham mais contratos Pronaf Mulher (embora os números fossem baixos)¹⁰⁰, mais contratos Pronaf (sem acesso a dados desagregados por gênero) e com grande participação da agricultura familiar nos estabelecimentos agropecuários do município. Dentre o grupo de 3 municípios com essas características (Montes Claros, Brasília de Minas e Coração de Jesus, todos no Norte de Minas Gerais), entramos em contato primeiramente com o município com menor número de habitantes, Coração de Jesus, por acreditarmos que um município menor proporcionaria melhores condições de acesso às mulheres. O contato com o escritório da Emater de Coração de Jesus para solicitar apoio logístico foi bem sucedido e, por isso, este foi o município selecionado.

Foi realizada apenas uma visita ao município, que durou cinco dias, e foram entrevistadas 12 mulheres agricultoras familiares. A primeira entrevista foi descartada, por ter funcionado como piloto, após a qual foram feitas alterações no roteiro.

Essas mulheres foram indicadas pelo técnico da Emater, que nos auxiliou na logística para realização da entrevista, buscando atender certa heterogeneidade em relação a: já ter acessado o Pronaf ou não; grupo de enquadramento no Pronaf de acordo com a renda; participação em organização ou associação de mulheres; idade.

As entrevistas foram realizadas na residência das agricultoras ou em local próximo a ela, com exceção de uma entrevista, que foi realizada no local de trabalho da entrevistada. A primeira mulher com quem entramos em contato recusou a participação naquele momento, em razão de precisar decidir conjuntamente com o marido. Depois disso, algumas mulheres indicadas pelo técnico da Emater não foram encontradas e as demais aceitaram participar.

_

 $^{^{100}}$ Os dados disponíveis eram apenas a partir de julho de 2015 e os municípios com mais contratos Pronaf Mulher entre julho/2015 e março/2016 tinham cerca de 20 contratos.

Dentre as 11 entrevistas analisadas, uma foi feita no município de Mirabela, na propriedade da agricultora, que fica a poucos metros do limite do município com Coração de Jesus, por isso nos referimos a "região de Coração de Jesus" em alguns trechos do trabalho.

Consideramos que as entrevistas realizadas e, consequentemente, sua análise possuem algumas limitações: a) acreditamos que, em razão de ter sido realizado apenas um contato pessoal com as mulheres, a aproximação não foi suficiente para que as mulheres se sentissem confortáveis para falar tanto quanto poderia ter ocorrido caso tivéssemos realizado mais visitas; b) o fato da entrevistadora pertencer a um contexto socioeconômico e cultural distinto também é um possível fator de influência na participação das entrevistadas; c) o apoio logístico da Emater e presença do técnico na propriedade, ainda que não estivesse presente na entrevista, pode ter sido um fator restritivo para as mulheres relatarem suas experiências na relação com a Emater; d) as mulheres entrevistadas foram indicadas pela Emater de acordo com os perfis sugeridos pela pesquisadora, porém não se pode descartar a possibilidade de enviesamento da seleção, por exemplo, excluindo mulheres que possam ter tido relações de conflito com o serviço prestado pela Emater.; e) as entrevistas foram realizadas em uma pequena região, por isso os resultados não podem ser generalizados para outras regiões e para a imensa diversidade que caracteriza a agricultura familiar.

As entrevistas foram realizadas somente com agricultoras familiares, porque o objetivo era compreender qual sua percepção sobre o acesso das mulheres ao Pronaf. Porém, foram realizadas conversas informais com o técnico da Emater e com o gerente do Banco do Brasil, para solucionar dúvidas sobre a operacionalidade do Pronaf¹⁰¹.

4.1.2 Procedimentos para organização e análise de dados

O processamento das entrevistas foi realizado seguindo-se as regras do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, sintetizadas por Verena Alberti (2005, p. 173-229). O processamento é todo o processo envolvido na passagem da entrevista da forma oral para a escrita e compreende as etapas de transcrição, conferência de fidelidade da transcrição e copidesque. A transcrição é a primeira versão escrita do depoimento. A segunda etapa consiste em conferir se o que está no

¹⁰¹ Embora essas conversas não sejam objeto de análise como as entrevistas com agricultoras, ambos permitiram que as conversas fossem mencionadas, assinando termo de consentimento livre e esclarecido.

papel é o que foi gravado. E o copidesque tem por objetivo ajustar o documento para a atividade de leitura, sem modificar o conteúdo da entrevista, mas corrigindo erros de português e adequando a linguagem escrita ao discurso oral, com papel fundamental da pontuação.

Assim como faz o CPDOC, seguimos as normas gramaticais e realizamos correção de concordância e regência verbal, porque os "erros" cometidos na linguagem falada não têm o mesmo peso que da linguagem escrita. E, por isso, mantê-los na entrevista transcrita seria conferir-lhes um destaque que não adquirem na conversa, além de estigmatizar a fala das agricultoras.

Foram realizadas supressões para dar fluidez à leitura, como de titubeações (com exceção de hesitações significativas, que foram mantidas), cacoetes de linguagem, intervenções de acompanhamento da entrevistadora (nunca da entrevistada), perguntas repetidas quando não foram ouvidas pela entrevistada. E realizados pequenos acréscimos, como alteração de "que" para "por que", acréscimo de algumas conjunções, preposições etc., sem modificar o conteúdo. Também foram corrigidas as contrações de palavras (ALBERTI, 2005, p. 173-229).

Foi realizada a leitura flutuante do material e construída uma tabela com alguns elementos das entrevistas. A exploração do material e interpretação ocorreu de acordo com os procedimentos da análise de conteúdo, tendo sido realizada uma análise horizontal dos dados.

De acordo com Laurence Bardin (2011, p. 48), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens. A análise horizontal busca mostrar as constâncias, as semelhanças, as regularidades e também pode chamar a atenção para irregularidades (BARDIN, 2011, 95).

Os procedimentos da análise de conteúdo comumente se organizam ao redor de um processo de categorização, que consiste na operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero. As categorias são rubricas ou classes, que reúnem um conjunto de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, um agrupamento em razão de características comuns desses elementos (BARDIN, 2011, p. 147)

4.1.3 Considerações éticas

Por se tratar de pesquisa envolvendo pessoas, são necessárias algumas considerações éticas. Antes de ir a campo, foi elaborado o modelo de termo de consentimento livre e esclarecido, que se encontra no Apêndice B. Em resumo, o termo informa o objetivo da pesquisa, no que consiste a participação da entrevistada, riscos, responsabilidade da pesquisadora, sigilo e privacidade das informações da participante, dados para contato com a pesquisadora e sua orientadora.

Após a apresentação pessoal da entrevistadora e da pesquisa, cópia do termo era entregue à agricultora e lida pela entrevistadora, ressaltando-se, sobretudo, a voluntariedade da participação e possibilidade da mulher se recusar a participar ou a qualquer momento, durante ou após a realização da entrevista, interromper a participação, retirar seu consentimento e pedir a exclusão ou acréscimo de informações. Era dada a oportunidade das mulheres solicitarem nova leitura pela pesquisadora ou realizarem leitura individual, tirar dúvidas ou pedir mais informações. Então, perguntava-se sobre a aceitação em participar da pesquisa e, em caso positivo, o termo era assinado em duas cópias, ficando uma com a entrevistada e outra com a entrevistadora, e pedia-se autorização para gravar a entrevista para posterior transcrição.

Em uma das entrevistas, a agricultora não era alfabetizada, então a entrevistadora solicitou que a filha da entrevistada, maior de idade, acompanhasse a leitura do termo e, após aceitação da primeira em participar, sua filha assinou as cópias do termo como testemunha de que foi dado o consentimento livre e esclarecido.

4.2 Resultados

4.2.1 Breve caracterização de Coração de Jesus e das mulheres entrevistadas

O município de Coração de Jesus está localizado na macrorregião Norte de Minas, em Minas Gerais, a 500 km da capital Belo Horizonte. Tem cerca de 27 mil habitantes e 85,5% dos 2026 estabelecimento agropecuários do município são da agricultura familiar (1733)

estabelecimentos). Dentre estes últimos, apenas 15,8% são dirigidos por mulheres, de acordo com o último Censo Agropecuário (IBGE, 2015; IBGE, 2006).

Entre julho de 2015 e junho de 2016, de acordo com os dados da Matriz de Dados do Crédito Rural (BRASIL, 2016h), foram realizados 18 contratos do Pronaf para custeio (1 para atividades agrícolas e 18 para pecuária) e 1055 contratos do Pronaf para investimento (24 para atividades agrícolas e 1031 para pecuária), que totalizaram quase R\$ 9,3 milhões, com média de R\$ 14.670,24 por contrato de custeio e de R\$ 8.564,10 por contrato de investimento – sem detalhamento por gênero. No mesmo período, foram efetivados apenas 22 contratos do Pronaf Mulher, disponibilizando R\$ 148.785,38, e valor médio por contrato de R\$ 6.762,97.

Como dito, com exceção de 1 entrevista realizada em Mirabela próximo ao limite de município com Coração de Jesus, as demais entrevistas foram realizadas nesse município. A seguir apresentam-se alguns dados das mulheres agricultoras familiares entrevistadas:

Nome*	Idade	Cor	Escolaridade	Casada ou convivente em união estável	Já contratou crédito Pronaf
Margarida	42	Preta	Ensino Fundamental incompleto	Sim	Sim
Cora	34	Branca	Ensino Fundamental completo e cursando Ensino Médio	Sim	Sim
Dandara	58	Branca	Ensino Fundamental incompleto	Sim	Sim
Maria	34	Branca	Ensino Médio completo	Sim	Sim
Teresa	30	Parda	Ensino Fundamental completo	Sim	Não
Elizabeth	40	Parda	Ensino Fundamental incompleto	Sim	Sim
Severina	48	Parda	Ensino Fundamental completo	-	Sim
Creuza	38	Parda	Ensino Fundamental incompleto	Sim	Sim
Ana Alice	24	Parda	Ensino Médio completo	Não	Sim
Laudelina	26	Preta	Ensino Fundamental completo	Sim	Sim
Nísia	53	Parda	Ensino Fundamental incompleto	Sim	Sim

Tabela 5 – Lista e dados das entrevistadas

^{*}Os nomes das agricultoras foram substituídos por nomes fictícios

4.2.2 Discussões

Os resultados encontrados foram analisados a partir de três categorias: divisão sexual do trabalho, que reúne temas como trabalho produtivo, trabalho reprodutivo, poder de decisão, oportunidade de trabalho; acesso a políticas públicas, abrangendo temas como sujeito de direito, crédito, Pronaf, políticas para agricultura familiar, políticas sociais, instituições mediadoras, participação em associações, sindicatos e organizações de mulheres, acesso à informação; desenvolvimento, que congrega os temas de permanência no campo, autoconsumo/subsistência e comercialização.

4.2.2.1 Divisão sexual do trabalho

Quase a totalidade das agricultoras entrevistadas desenvolve as atividades agrárias conjuntamente com a família – que tem em média 5 pessoas –, a maior parte em terra própria, em geral em nome do marido. É comum outros membros da família, sobretudo marido ou companheiro, trabalharem em atividades agrárias para terceiros, em geral como diaristas. Porém, entre as mulheres isso não é verificado, devido à falta de oportunidade de trabalho.

A percepção geral é de que as oportunidades de trabalho para terceiros são escassas tanto para homens quanto para mulheres, mas especialmente para estas últimas. Quando há trabalho para mulheres na roça, é somente como diarista e frequentemente por um período do dia, nunca um emprego fixo como é mais comum para homens – ainda que não sejam frequentes nem para eles.

MARGARIDA - Ah, tem [dificuldade] diferente. Para os homens você vê mais trabalho do que serviço para a mulher aqui, né.

[Para as mulheres] não tem, é difícil. Mesmo os serviços da roça mesmo.

CORA – Não tem não. Aqui é complicado. Quase não tem mesmo emprego. É muito difícil. Até uma vez na associação aqui inventaram de fazer uma fábrica... [...] o projeto foi de outra associação, para poder fazer aqui também uma fábrica de biscoito, essas coisas, para poder dar emprego para as mulheres. Mas acho que não foi para frente não.

Seria [bom]. Porque dava emprego para as mulheres, se tivesse lugar para entregar, né, de fazer tudo direitinho, seria bom. Porque tem muitas mulheres, muitas famílias que precisam, né. Não só para as mulheres, até para os maridos hoje em dia está difícil, porque por aqui não acha serviço.

CORA – É igual eu te falei, aqui está faltando incentivo para poder ter coisas para as mulheres fazerem. Mais aqui é serviço de casa, né, porque não tem alguma coisa para nós mulheres trabalharmos, para a gente mesmo não tem. Então aqui mais é: o homem sai para trabalhar e a mulher fica dentro de casa, cuidando das coisas de casa, né. Mas assim para ter uma coisa para as mulheres mesmo fazerem, igual para arrecadar um dinheiro, é pouca coisa. Quase não tem aqui não. Seria bom se tivesse, né, porque tem muita mulher aqui na Vacaria e mesmo na redondeza aqui perto... que seria bom se tivesse alguma coisa para as mulheres fazerem. Um ganho, né, alguma renda para ajudar dentro de casa. E aqui as famílias são bem carentes, precisam. Porque muitas mulheres aqui têm família que tem criança que tem diabetes e precisam e só tem o salário do marido. Então seria bom se pudesse... alguma... uma dessas fábricas, alguma coisa assim que montassem, né, de pintura ou de fazer alguma coisa...

[...] que dessem mais oportunidades para as mulheres trabalharem seria bom. Porque horta, essas coisas, não tem como plantar porque não tem água, né. A água é do poço artesiano, se for gastar com isso depois falta e é pior. Então tinha que ser uma coisa que desse para trabalhar, que não dependesse muito de água para poder [inaudível] a gente estar fazendo...

Embora nenhuma das entrevistadas tenha oportunidade de trabalho como diarista como têm alguns membros masculinos da família, três das agricultoras realizam trabalho não agrícola para terceiros, cumulando com as atividades da unidade familiar. Duas têm trabalho temporário de auxiliar de serviços gerais e outra trabalha em um laticínio na área rural, três vezes por semana.

As entrevistadas relataram que as poucas oportunidades de trabalho para as mulheres na região são como empregada doméstica ou auxiliar de serviços gerais de escola e outras entidades públicas. Isso se relaciona às funções domésticas atribuídas às mulheres na divisão sexual do trabalho nas relações de gênero da nossa sociedade, pois essas funções, além de serem desempenhadas dentro da própria família, frequentemente são desempenhadas também por mulheres nas relações de trabalho remuneradas.

Em relação à divisão sexual do trabalho também temos a questão do trabalho de cuidado e do trabalho doméstico. Como era esperado, as agricultoras relatam que o cuidado das crianças, incluindo auxílio em tarefas escolares, é realizado quase exclusivamente por elas – a única função compartilhada com os homens é a de transporte das crianças até a escola. E o trabalho doméstico também é responsabilidade das mulheres.

O trabalho considerado produtivo, realizado pelas mulheres na própria unidade familiar, está relacionado à criação de frango e, eventualmente, de porco; ordenha de leite; e plantio de gêneros alimentícios destinado, sobretudo, para o autoconsumo da família, como milho, feijão e mandioca, incluindo produção de farinha de mandioca.

A unidade familiar de quase todas as entrevistadas é composta apenas pelo casal, filhas/os, netas/os, por isso a produção é realizada somente por esses membros. Com exceção da Sra. Cora, que vive na mesmo propriedade que a família do companheiro e, por isso, a

produção (preponderantemente para autoconsumo) é coletiva, como ela relata a respeito da mandioca que plantam para produção de farinha:

CORA – Lá nós somos eu, minha sogra, meu cunhado, minha concunhada, então todo mundo reúne e planta, então todo mundo tem direito.

A divisão do trabalho produtivo voltado para autoconsumo e para comercialização entre, respectivamente, mulheres e homens se mostrou evidente na entrevista com a Sra. Teresa, cuja unidade familiar, dentre todas as entrevistas, é a que mais se caracteriza pela produção para comercialização e com maior diversidade produtiva. O trabalho da Sra. Teresa se concentra na coleta de frutas do "quintal", criação de animais (frango, porco e peixe) e ordenha de leite, que são voltadas para a família e, eventualmente, há comercialização de queijo produzido pela entrevistada e de carne de porco:

C.A. – Você trabalha aqui também ou é só seu marido? Você trabalha com as criações...

TERESA – Faço de tudo. Eu que tiro leite, eu que trato dos porcos, das galinhas. Tudo sou eu.

C.A. – E na plantação de hortifruti você trabalha também?

TERESA – O dia que eu dou conta eu vou.

Ajudando ele... o dia que dá eu ajuda na horta, planto para mim também.

Em relação à produção de hortifruti, principal atividade de comercialização da família, a Sra. Teresa relatou que ajuda o marido quando é possível, além de citar que planta "para ela", referindo-se a pequenas glebas de produção dirigidas por ela, enquanto o restante da área é de responsabilidade principal do marido e conta com a "ajuda" da agricultora. Como afirma Lígia Melo (2003, p. 185), quando a mulher tem roça própria, a atividade agrícola por ela realizada é reconhecida como trabalho. Por outro lado, as tarefas executadas como parte de um esforço coletivo, na maioria das vezes aparecem apenas como "ajuda" (BRUMER, 2004, p. 211).

Perguntamos para as entrevistadas quais eram suas percepções sobre a participação das mulheres nas atividades da agricultura familiar na região, se havia muitas mulheres chefes de família e se o trabalho costumava ser compartilhado. A percepção é de que os homens são os chefes de família e a fala de muitas entrevistadas reflete a visão do trabalho produtivo das mulheres como ajuda, enquanto outras têm a percepção de que o trabalho é conjunto:

MARGARIDA – É. Trabalham. Elas [as mulheres] ajudam bastante. Quando eles arranjam serviço para trabalhar, elas trabalham só. Mas quando eles estão lá, trabalham junto. MARIA – Ah, tem muita gente que participa, né, mas que eu conheço assim mesmo não, que vai para a lida assim... Ajuda um pouquinho, né! Fica em casa, mas ajuda um pouquinho.

MARIA – Mas sempre é dona de casa, né, e ajuda na lida do marido quando pode ir na roça, ajudam.

TERESA – Não, aqui é mais ou menos... quase todo mundo é um ajudando o outro mesmo.

Trabalham junto.

Assim, os resultados confirmam o que é apontado pela literatura: a posição subordinada das mulheres na esfera produtiva dos estabelecimentos agropecuários é evidenciada pelo fato de seu trabalho na esfera produtiva permanecer praticamente invisível e as atividades executadas preferencialmente por mulheres se relacionam principalmente à limpeza da terra e cuidado de animais, tais como alimentação, limpeza e ordenha, e aos trabalhos da horta, principalmente se seus produtos forem destinados ao consumo da própria família (BRUMER, 2004, p. 211-212; MELO, 2003, p. 31-32).

A invisibilidade do trabalho da mulher relaciona-se também ao poder de decisão sobre as atividades desenvolvidas e sobre solicitar crédito ou não do Pronaf. . Pela responsabilidade assumida pelo homem na agricultura familiar, ele é quem costuma estar à frente das decisões a ela relacionadas (MELO, 2003, p. 199).

Algumas entrevistadas relatam que para tomar a decisão de acessar o Pronaf foram incentivadas pelo marido e por outros membros da família, como cunhado e mãe. Mas algumas também relataram que foi uma decisão compartilhada, como exemplificam os trechos abaixo:

MARGARIDA - Ah, decidia junto. Eu fazia para uma coisa, ele fazia para outra e...

ELIZABETH - Foi o meu marido que me ajudou.

CREUZA – Foi, foi ideia minha, porque eu não tinha como manter, trabalhar e tudo... aí depois que eu peguei melhorou muita coisa.

CREUZA – Oh, na verdade assim, quando ele saía para trabalhar eu mesma cuidava, né. Porque eu ficava dentro de casa e ele saía para trabalhar, então a gente cuidava.

SEVERINA – A maioria delas pega para ajudar o marido, né. Por exemplo, tem gente que pega para plantar cana, aí eles dois lá vão trabalhar.

Esses resultados guardam semelhança com os encontrados por Lígia Melo (2003, p. 129; 163) em estudo com agricultoras familiares no Pernambuco. A autora relata que a maioria das mulheres declarou exercer chefia compartilhada com os homens, mas, devido ao processo de socialização com base em relações de gênero, os homens acabavam sendo os

principais responsáveis pelo gerenciamento das atividades desenvolvidas pelo núcleo familiar. A participação da mulher no crédito rural, por determinação do homem, reforça a idéia de que o poder de decisão é masculino, cuja influência é evidente no modo de organização social em que a autoridade está centrada.

Isso é frequente porque os traços da família patriarcal ainda estão presentes em alguns dos valores que regem a sociedade. A mulher costuma ser pensada como uma intermediária entre a o Pronaf e a família, e não como um sujeito autônomo. Desse modo, sua condição de participante frequentemente é de beneficiária passiva (MELO, 2003, p.33-34). Nesse sentido, conforme afirma Carmen Osorio Hernández (2009, p. 60-61), as demandas podem ser satisfeitas, mas não necessariamente têm possibilidades de transformação nas relações de gênero. Por isso as políticas com perspectiva de gênero constituem um grande desafio na construção e formulação das políticas públicas.

O gênero organiza e legitima não apenas a divisão sexual do trabalho e a construção de papéis sociais correspondentes, mas também a divisão sexual de direitos e responsabilidades, o acesso e controle sexualmente diferenciado a oportunidades de trabalho, bem como a instrumentos e meios de produção, recursos e fontes de renda e de crédito, capital, conhecimento, educação, instâncias decisórias, etc. Por força das relações de gênero, mulheres e homens se engajam em diferentes tipos de atividades sociais, econômicas, políticas e culturais e tem fontes diferentes de renda e diferentes formas de acesso e controle dos recursos materiais (terra, capital, ferramentas, tempo) e não materiais (poder, conhecimento, educação) (SARDENBERG; MACÊDO, 2011, p. 38).

4.2.2.2 Acesso às políticas públicas

Crédito Pronaf

Dentre as 11 mulheres entrevistadas, apenas uma nunca contratou crédito do Pronaf, porém metade delas não sabia que se tratava de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, apenas tinha conhecimento de que se tratava de crédito do Agroamigo, que é nome da metodologia própria de operação do Pronaf

Microcrédito Rural (Pronaf B) pelo Banco do Nordeste, que no Norte de Minas operacionaliza o Pronaf concomitantemente com o Banco do Brasil.

MARGARIDA – Antigamente eles falavam Pronaf, né. Depois que eles mudaram para o Agroamigo.

O trecho acima, da entrevista com a Sra. Margarida, mostra que a metodologia Agroamigo (criada em 2005) parece ter se tornado mais divulgada que o Pronaf de modo geral, uma vez que a agricultora sabia do se tratava o Pronaf, porém informou que houve uma "mudança" para Agroamigo.

Provavelmente isso se refere à proximidade da instituição financeira com as comunidades da agricultura familiar por meio de metodologias próprias, pois o atendimento ocorre de maneira individual ou coletiva na própria comunidade. Isso faz com que funcione como um mecanismo eficiente de levar até as agricultoras a informação sobre a existência do crédito e possibilidade de contratação, pois o Agroamigo muitas vezes atua em parceria com as associações, atendendo as mulheres na sede da associação — o que, inclusive, é a causa das dúvidas de algumas entrevistadas sobre quem teria elaborado o projeto para contratação de crédito junto delas, se o banco ou a associação.

O Banco do Nordeste desenvolve o programa Agroamigo – que é o maior programa de microfinança rural da América Latina – e o Crediamigo, ambos com metodologia do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) (Lei n. 11.110/2005), baseada no relacionamento direto com empreendedoras e empreendedores no local onde é executada a atividade (BNB, 2016). Apenas o primeiro é voltado às atividades agrícolas e atende o grupo enquadrado no Pronaf (com exceção dos grupos A e A/C, ligados à reforma agrária), porém ambos os nomes são conhecidos de grande parte das agricultoras entrevistadas, ocasionando algumas vezes confusão por elas entre Crediamigo e Agroamigo.

Segundo relata Andrea Butto (2014, p. 35), em coletânea do Ministério do Desenvolvimento Agrário, na safra 2012/2013 as mulheres representaram mais de 47% das operações realizadas pelo Banco do Nordeste (BNB) por meio do Agroamigo. Por outro lado, nas operações do Banco do Brasil, responsável por mais da metade da operação de crédito agrícola no país, as mulheres representaram apenas 15% do total de contratos.

Além do desconhecimento sobre o Pronaf, algumas entrevistadas, após serem questionadas se sabiam qual tipo de crédito haviam contratado, interromperam a entrevista para perguntar essa informação para o marido ou para o técnico da Emater.

Nenhuma das entrevistadas conhecia outras linhas do Pronaf (além da metodologia "Agroamigo" e da linha Pronaf B), incluindo Pronaf Mulher. Nem sabiam a respeito da existência de DAP para mulher agregada. Porém após a explicação sobre do que se tratava, as agricultoras expressam opinião favorável à existência desse tipo de DAP:

CORA – Ah, é importante, né, porque, por exemplo, tem hora que tem um pedacinho de terra, mas não tem o dinheiro para investir, né. Aí se ela tiver como fazer um projeto para poder fazer isso é muito importante. Eu acho importante.

TERESA – Olha, eu acho que se for uma pessoa que trabalha com a gente, que vive ajudando, é bom, né.

Ainda quanto à ausência de informação, em uma das entrevistas foi relatado um grande problema de disponibilização de informação à agricultora por parte das instituições mediadoras do Pronaf. A Sra. Dandara não é alfabetizada e por isso nas variadas vezes que contratou crédito do Pronaf não pôde assinar o contrato e foi instruída a pagar determinada pessoa para realizar a assinatura a rogo. Entretanto, na realização da última contratação, por não dispôr de dinheiro para pagar a assinatura a rogo, a contratação foi realizada em nome da filha, embora pudesse ter sido informado à Sra. Dandara que a própria filha poderia ter realizado a assinatura a rogo – tanto nessa contratação quanto nas anteriores –, para que o crédito fosse disponibilizado em nome da Sra. Dandara.

C.A. – Você falou que pegou o crédito rural no nome da sua filha...

DANDARA – Esse foi, esse derradeiro agora porque sempre quem fazia para mim era R. Mas falou [inaudível] "você pode pôr sua filha agora". Porque para eu assinar... eu não assino. Aí eu tenho que pagar, é cento e tantos da assinatura, né. Então ela mesma [inaudível] pode pôr no nome dela mesmo.

C.A. – Mas o R. só assinava pela senhora?

DANDARA – Ele assinava para mim. Mas é porque tinha a assinatura... tinha que pagar, né. Não tinha jeito.

Dentre as entrevistadas que já contrataram crédito do Pronaf, a maior parte já contratou duas ou mais vezes, sempre individualmente, e o marido e outros membros da família também já contrataram, até mesmo simultaneamente. Quase todas acessaram a modalidade Pronaf B, cujo crédito é até R\$ 4 mil reais, e apenas uma contratou o Pronaf comum para investimento – Pronaf Mais Alimentos –, tendo tido acesso a R\$ 20 mil reais para compra de gado e para o pasto.

No caso de uma entrevistada que nunca contratou Pronaf em seu nome, o marido já contratou algumas vezes, também o Pronaf Mais Alimentos. Questionada a respeito do

motivo por que nunca contratou o Pronaf e sobre eventual vontade de o fazer em nome próprio, a Sra. Teresa respondeu:

TERESA - Por causa minha mesmo. Eu ainda não decidi.

Eu acho que é bom a gente fazer. Você pensar direitinho em que você vai aplicar para fazer uma coisa que compensa, né.

E tem que ser uma coisa que traz retorno, porque quando for pagar o projeto tem que ter, né.

TERESA – Uai, uma hora se tiver uma oportunidade eu tenho vontade.

Olha, se for para eu pegar eu tenho que investir com alguma coisa... com o negócio de tirar leite ou com horta mesmo. Alguma coisa assim. Coisa que eu faço mesmo, né.

Sobre a destinação do crédito contratado, algumas não sabiam e perguntaram ao marido – pois embora o crédito estivesse em nome delas, quem tomava conta da produção era o marido. De modo geral, as atividades em que houve aplicação do crédito foram para produção para autoconsumo da família: criação de frango, mandiocal, cana, gado, irrigação de hortifruti, cerca, carroça, mula. Apenas a entrevistada cujo contrato é o de maior valor utilizou o crédito para investir na compra de gado para comercialização posterior.

Além disso, uma das entrevistadas – a qual já havia aplicado o Fomento Brasil Sem Miséria na criação de frango realizada pelo casal – também relatou que o valor a ser concedido pelo contrato do Pronaf que ela havia assinado há poucas semanas seria aplicado na borracharia do marido – mesmo esta não constituindo uma atividade regularmente elegível para utilização do recurso.

LAUDELINA – Eu fiz foi para a borracharia. Para nós ampliarmos a borracharia. C.A. – E vai aplicar alguma parte na horta ou em frango, alguma coisa assim? Ou é mais para a borracharia mesmo?

LAUDELINA – Eu acho que por enquanto nós vamos deixar para ampliar a borracharia.

De modo geral, as agricultoras não relataram problemas para realizar o pagamento dos contratos anteriores ou atuais e já vencidos. Entretanto, em razão da maior parte das entrevistadas terem tido acesso ao Pronaf B e terem aplicado em atividades voltadas ao autoconsumo, é comum o pagamento ser realizado com outras fontes de renda, e não com o faturamento da atividade a que se referia o crédito, como se pode perceber pela fala da Sra. Dandara:

NÍSIA – [...] E não colheu nada. Aí eu peguei e eu paguei tudo assim mesmo, fui trabalhando e juntando.

NÍSIA – Consegui pagar [inaudível], sem precisar de ficar devendo no banco, sabe. Para poder ficar livre.

No caso da Sra. Nísia, a família sempre planta prioritariamente para autoconsumo, mas devido a um episódio em que não conseguiram colher nada devido à seca, além de não ter sido produzido alimento para a família, ainda tiveram que utilizar outras fontes de renda para compra de alimentos e para o pagamento do Pronaf.

Desse modo, os resultados encontrados contrariam o que é apresentado por Carlos Guanziroli (2007, p. 324), que relata que um dos pontos críticos do Pronaf diz respeito à capacidade de pagamento de crédito, que não parece ter sido assegurada convenientemente pelas autoridades, já que precisam conceder contínuas renegociações e resseguros dos empréstimos que ficam em atraso ou inadimplentes. O autor diz:

Dever-se-ia pensar também se os rebates e fortes subsídios na parte do capital do crédito deveriam ser mantidos. De fato um crédito como o PRONAF A e o B nos quais até 40% do valor do principal pode ser perdoado pode confundir o beneficiário sobre o que é um crédito ou doação, deseducando-o no futuro quando ele tenha que enfrentar empréstimos comerciais sem rebates deste tipo. Talvez seja o caso de renomear os programas, chamando alguns de transferências diretas (juntando-os com o Bolsa Família) e mantendo o conceito de crédito para aqueles casos nos quais se trate efetivamente disso. Nesses casos, as condições devem ser respeitadas sem macular o papel dos Bancos enquanto agentes financeiros (GUANZIROLI, 2007, p. 324).

Discordamos da generalização realizada pelo autor, que o faz a partir de um ponto de vista produtivista da agricultura familiar e do Pronaf. As entrevistas realizadas em Coração de Jesus em nenhum momento apontaram confusão das agricultoras sobre se tratar de uma obrigação credíticia que deveria ser cumprida. Pelo contrário, muitas das mulheres expressaram a preocupação em não dever ao banco e em contratar o crédito novamente apenas quando se sentirem seguras de que poderão quitá-lo, mesmo sendo uma região em que agricultura familiar é marcada pela subsistência e muitas agricultoras precisando utilizar outras fontes de recurso para complementar o pagamento do crédito Pronaf.

Nesse sentido, temos as falas da Sra. Elizabeth e da Sra. Creuza, questionadas sobre se teriam vontade de acessar o Pronaf novamente:

ELIZABETH – Porque agora não... ah, o tempo não ajuda, né. Quase não tem chuva para a gente plantar e produzir as coisas.

CREUZA – Oh, no momento não. Porque está muito difícil para a gente poder manter, entendeu? Então para eu poder pegar eu tenho que saber o que realmente eu vou fazer. Para ter dificuldade, é melhor não pegar.

Situação semelhante é relatada por Lígia Melo (2003, p. 135) em relação a agricultoras de Pernambuco, que demonstraram autoconfiança em pagar as dívidas contraídas, e, por isso, não temem fazer empréstimo bancário.

Além disso, a percepção das agricultoras sobre a importância do crédito Pronaf para a mulher pode ser verificada pelos trechos a seguir da Sra. Margarida e da Sra Cora:

MARGARIDA: Ah, eu acho que sim [seria mais difícil sem o crédito]. E esse dinheiro a gente pega, né, a gente não paga juro. Eu acho ele o melhor, eu acho. Antes disso era mais difícil.

CORA – Ah, é muito importante. Principalmente as mulheres que tiverem juízo para não gastarem o dinheiro à toa, né. Pegar para fazer e fazer mesmo. Seria uma boa.

Entretanto, embora seja consenso entre as entrevistadas sobre a importância do Pronaf, muitas vezes, na prática, elas são o sujeito da política pública apenas formalmente, pois quem dirige a atividade na qual é aplicado o crédito contratado são homens da família. Isso foi percebido em alguns momentos durante as entrevistas: quando as mulheres não sabiam o que a família plantava e no que investiam o crédito contratado em seu nome e perguntavam ao marido; no caso de uma entrevistada que investiu na compra de gado, mas cuja criação e venda era realizada pelo seu pai, que vivia em outra comunidade, enquanto, na propriedade em que ela vivia com o companheiro e a família deste, suas atividades estavam voltadas ao plantio para autoconsumo; na pretensão de aplicação do crédito na borracharia do marido; e em falas que expressamente diziam que a contratação havia sido para ajudar outro membro da família – nesse sentido é também a percepção da Sra. Maria sobre o acesso das agricultoras da comunidade ao Pronaf:

MARIA – Ah, elas pegam assim... que tem umas opções que veem que dá, aí elas pegam. Mas sempre ajudam mais é o marido... que se pegar [inaudível] ajuda o marido... que são eles que vão mais para a lida. A ajuda mais é para eles.

É inegável que mesmo que o crédito seja aplicado por outros membros, há um retorno para a família. Porém não podemos pensar apenas sob uma perspectiva familista. O exercício do poder de decisão da mulher sobre tomar o crédito, em que aplicar, quando colher etc. está relacionado à sua autonomia e ao próprio reconhecimento como agricultora familiar e como sujeito do Pronaf.

Por outro lado, é necessário considerar que, mesmo que as relações de gênero dentro da família diminuam a autonomia das mulheres, estas não são sujeitos passivos nas opressões causadas pelo patriarcado e podem atuar ativamente para realizar transformações. As falas a seguir exemplificam que as mulheres são cientes da importância da autonomia na produção familiar – a Sra Nísia se refere às duas filhas, uma de 17 anos que tem vontade de acesso o Pronaf e outra filha que reside na mesma unidade familiar e contratou o crédito:

TERESA – É bom porque se você tiver alguma coisa para fazer você faz o gosto seu. E também quando chega a idade... qualquer coisa que você precisar, depender de... até para aposentar, essas coisas é tudo melhor, né... ajuda.

C.A. – Seria bom no nome da mulher?

ELIZABETH – Eu acho que é bem melhor. Porque a gente sabe administrar. Porque a gente tem vontade de produzir.

NÍSIA – Ela tem vontade para ela produzir o que ela tem vontade, ter um chiqueiro bom... dela ter um galinheiro bom. Tudo ela tem vontade.

NÍSIA – A outra fez para nos ajudar mesmo. Nos ajudou a comprar a vaca para nós fazermos doce [inaudível], sabe? Por causa que a gente ficava querendo fazer, mas só tinha de pedir leite para os outros ou então comprar. Aí ela falou "ah, então vamos juntar e vamos fazer, vamos comprar". Aí ela fez e comprou.

Como expressa Mailiz Lusa (2011, p. 160), a existência de uma identidade atribuída às mulheres, indicando a subalternidade feminina na agricultura familiar, é um dos aspectos que conformam o modo de vida naquele contexto, já que perpassa desde a divisão sexual do trabalho, a divisão das responsabilidades na propriedade e na vida familiar e a divisão das tarefas; responsabilidades e funções na vida pública e social das localidades rurais.

Porém, as mulheres são também criadoras de suas próprias construções políticas e sociais. Assim, são capazes de criar outros sentidos, delinear novos espaços e desenhar figuras diferentes por meio de operações simbólicas nas quais se integram a linguagem, ritos, mitos, racionalizações, imaginações, transitando dentro e fora do gênero, o que significa que podem vivenciar o gênero e, simultaneamente, fazer-lhe críticas e acionar matrizes alternativas de inteligibilidade de gênero (RUIZ, 2000a, p. 13; SAFFIOTI, 2004, p. 40).

Acesso a outras políticas para a agricultura familiar e políticas sociais

O problema da falta de informação ocorre também em relação ao conhecimento de outras políticas para a agricultura familiar e políticas sociais. Perguntamos sobre o

conhecimento e participação das agricultoras nos seguintes programas: a) Seguro da Agricultura Familiar, b) Garantia Safra, c) Selo da Agricultura Familiar, d) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), f) Programa Nacional de Documentação, g) Fomento Brasil Sem Miséria, h) Programa de Reforma Agrária, i) Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, j) Agroecologia e Produção Orgânica, k) Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

Nenhuma mulher participou do Programa de Reforma Agrária ou dos movimentos sociais de luta pela terra.

O Garantia Safra é conhecido da maioria, porém apenas a unidade familiar de quatro delas já teve acesso.

Os programas de aquisição de alimentos pelo governo (PAA e PNAE) são conhecidos de grande parte delas, mas nenhuma participou. O principal motivo relatado é de indisponibilidade dos alimentos no período do edital e a Sra. Elizabeth alega o excesso de burocracia e por isso prefere vender para o Ceasa.

TERESA – Não. Já ouvi falar. Aqui tem um bocado de pessoas que já mexeram com isso, só que nós mesmos não.

Uai, bem que nós... não, é porque tem hora que é a época de mexer com isso... o povo vai fazendo... não teve oportunidade, né.

LAUDELINA – Teve vezes assim... que a gente ouve falar, né. Mas tem vezes que a gente não tem o produto para entregar

Mas eu acho que é uma boa oportunidade, né, para quem tem para entregar, eu acho que é bom.

ELIZABETH – Ah, eu acho que a papelada que pede dá dor de cabeça.

Três das entrevistadas têm ou tiveram Fomento do Brasil Sem Misério, cujo crédito foi aplicado para a construção de galinheiro e compra de galinhas.

O Bolsa Família foi o programa mais presente: nove entrevistadas são beneficiárias ou tem filha que é beneficiária e reside na mesma unidade com neta/neto.

Perguntarmos também sobre outros programas além dos citados e houve resposta positiva em uma das entrevistas, em que a Sra. Dandara e sua família foram beneficiadas pela Fundação Nacional de Saúde, com a construção — ainda em curso — de uma nova casa, em razão de residirem em uma casa de adobo, que apresenta riscos quanto à presença de barbeiro e consequente risco de doença de chagas.

Nenhum dos outros programas é conhecido pelas entrevistadas, que também não tem ciência de programas ou ações específica para mulher, com exceção da Sra. Teresa:

TERESA – Tem um projeto mesmo que eles fazem... que tem um menino aqui que participou... acho que C. que está por dentro desse negócio, do negócio de uma hortinha que eles fazem...

TERESA - É uma hortinha que fazem... eu sei que a gente aduba ela com adubo orgânico só.

[...] um bocado de mulher faz. Eu até falei de fazer mas fica naquela... enrola, aí...

Participação em movimentos sociais, associações, cooperativas e sindicatos

Cerca de metade das mulheres entrevistadas participa de sindicatos de produtores e produtoras rurais. Nenhuma faz parte de cooperativas e três entrevistadas fazem parte de associações de pequenos produtores, enquanto quatro são associadas a associações específicas de mulheres rurais.

Algumas mulheres que não fazem parte de nenhuma associação relataram que não há associações na comunidade em que vivem, mas gostariam que houvesse, pois acarretaria benefícios:

CORA - Em outras comunidades tem. Na Lapinha mesmo tem a associação lá, elas fazem feirinhas; todos os domingos tem a feirinha, cada sócia da associação leva as coisas, põe para vender. É muito bom lá.

Além disso, duas das entrevistadas fazem parte de um grupo de jovens recém-criado no município, com auxílio de um dos técnicos da Emater, e que pretende se constituir como associação de jovens agricultoras e agricultores.

Nenhuma agricultora faz parte de organizações produtivas de mulheres. Porém três delas são associadas à associação de mulheres rurais de Lapinha, uma das comunidades de Coração de Jesus, e outra entrevistada faz parte de associação de mulheres de um distrito de Montes Claros.

Porém, quase todas já ouviram falar da associação da Lapinha¹⁰² e gostariam de poder participar de associação semelhante na própria comunidade. O motivo é que consideram que seriam criadas mais oportunidades para as mulheres e elogiam a associação da Lapinha por já ter realizado curso de laticínios para as associadas, de costura e de estampa de camisetas, além de dispor de um trator e implementos agrícolas que podem ser alugados pelas associadas com preços inferiores aos do aluguel para outras pessoas.

 $^{^{102}}$ A associação já chegou a ter 78 associadas, embora atualmente conte com apenas 15, segundo a presidenta.

LAUDELINA – Eu gostaria, porque eu acho que é uma boa, né.

Eu acho que poderia criar alguma coisa para a gente estar trabalhando para a gente mesmo, por nós mulheres mesmo.

C.A. – Mas cada uma trabalhando sozinha ou....

LAUDELINA - Não, em sociedade!

TERESA – Uhum. A associação das mulheres tá sendo melhor do que as outras, dos homens. Tem bem mais benefícios.

É interessante ressaltar na fala da Sra. Teresa que ela se refere às associações de agricultores e agricultoras como associações "dos homens". Parece que a percepção da entrevistada é de que essas associações não são lugares realmente ocupados por mulheres e não trazem benefícios para mulheres, o que poderia ocorrer de modo diverso em uma associação específica de mulheres, no sentido do que a Sra. Laudelina diz sobre as mulheres trabalharem por elas mesmas.

As organizações e associações de mulheres é uma ótima ferramenta para repercutir positivamente na capacidade das mulheres de reconhecerem seus interesses, elaborarem demandas e proporem mecanismos de interlocução com os outros atores sociais e com as instituições privadas e estatais (GUZMÁN, 2000, p. 84)¹⁰³.

Uma das associadas relata alguns benefícios da experiência conjunta das mulheres associadas:

CREUZA – Eu acho, porque a gente tem conhecimento com muita coisa, todo mundo fica a par do que acontece, né. Eu acho que mudou muita coisa, não só para mim, mas para as outras também.

[...] A gente é muito participativa, entendeu? A gente conversa, a gente reúne, a gente conversa, a gente mexe com as coisas que a gente vai desenvolver, projetos, essas coisas. A gente chega e conversa com todo mundo. Mesmo apesar de sermos poucas, mas a gente tem uma convivência muito boa, uma união muito boa, graças a deus. Muito bom.

A presidenta da associação de mulheres da Lapinha relatou que ainda há muito limites na atuação da associação. A Sra. Laudelina explica que muitas mulheres da comunidade têm tido prejuízos na criação de frango, que estão morrendo mas não se sabe o porquê, porém a associação ainda não teve condições de prestar assistência técnica para tentar solucionar o problema.

_

¹⁰³ Nesse sentido, acrescentamos o que exposto por Miriam Nobre (1998b, p. 60): "A maior parte das propostas de valorização do trabalho das mulheres que temos desenvolvido referem-se a atividades femininas. Elas são importantes porque podem propiciar autoconfiança, espaços de sociabilidade e organização para atuar no espaço público. Começando por assuntos com os quais as mulheres têm familiaridade, fica mais fácil para elas descobrirem suas competências e reforçarem sua auto-estima. Nosso desafio, porém, é pensar políticas de maior alcance, que modificam as relações de gênero, podendo, por exemplo, capacitá-las para o gerenciamento, oferecer-lhes o domínio de técnicas agrícolas, da comercialização".

Além disso, há anos foram doadas máquinas de costura industriais e foi realizado um curso para as associadas, porém as máquinas estão inutilizadas devido à falta de matéria-prima para costura e fornecedor a quem vender o produto final. E a percepção da presidenta da associação é de que o curso não foi longo o suficiente para as mulheres aprenderem de fato a trabalhar com as máquinas industriais.

Quanto ao curso de doces que já foi realizado na associação, a presidenta acha que foi bem sucedido, mas relata a dificuldade de falta de recursos para adaptar uma cozinha adequada para a produção de doces coletiva pelas associadas:

SEVERINA – Em 2013. A gente só não conseguiu, no caso de curso de doce, a gente tem como trabalhar, mas aí vem a questão do local, né. Porque tem que ter todas as normas da vigilância.

- [...] Aí o que acontece... a gente tentou ampliar uma cozinha exclusiva para isso, para as mulheres trabalharem, e a gente não conseguiu ainda.
- [...] E é o sonho de muitas. Porque é fácil, o leite na nossa região é fácil...

C.A. – E não daria para a associação pegar um crédito, do Pronaf ou algum outro, para fazer isso?

SEVERINA – Não. Que eu saiba não. Porque o Pronaf seria individual, a gente não consegue pegar todo mundo junto, né. E acredito que eu essa questão... se cada uma pegasse o crédito para poder se juntar para poder trabalhar, eu acho que não daria certo. Teria que ser algo coletivo, porque aí o que apurasse pagava todas as dívidas e pagava as meninas que estivessem ali trabalhando. Agora, acho que juntas não tem como. Eu acho que não tem como não.

O último trecho representa mais um dos problemas informacionais que atingem as agricultoras familiares, mesmo as que estão reunidas em associação. O crédito Pronaf, de forma geral, pode ser concedido individualmente, coletivamente e também para pessoas jurídicas. Porém, após perguntar para a Sra. Severina se nenhuma instituição financeira ou de assistência havia lhe dito isso, ela respondeu negativamente.

A Sra. Nísia é associada a uma associação de mulheres rurais de Pedra Preta, distrito de Montes Claros. Apesar de achar que a associação é muito vantajosa para as mulheres, por fornecer diversos tipos de curso, a entrevistada não tem participado em virtude da distância e da dificuldade de locomoção, pois a família não possui nenhum veículo que poderia ser utilizado para ir até lá e o transporte coletivo na área rural é de difícil acesso.

Instituições mediadoras

Usamos a expressão *instituições mediadoras* para nos referirmos a instituições que possuem um importante papel como mediadoras na ação das políticas públicas, no sentido utilizado por Carmen Osório Hernández (2009, p. 89). Nesse sentido, na análise das entrevistas consideramos como principais instituições para o acesso ao Pronaf pelas mulheres a Emater – responsável pela emissão da DAP e às vezes pela elaboração dos projetos –, os bancos e as associações – as quais têm um papel relevante ao informar associadas sobre a realização de operação do Agroamigo, por exemplo, e também em relação a possível serviço de assistência técnica para acompanhar os projetos.

A maioria das entrevistadas não relatou problema com nenhuma dessas instituições. Disseram terem sido atendidas sempre por homens¹⁰⁴ e não relataram problemas com excessiva burocracia ou outros tipos de dificuldade. Porém, nunca tiveram acompanhamento técnico na execução do projeto financiado, apenas citaram a visita eventual de funcionários do banco, com objetivo de fiscalização.

Foram relatadas duas reclamações em relação a associações. Uma delas foi feita pela Sra. Creuza, a respeito de venda da produção para a merenda escolar, por meio dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE):

CREUZA – Na verdade é porque não tive oportunidade, entendeu? Porque a outra associação ali embaixo sempre mexia, né, só que eles não falavam com a gente que tavam indo fazer o cadastramento, porque a gente tem que fazer um cadastramento. Na verdade também eles não falaram que tinha que fazer.

E a Sra. Nísia relatou que já foi prejudicada algumas vezes pela associação ao tentar acessar o Pronaf:

NÍSIA – Aqui nesse lugar que nós vivemos é assim... uma pessoa... quando eu estou querendo conseguir uma coisa, vem muitos para atrapalhar, entendeu? Aí agora "ah, você está faltando isso, está faltando aquilo"... e para aqueles que já têm condição é facinho e para os que são mais pobrezinhos, não tem nada.

. .

sujeito do processo social".

Nas entrevistas que realizamos não conseguimos identificar problemas ou dificuldades decorrentes do atendimento ter sido realizado por homens, mas é preciso levar em consideração o que Lígia Melo (2003, p. 120) expõe: "No Pronaf, a predominância da figura masculina é uma realidade desde a primeira instância do Programa. Não se quer afirmar com isso que se a realidade fosse oposta, com as equipes formadas principalmente por mulheres, ter-se-ia garantida a inclusão da temática de gênero. Mas sua representação nas tomadas de decisão significaria, no mínimo, a visibilização e a possibilidade do seu reconhecimento como

NÍSIA – Atrapalha no banco... porque esse negócio do mundo virtual, hoje em dia... está muito evoluído... as pessoas que têm e sabem mexer vão longe, atrapalhando a vida dos outros pelo meio de comunicação. Esse mundo virtual que existe hoje em dia.

NÍSIA – Falam assim "ah, é para quê isso? Eles não têm condição de pagar"... se a pessoa abrir mão para que ele adquira uma coisa, vai servir não é só para mim, serve para todo mundo. Por causa que quando a pessoa tem um meio de vida melhor não vai servir só para mim não, porque pode estender para pagar uma pessoa para ajudar a gente, fazer uma coisa. E agora, como é que paga? Não tem como. Porque não pode possuir nada, porque as pessoas entram no meio. Agora mesmo, tem pouco tempo eu fiz uma operação aqui... agora eu trabalhei na roça, trabalhei... e com 15 dias eu trabalhei, operada, que eu não podia ficar parada e eu fui no sindicato, sendo que eu sou sindicalizada, eu era aqui da associação...

NÍSIA – [...] quando a gente vai mexer, falam "ah, fulano não pode", e agora... são as pessoas que têm mais acesso àquelas pessoas do banco... todo mundo aqui conhece as pessoas lá. Então, aqueles mais espertinhos vão lá e tentam travar a gente e trava mesmo, acha que a gente fica aqui, que a gente é besta, na verdade a gente não é, só que a gente é honesto. Aí a pessoa que é honesta sempre fica para trás, porque não tem coragem de entrar em uma coisa que ela acha que vai prejudicar o outro. E agora quem é desonesto tem coragem de fazer.

C.A.-Mas aí a senhora acha que prejudicaram a senhora quando a senhora foi pegar o Pronaf? Ou não?

NÍSIA – MUITAS vezes, prejudicaram eu e minha filha. MUITAS vezes. Muitas vezes. Não davam a autorização, que diz que tem que ser assim... se for associado na associação, tem que pegar um papel na associação para poder receber e isso não fazem... não deu para fazer, por causa disso. Porque o presidente da associação não deu para a gente o papel.

C.A. – Que papel que era?

NÍSIA – É uma carta que tem lá, né, na associação. E se não dão aquela carta para levar para a Emater de Mirabela, não fazem.

NÍSIA – Você monta o processo e quando chega lá, "ah, não deu certo. Não deu certo porque ficou faltando isso e isso", ficam pondo aqueles "porém", aquelas dificuldades, entendeu? É dessa maneira.

As entrevistadas relataram que tudo correu bem ao dizerem para qual finalidade gostariam de fazer o projeto e solicitar o crédito, sem imposição da Emater ou do banco.

A maior parte dos projetos foi elaborada com os funcionários do Banco do Nordeste que realizam o Agroamigo, indo até as comunidades.

C.A. – Nas vezes que a senhora pegou o crédito do Pronaf, quem que fez o projeto? Foi lá no Agroamigo mesmo?

NÍSIA – Foi no... foi assim.... ajuntaram um tanto de gente na associação, foi até de [Muquém], lá em [Muquém], para lá de Mirabela. Ajuntou um tanto de gente e fez tudo lá. Foi na associação.

O resultado que consideramos mais relevante, encontrado por meio do trabalho de campo, foi o de que a informação sobre a existência do Pronaf Mulher é algo que não somente deixa de chegar até as mulheres, como também às instituições essenciais para operação do crédito Pronaf. A partir de conversas com a Emater e instituição financeira, verificou-se que nenhuma delas sabia da existência do Pronaf Mulher.

Essa é uma dificuldade que já havia sido relatada em 2005 nas Cirandas do Pronaf (BRASIL, 2005), que apresentaram que os agentes financeiros detinham pouca informação sobre a linha especial de crédito Pronaf Mulher e as planilhas dos bancos (Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil) não contemplavam projetos de atividades rurais não agrícolas que poderiam ser desenvolvidas no âmbito dessa linha.

A partir de contato realizado com um técnico do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi nos informado que o desconhecimento do Pronaf Mulher é o motivo pelo qual os dados disponíveis na Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central do Brasil mostram uma quantidade muito baixa de contratos do Pronaf Mulher. Em geral o agente financeiro conhece o Pronaf Mais Alimentos (linha genérica de investimento) e o Pronaf B, que são as duas linhas mais famosas, e por isso o cadastramento da operação ocorre nessas linhas. Isso não tem reflexos orçamentários para o Programa, foi não é destinado um valor específico para o Pronaf Mulher, porém há a consequência de quase invisibilidade dessa linha e uma consequência prática para as famílias, pois o Pronaf Mulher é a garantia da possibilidade de uma operação de crédito a mais para a família.

O técnico do MDA nos informou também que havia uma discussão no Ministério acerca de duas polaridades: simplificar as regras do Manual do Crédito Rural, deixando apenas as linhas "guarda-chuva"; e, por outro lado, a perda política da simplificação ao se deixar de identificar uma linha específica criada justamente para dar maior visibilidade às agricultoras familiares.

Nesse sentido, Sirlei Fernandes (2013, p. 167) afirma que a flexibilidade do Pronaf faz com que ele se torne cada vez mais complexo e, consequentemente, mais burocratizado. O que faz com que os manuais técnicos sofram adaptações para acompanhar a criação de novas resoluções e, também, gerem desencontros de informação entre agentes de crédito e público beneficiário.

Por um lado, a fragmentação complica o entendimento da sistemática do Programa entre a própria agricultura familiar, extensionistas e agentes bancários, que desconhecem grande parte das modalidades de crédito do Pronaf e acabam se especializando nas linhas de financiamento mais habituais. Por outro, a multiplicidade de linhas de crédito permite conferir tratamento diferenciado em termos de financiamento para um público muito heterogêneo e fomenta a busca de informações por públicos com pouca visibilidade no meio rural, favorecendo o protagonismo social (ZANI; COSTA, 2014, p. 899).

4.2.2.3 Desenvolvimento

As entrevistas realizadas confirmaram a importância do Pronaf para a subsistência de muitas das famílias da agricultura familiar. Se diante da diversidade da agricultura familiar brasileira o Pronaf tem "duas caras" (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2005, p. 1), uma voltada para a produção de *commodities* agrícolas e outra voltada à segurança alimentar, sem dúvida as características encontradas na localidade onde foram realizadas as entrevistas apontam para o segundo desses perfis do Programa.

Como relatado, a grande maioria das agricultoras entrevistadas teve acesso ao Pronaf B, que é a linha voltada à agricultura de mais baixa renda. Além disso, há intensa presença do Bolsa Família nas unidades familiares, que é uma importante fonte de renda para a sobrevivência da família em meio à seca característica do Norte de Minas, que muitas vezes faz com que não se produza nada ou quase nada, como se percebe nas falas da Sra. Dandara e Sra. Severina, esta última sobre sua percepção a respeito da produção na região:

DANDARA – Mas tem vez que dá e tem vez que não dá nada. Igual esse ano mesmo não deu nada. Por causa do sol [inaudível] teve mandioca."

[...] Horta nem plantei esse ano, porque tem água só de poço, não tá dando jeito não.

SEVERINA – A não ser... eu posso falar a verdade, a maioria vive da agricultura familiar, a maioria. Planta o milho, planta o feijão, cria frango, porco também, essas coisas. A maioria, porque não tem emprego.

C.A. – E é mais para consumo da família mesmo? Vende pouco ou consegue vender bastante do que produz?

SEVERINA – Depende o que produz, né. Porque com a questão da falta de chuva produz muito pouco, às vezes mal dá para o consumo em casa.

SEVERINA – Eu fico olhando assim, o que mais dificulta é a questão de falta de chuva, né. Porque essa região nossa é muito seca, então não tem como. Se planta um feijão ou um milho, se colhe pouco. E elas plantam bastante milho, feijão, mas colhem pouco. Mandioca nem se fala. Todas essas coisas. Às vezes o tomate, às vezes quando está muito barato, leva prejuízo. Vende barato.

Então assim, está muito difícil. Falta de água também para poder molhar a horta. Às vezes têm umas que querem produzir alface, mas cadê a água? Fica difícil.

A atividade produtiva das agricultoras entrevistadas se concentra na criação de frango e porco, ordenha de leite, plantio de milho, feijão, mandioca (e produção de farinha), horta e laranja. Com exceção de duas entrevistadas, que têm atividades voltadas para comercialização, as demais produzem para o consumo da família e a venda é eventual:

CREUZA – Oh, depende. Depende igual... tem ano que a gente cria bastante [frango]. Igual no início desse ano tinha bastante, a gente vendeu. Mas mais é para o consumo da gente mesmo.

C.A. – Se sobra alguma coisa do milho aí vocês vendem?

NÍSIA – Não vendemos. Agora a rapadura esse ano nós estamos querendo ver se tiramos para vender, porque está puxado, nós não temos dinheiro e agora... para poder pagar as dívidas. Nós estamos endividados. Não tem como.

CORA – A gente planta laranja, mas o que a gente planta mais... mexe mais mesmo é com mandioca. É também pela falta de água, né? Aqui é poço artesiano, então nem tem como a gente plantar muita coisa porque não tem água para poder cuidar, né. C.A. – E se sobra vende?

CORA – Não, até que... só quando... a gente vende a farinha [de mandioca], né. Tem vez que pouquinho, porque a gente planta pouco porque a terra é pouca e também por causa da falta de água.

Em razão da dificuldade de produção e comercialização, as atividades remuneradas que são realizadas pelos membros da família para terceiros são vistas como necessárias para subsistência da família, que não consegue ser garantida apenas pelo trabalho na própria terra, como demonstra o relato da Sra. Nísia sobre o trabalho do marido:

Oh, ele trabalha um dia sim, um dia não. Uma semana sim, uma semana não. Ele trabalha para os outros fazendo uma cerca para poder ver se ajuda no dia a dia, porque não está tendo condição, né... da gente viver.

Devido a esses fatores, é realçada a importância do Pronaf para a permanência das famílias e, especialmente, das mulheres no campo. Pois para estas, como relatado inicialmente, quase não há oportunidades de trabalho agrícola ou não agrícola na área rural.

Todas as agricultoras entrevistadas nasceram e cresceram na área rural. Apenas duas delas já foram morar temporariamente em cidades, para trabalhar, porém retornaram por não terem se adaptado ao modo de vida. Mesmo com todas as dificuldades enfrentadas na agricultura, elas disseram não ter vontade de se mudar para a cidade, com exceção da Sra. Elizabeth, que disse que poderia se mudar em razão da seca, ou então para outro lugar que chovesse mais do que em Coração de Jesus.

Entretanto, embora elas não tenham o desejo de abandonar o campo, condições mínimas de acesso a recursos produtivos e auxílios sociais são necessárias para sua sobrevivência. A baixa disponibilidade de fontes perenes de armazenamento de água, junto à falta de oportunidades de trabalho, representa um grande entrave para o desenvolvimento da agricultura familiar (AQUINO; LACERDA, 2014, p.178).

Como elucida Maria José Carneiro (1997, p. 80), é importante considerar a pluriatividade – característica das unidades familiares das entrevistadas – como uma condição

para manter a população no campo e também para viabilizar as pequenas unidades produtivas que não conseguem, por motivos vários, responder integralmente às demandas do mercado, sustentando-se exclusivamente na atividade agrícola. Assim, o apoio à agricultura familiar tem que ser pensado no âmbito do desenvolvimento local no qual os aspectos econômicos, sociais, ecológicos e culturais devam ser igualmente levados em conta na busca de soluções não excludentes, combinando a agricultura e atividades não agrícolas como um mecanismo das estratégias de reprodução social.

Nesse sentido, mostram-se essenciais para o desenvolvimento não só o Pronaf e demais programas voltados à agricultura familiar, mas também programas sociais como o Bolsa Família. Além da criação de empregos e incentivo a atividades não agrícolas como de confecção de roupas, doces e biscoito, que são atividades nas quais as mulheres enxergam potencialidade de renda – como se percebe pelas falas a respeito das associações de mulheres – mas que ainda não conseguiram implementar com sucesso, tanto em razão da falta de recursos e apoio, quanto pela falta de informação sobre como acessar esses recursos, que poderiam advir do próprio Pronaf.

4.2.2.4 Considerações finais sobre os resultados

Os resultados encontrados vão ao encontro do que é afirmado pela literatura sobre as múltiplas carências produtivas que afetam a agricultura familiar, como a escassez de água, educação, tecnologias, crédito e assistência técnica, o que torna sua reprodução dependente de outras fontes de receitas vindas de fora da propriedade, com especial destaque para as rendas das aposentadorias rurais e dos demais programas sociais do governo (AQUINO; LACERDA, 2014, p. 167). Assim, a importância do Pronaf na região analisada está profundamente relacionada à garantia da segurança alimentar das famílias e a metodologia Agroamigo do Banco do Nordeste é facilitadora do acesso das mulheres ao Pronaf B.

A criação do Pronaf Mulher é marcado por dois vieses opostos, por um lado apresenta um leque de oportunidades de ações, de interações e de espaços sociais dos quais as mulheres se viam totalmente excluídas, de outro, ele apresenta limitações que advém dos condicionantes socioculturais relacionados à agricultura familiar e de problemas operacionais da própria política de crédito voltada às mulheres (ZORZI, 2008). Em Coração de Jesus,

percebe-se que o segundo viés foi preponderante, uma vez que a linha é completamente desconhecida pelas mulheres e pelos agentes de instituições que fazem parte da operacionalização do Pronaf.

Em relação às dificuldades de acesso ao Pronaf de modo geral, apontados por Andrea Butto (2014) e citadas por nós no final do capítulo anterior, os resultados encontrados confirmam as seguintes barreiras: falta de informação e medo de não conseguir pagar a dívida. Contudo, não conseguimos identificar as demais dificuldades apontadas pela autora: dificuldades na relação com a assistência técnica para elaboração de projetos e seu seguimento de modo a evitar o risco de inadimplência; falta de quem elabore o projeto; descoberta de que os maridos já haviam solicitado crédito e não podem contrair outra dívida; oposição do marido. Ressalta-se que a não identificação não significa que essas limitações não existam, apenas não tivemos acesso a dados suficientes para confirmar sua existência ou inexistência.

O acesso da mulher ao Pronaf – ainda que seja muito menor que dos homens – é de extrema importância, sobretudo como oportunidade para complementar a renda familiar e como oportunidade de trabalho da mulher. Porém, como identificamos, nem sempre ele significa a mudança nas relações de gênero dentro da família, visibilidade do trabalho feminino ou poder de decisão e autonomia.

A igualdade formal entre mulheres e homens para acesso ao Pronaf não é suficiente para garantir que a participação efetiva dos dois grupos aconteça sob as mesmas condições e proporções. É preciso pensar além dos aspectos normativos, pois a construção do sujeito de direito não se enquadra somente nestes aspectos.

Não se pode ignorar a história, nem a cultura ou a política (RUIZ, 2000a) quando se tem em mente incluir efetivamente as mulheres em determinada política pública. Pois todos esses aspectos também fazem parte do direito como discurso social que constrói identidades individuais e sociais por meio de operações de atribuição de sentido. Uma vez que o direito tem gênero e cria gênero (SMART, 2000, p. 34), essas atribuições de sentido apresentam marcas de desigualdade entre mulheres e homens, mesmo que nem sempre estejam evidentes.

Os diferentes atores sociais, responsáveis pela construção e ação de políticas públicas, embora sejam importantes mobilizadores de mudança de comportamento e de visões de mundo, também moldam os objetivos da lógica institucional – patriarcal –, respondendo aos interesses e saberes mais imediatos, de acordo com seu contexto local, mediante mecanismos sutis, de ordem legal, cultural, política ou estrutural (OSÓRIO HERNÁNDEZ, 2009, p. 89;

MELO, 2003, p. 119). Por isso se diz que não existem política neutras (BUTTO et al., 2014 p. 29).

Os resultados obtidos não nos permitiram identificar exatamente as condutas das instituições de operação do Pronaf que possam ter contribuído para manter a estrutura subordinada em que se encontram as mulheres. Todavia, ficou claro que não houve resultados efetivos quanto à quebra dessa subordinação e que "ainda está em jogo [...] a aceitação social de um novo status das mulheres rurais como sujeitos econômicos e políticos autônomos, com inserções sociais próprias, independentemente dos vínculos familiares" (CINTRÃO, SILIPRANDI, 2011, p. 225).

Nesse sentido, concordamos com Alda Facio (2000, p. 18), que afirma que é mais fácil permitir a entrada de mulheres nas instituições patriarcais do que transformá-las. Para incorporar efetivamente uma perspectiva de gênero no direito e nas políticas públicas, primeiro se requer compreender todas as formas pelas quais a perspectiva masculina foi tomada como universal e buscar corrigi-las, o que não é uma tarefa nada fácil (FACIO; FRIES, 2005, p. 275-276).

A criação do Pronaf Mulher foi um claro esforço no sentido de estimular o acesso das mulheres a toda estrutura institucional do Pronaf. Entretanto, mesmo que esse acesso tenha aumentado inicialmente, não houve equiparação ao acesso dos homens, pois as mulheres continuam participando menos do Programa e, ainda, muitas vezes sua participação é meramente formal, pois na prática as atividades são desenvolvidas por homens da unidade familiar. Além do fato do Programa ainda ter uma visão prioritariamente voltada para família e não para os sujeitos que a compõem.

São necessários novos arranjos institucionais e qualificação das pessoas que compõem essas instituições para que possam atuar com um olhar sensível ao gênero, compatível com a realidade local, tendo em vista a pluriatividade que caracteriza a agricultura familiar e buscando a interseccionalidade com outros fatores como geração, raça/cor/etnia, deficiência etc.

CONCLUSÕES

O objetivo do trabalho foi analisar a participação das mulheres na agricultura familiar, as formas como o Pronaf se dirige a elas e seu efetivo acesso ao Programa, a partir de uma perspectiva de gênero e também da percepção das agricultoras entrevistadas.

O capítulo de discussão sobre o Pronaf e a categoria agricultura familiar permitiu compreender que esse Programa não nasceu simplemente da vontade do Estado, mas sim de décadas de mobilização dos movimentos sociais rurais pela inclusão da pequena produção familiar na política agrícola brasileira.

Desse modo, apesar das críticas à categoria agricultura familiar, que foi institucionalizada pelo Programa de forma a congregar uma enorme diversidade de perfis da agricultura familiar, o Pronaf constitui a principal política voltada a mais de 13 milhões de agricultoras e agricultores para permitir a manutenção de suas atividades.

A agricultura familiar é relevante para o desenvolvimento do país, seja pela expressividade do número de pessoas ocupadas na atividade, pela importância estratégica para a segurança alimentar e combate à pobreza rural, pelo refreamento do exôdo rural e por diversos outros fatores.

O Programa ainda apresenta inúmeros problemas, como a concentração dos recursos em regiões onde a agricultura familiar é mais capitalizada e integrada aos mercados. Porém não se pode negar que cumpre um importante papel de garantir a segurança alimentar de áreas onde a agricultura familiar é marcada preponderantemente pela subsistência, como é o caso da região onde realizamos entrevistas com as mulheres.

Outra grande limitação do Pronaf, que foi nosso principal foco de análise, é a ineficiente inclusão das mulheres agricultoras familiares, cujas necessidades específicas não foram diretamente incorporadas pela criação do Programa na década de 1990.

Formalmente, as regras do Pronaf não impedem o acesso das mulheres, pelo contrário, até mesmo buscam incentivá-lo, sobretudo com a criação da linha Pronaf Mulher. Contudo, a política pública reproduz o discurso social do direito, marcado pela não neutralidade de gênero e pela reprodução do gênero.

Desse modo, o acesso das mulheres ao crédito é influenciado por fatores que vão além da estrutura normativa do Programa, como as questões políticas e culturais e as práticas das instituições que o operacionalizam. Bem como pelas próprias relações de gênero presentes na unidade familiar, que é ainda é um espaço privilegiado de reprodução do patriarcado.

As relações de gênero nas sociedades patriarcais são compostas por hierarquias de poder que colocam as mulheres em uma posição subordinada aos homens. Isso se reflete na divisão sexual do trabalho, que estabelece que o lugar das mulheres é o espaço doméstico, voltado à reprodução, enquanto aos homens cabem os trabalhos produtivos e o acesso ao espaço público como – único – representante da família.

Essa divisão sexual do trabalho, na agricultura familiar, faz com que o trabalho produtivo realizado pelas mulheres – que muitas vezes é o mesmo que dos homens – seja invisibilizado e considerado mera "ajuda" ao chefe da família.

A invisibilidade das agricultoras familiares é gerada também quando as políticas públicas têm como perspectiva de atuação o olhar da família como um bloco unitário, acreditando que ao beneficiar um dos membros todos os demais serão igualmente beneficiados. Entretanto, a dinâmica familiar faz com que esse benefício não ocorra da mesma forma. A família é composta por sujeitos diversos, que também possuem interesses e necessidades diversas, de acordo com seu gênero ou idade, por exemplo.

Além disso, é problemático considerar que os únicos benefícios de um programa voltado à agricultura familiar sejam econômicos e possam ser mensurados considerando-se a família como um todo. Dizer que uma mulher é sujeito de direito e beneficiá-la por meio da política é ressignificar todo o discurso sobre esse sujeito, com implicações na autonomia de que ela dispõe ou passa a dispor nas relações familiares e na sociedade.

Por isso, analisar a complexidade das relações de gênero e incluir a transversalidade de gênero em políticas públicas como o Pronaf envolve a compreensão de que as desigualdades entre os gêneros são social e historicamente construídas, e que nem sempre estão explícitas. Isso faz com que sejam necessárias estratégias diversificadas para alavancar mudanças.

A mera criação de uma linha específica para as mulheres, como o Pronaf Mulher, mostrou-se ineficiente a partir das entrevistas que realizamos. Nenhuma das mulheres, nem os agentes de instituições que operacionalizam o crédito, sabiam da existência dessa linha. Ademais, como demonstrou a percepção das agricultoras, muitas vezes o acesso delas ao Pronaf de modo geral é apenas formal, uma vez que realizado de acordo com decisões dos homens e mesmo para benefício direto destes.

Outra questão é a necessidade de avaliação do Pronaf sob uma perspectiva de gênero. Embora haja algumas coletâneas publicadas oficialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário que tocam em questões importantes sobre a participação das mulheres a política voltada à agricultura familiar, são escassos os dados desagregados por gênero para avaliação do Pronaf, que permita claramente visibilizar as diferenças no acesso entre mulheres e

homens e pensar mecanismos para sua superação.

O trabalho confirmou parcialmente sua hipótese de que o acesso das mulheres agricultoras familiares ao Pronaf é dificultado pelas relações de gênero dentro da unidade familiar, marcada pela divisão sexual do trabalho. Pois não conseguiu identificar a influência das ações de instituições que operacionalizam o crédito. Além disso, não foi possível analisar questões interseccionais que se relacionam com as desigualdades de gênero.

De tal modo, deixamos algumas sugestões para trabalhos futuros o estudo do acesso das mulheres ao Pronaf e ao Pronaf Mulher. A primeira delas é pensar diferentes estratégias metodológicas que permitam analisar a atuação das instituições.

Outra sugestão é a análise do acesso ao Pronaf por mulheres do Programa de Reforma Agrária e também por mulheres de outras regiões com características diferentes da região onde realizamos entrevistas, para que se verifique se as condições de acesso a essa linha – sobretudo a questão da informação – são influenciadas pela participação das mulheres em movimentos sociais, como o MST, e pela participação em cooperativas ou maior integração ao mercado.

Por fim, sugerimos a construção de estratégias para analisar questões interseccionais que afetam o acesso das mulheres ao Programa, o que demanda grande esforço para coleta de dados – sobretudo porque não são disponibilizados pelas instituições que operacionalizam o Pronaf – e análise, dada a complexidade da perspectiva interseccional.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Edusp, 2012.

; PIKETTY, Marie-Gabrielle. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de ciência & tecnologia**, v.22, n.1, p.53-66, jan./abr. 2005.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Texto para discussão n. 641. Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília: IPEA, abril de 1999.

ALBERTI, Verena. Manual de história oral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ALMEIDA, Luciana F.; ZYLBERSZTAJN, Décio. Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. Internext: **Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**, São Paulo, v.3, n.2, p. 267-287, ago./dez. 2008. Disponível em: http://pensa.org.br/wp-content/uploads/2012/12/Credito-Agricola-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2015.

ALVAREZ, Sonia E. Em que *Estado* está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com "perspectiva de gênero". In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lucia; NOBRE, Miriam (Org.). **Gênero nas políticas públicas:** impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista. São Paulo: SOF, 2000. p. 9-25.

AQUINO, Joacir R.; SCHNEIDER, Sergio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81.

AQUINO, Joacir Rufino de; LACERDA Marta Aurélia Dantas de. Magnitude e Condições de Reprodução Econômica dos Agricultores Familiares Pobres no Semiárido Brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. **RESR**, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. S167-S188, 2014.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. (Des)Caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: **CONFERÊNCIA**

NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. 21 p.

BANCO DO BRASIL. O atendimento à agricultura familiar. **Revista de Política Agrícola**, ano 13, n. 4, p. 26-35, out./nov./dez., 2004.

BANDEIRA, Lourdes. **A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL; Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM: Brasília, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. v. 2. A experiência vivida. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

BELIK, Walter. **O financiamento da agropecuária brasileira no período recente**. Texto para discussão n. 2028. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade:** tratado de Sociologia do Conhecimento. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 – 2015:** avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BIRGIN,	Haydée.	Identidad,	diferencia	y	discurso	feminista:	universalismo	frente	a
particulari	smo. In:	(Or	g.). El der	ecl	no en el g	género y el	l género en el	derech	O.
Buenos A	ires: Biblo	os, 2000b. p.	107-120.						

_____. Introdución. In: _____ (Org.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Biblos, 2000a. p. 9-17.

BITTENCOURT; Gilson Alceu. **Abrindo a caixa preta:** o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. 227 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2003.

BLUM, Rubens. Agricultura familiar: estudo preliminar da definição, classificação e problemática. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar:** realidades e perspectivas. Passo Fundo: UPF, 2001. p. 57-104.

BNB. Banco do Nordeste. **Agroamigo**. 2016. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/agroamigo. Acesso em: 6 jun. 2016.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate:** coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 246-270.

BORGES, Paulo Torminn. Institutos básicos do direito agrário. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOURDIEU, Pierre. A dominação masculina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRANCALEONI, Ana Paula Leivar; PINTO, José Marcelino de Rezende; SEVERI, Fabiana Cristina. Atividades de lazer e relações sociais de gênero em assentamentos de reforma agrária. In: SEVERI, Fabiana Cristina; ANDRADE JÚNIOR, José Roberto Porto; SILVA, Ana Paula Soares da (Org.). **O agrário e o ambiental no século XXI:** estudos e reflexões sobre a reforma agrária. Curitiba: CRV, 2013. p. 121-135.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **Cirandas do Pronaf para mulheres.** Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005a.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de Crédito Rural (MCR)**. 2015b. Disponível em: http://www3.bcb.gov.br/mcr/. Acesso em 23 maio 2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Matriz de Dados do Crédito Rural**. 2016h. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicor/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx. Acesso em: 02 set. 2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução BACEN n. 2.101**, de 24 de agosto de 1994. Crédito Rural. Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE). Safra de verão 94-95. Disponível em: <www.bacen.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução n. 2.191**, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v3_L.pdf. Acesso em: 02 jun. 2016.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 10 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 1946**, de 28 de junho de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em 10 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 59.566**, de 14 de novembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59566.htm. Acesso em 10 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 8.786**, de 14 de junho de 2016. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8786.htm. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 84.685**, de 6 de maio de 1980. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84685.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Novo Crédito de Instalação** 2016g. Disponível em: < http://www.incra.gov.br/novo_credito_instalacao>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 11.110**, de 25 de abril de 2005. 2005b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/I11110.htm. Acesso em: 13 maio. 2016.

BRASIL. **Lei n. 11.326**, de 24 de julho de 2006. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 13 maio. 2016.

BRASIL. **Lei n. 12.188**, de 11 de janeiro de 2010. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Acesso em: 13 maio. 2016.

BRASIL. **Lei n. 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: 13 maio. 2016.

BRASIL. **Lei n. 12.897**, de 18 de dezembro de 2013. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm. Acesso em: 13 maio. 2016.

BRASIL. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em 10 abr. 2016.

BRASIL. **Lei n. 4.829**, de 5 de novembro de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em 10 abr. 2016.

BRASIL. **Lei n. 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18171.htm. Acesso em: 13 maio. 2016.

BRASIL. **Lei n. 8629**, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em 10 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017**. 2016d. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 26 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil.** Brasília: DPMR/MDA, 2015a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2016/2017**. 2016c. Disponível em: http://www.mda.gov.br. Acesso em: 26 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria n. 21**, de 27 de março de 2014. 2014. Disponível em:

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PORTARIA_MDA_21 _DAP_-_ALTERADA_33_-_22.05.2014.pdf>. Acesso em: 30 maio 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório Nacional de Informações MDA/Incra.** 2016b. Disponível em: http://www.mda.gov.br/. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **SAF:** programas 2016e. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/programas. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Brasil Sem Miséria**. 2016f. Disponível em: < http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria>. Acesso em: 26 jun. 2016.

BRUMER, Anita. Gênero e agricultura: A situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 205-226, jan./abr, 2004.

BUAINAIN, Antônio Márcio et al. O tripé da política agrícola brasileira: Crédito rural, seguro e Pronaf. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et al (Org.). **O mundo rural no Brasil do século 21:** a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: EMBRAPA, 2014. p. 827-864.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. Fórum
Administrativo , v. 9, p. 20-32, 2009.
O conceito de política pública em direito. In: (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.
BUTLER, Judith. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
BUTTO, Andrea et al. (Org.). Mulheres rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.
BUTTO, Andrea. Mulheres na Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasil rural em debate: coletânea de artigos. CONDRAF/MDA, 2010. p. 214-231.
CARDOSO, Cláudia Pons. Outras falas: feminismos na perspectiva de mulheres negras brasileiras. 2012. 383f. Tese (Doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) — Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2012.
CARNEIRO, Maria José. Em que consiste o familiar da agricultura familiar?. In: COSTA, Luiz F. C.; FLEXOR, Georges; SANTOS, Raimundo (Org). Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDUR, 2008. p. 255-269.
Herança e gênero entre agricultores familiares. Estudos Feministas , Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 22-55, jan./abr. 2001.
Pluriatividade na agricultura familiar: uma reflexão crítica. In: SCHNEIDER, Sérgio (Org.). A diversidade da agricultura familiar . Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 165-185.
Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. Estudos Sociedade e Natureza , Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.
CASTRO, César N.; RESENDE, Guilherme M.; PIRES, Murilo J. S. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). In: RESENDE, Guilherme Mendes (Org.). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 253-303.

CASTRO, Jorge A.; OLIVEIRA, Márcio G. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia Mori. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 20-48.

CINTRÃO, Rosângela; SILIPRANDI, Emma. O progresso das mulheres rurais. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (Org.). **O Progresso das Mulheres no Brasil 2003–2010**. Rio de Janeiro: CEPia; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 186-229.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 3, p. 23-37, dez. 2009. Disponível em http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletimregional3_cap3.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2016.

COSTA, Marta C.; LOPES, Marta J. M.; SOARES, Joannie S. F. Agendas públicas de saúde no enfrentamento da violência contra mulheres rurais – análise do nível local no Rio Grande do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 20, v. 5, p. 1379-1387, 2015.

CUNHA, Aércio S. Um seguro agrícola "eficiente". Brasília: Departamento de Economia da Universidade de Brasília, 2002.

DE CONTI, Bruno M.; ROITMAN, Fábio B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no Programa. **Revista do BNDES**, v. 1, p. 131-168, 2011. Disponível em http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/c onhecimento/revista/rev3504.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2015.

DEERE, Carmen Diana. Gênero, reforma agrária e contra-reforma na América Latina. In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lucia; NOBRE, Miriam (Org.). **Gênero nas políticas públicas:** impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista. São Paulo: SOF, 2000. p. 87-102.

_____; LEÓN, Magdalena. **O empoderamento da mulher:** direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

DELGADO, Guilherme C. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 19-50.

FACIO, Alda. A partir do feminismo vê-se outro direito. **Outras Vozes**, Maputo, n. 15, p. 1-6, maio 2006.

Hacia outra teoría crítica del Derecho. In: HERRERA, Gioconda. Las fisuras de
patriarcado: reflexiones sobre Feminismo y Derecho. Quito: FLACSO, 2000. p. 15-44.
Metodología para el análisis de género del fenómeno legal. In: ÁVILA
SANTAMARÍA, Ramiro; SALGADO, Judith; VALLADARES, Lola (Org.). El género en el
derecho: ensayos críticos. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009. p. 181-
224.
; FRIES, Lorena. Feminismo, género y patriarcado. Revista sobre Enseñanza del
Derecho de Buenos Aires, Buenos Aires, ano 3, n. 6, p. 259-294, 2005. Disponível em
http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/06/feminismo-genero-y-
patriarcado.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2015.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The state of food and agriculture: women in agriculture:** closing the gap for development. Roma: FAO, 2011.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília: FAO: INCRA, 1994.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Perfil da agricultura familiar no Brasil:** dossiê estatístico. Brasília: FAO: INCRA, 1996.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas públicas e gênero. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 127-142.

FARIA, Nalu. Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. In: DI SABBATO, Alberto et al. (Org.). **Estatísticas rurais e a economia feminista:** um olhar sobre o trabalho das mulheres. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009. p. 11-28.

FAVARETO, Arilson da Silva; BITTENCOURT, Gerson Luis. Agricultura e sindicalismo nos anos 90: notas para um balanço. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar:** realidades e perspectivas. Passo Fundo: UPF, 2001. p. 367-392.

FERNANDES, Sirlei A. Entraves para inclusão de gênero no Pronaf Mulher no meio rural de Santa Catarina. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 34, p. 157-175, 2013.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 28, p. 139-152, ago. 2004.

FRIES, Lorena; LACRAMPETTE, Nicole. Feminismos, género y derecho. In: LACRAMPETTE, Nicole (Org.). **Derechos humanos y mujeres:** teoría y práctica. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2014. p. 33-68.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. As duas "caras" do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto (SP), **Anais**... Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

GONÇALVES, Renata. (Re)politizando o conceito de gênero: a participação política das mulheres no MST. **Mediações**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 198-216, jul./dez. 2009.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

As política	as públicas para a	agricultura	familiar no	Brasil: um	ensaio a	partir da
abordagem cognitiv	a. Desenvolvimen	ito em Deba	te, v.1, n.2,	p.83-109, ja	ın./abr. e	maio/ago.
2010.						

______; SCHNEIDER, Sergio. Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. In: SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio (Coords.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – ONU, 2014. p. 75-101.

; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, Piracicaba, v. 52, n. 02, p. 323-346, abr./jun. 2014.

GUANZIROLLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 02, p. 301-328, abr./jun. 2007.

GUANZIROLLI, Carlos et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (**Re**)**pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GUZMÁN, Virginia. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lucia; NOBRE, Miriam (Org.). **Gênero nas políticas públicas:** impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista. São Paulo: SOF, 2000. p. 63-86.

HELFAND, Steven M.; MOREIRA, Ajax R. B.; BRESNYAN JUNIOR, Edward W. Agricultura familiar, produtividade e pobreza no Brasil: evidências do Censo Agropecuário 2006. In: SCHNEIDER, Sergio; FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fabio (Org.). **Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira:** diferentes visões do Censo Agropecuário 2006. Brasília: Ipea, 2014. p. 279-311.

HEREDIA, Beatriz Maria Alásia; CINTRÃO, Rosângela Pezza. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 9, n. 8, p 1-28, jan./jun. 2006.

HESPANHA, António Manuel. Categorias: uma reflexão sobre a prática de classificar. **Análise Social**, v. 38, p. 823-840, 2003.

_____. El estatuto jurídico de la mujer en el derecho común clásico, **Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid**, Madri, n. 4, p. 71-87, 2001. Disponível em: https://repositorio.uam.es/handle/10486/2995>. Acesso em: 10 mar. 2016.

HESPANHOL, Rosangela Ap. de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticasde desenvolvimento rural no Brasil. **CAMPO-TERRITÓRIO:** revista de geografia agrária, v.5, n.10, p. 123-147, ago. 2010. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/viewFile/11964/8247>. Acesso em: 25 maio 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2006:** agricultura familiar: primeiros resultados: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

·	Estimativas	populacionais.	2015.	Disponív	el		em:

Domicílios 2014. 2014. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br/ . Acesso em: 17 jur 2016.
Sistema IBGE de Recuperação Automática : censo agropecuário 2006. 2006 Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br/ . Acesso em: 25 maio 2016.
INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Diferença entre módul rural e módulo fiscal . 2008. Disponível em: http://www.incra.gov.br/qual-e-a-diferenca entre-modulo-rural-e-modulo-fiscal>. Acesso em 27 jun. 2016.
JARAMILLO, Isabel Cristina. La crítica feminista al derecho. In: ÁVILA SANTAMARÍA Ramiro; SALGADO, Judith; VALLADARES, Lola (Org.). El género en el derecho: ensayo críticos. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009. p. 103-133.
LAMARCHE, Hugues (Org.). A Agricultura familiar: comparação internacional. v. 1. Um realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.
A Agricultura familiar: comparação internacional. v. 2. Do mito à realidade Campinas: Editora da Unicamp, 1998.
LANDAU, Elena Charlotte et al. Variação geográfica do tamanho dos módulos fiscais n Brasil . Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2012.
LISBOA, Teresa Kleba; LUSA, Mailiz Garibotti. Desenvolvimento sustentável cor perspectiva de gênero – Brasil, México e Cuba: mulheres protagonistas no meio rura Estudos Feministas , Florianópolis, n. 16, v. 3, p. 871-887, set./dez. 2010.
LUSA, Mailiz Garibotti. Lutas sociais no campo e políticas públicas: do cotidiano, construção de identidades e a conquista de direitos pelas mulheres camponesas. Maceio EDUFAL, 2011.
MANIGLIA, Elisabete. As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e
segurança alimentar. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
Os aspectos jurídico-políticos da reforma agrária no Brasil. In: SEVERI, Fabiana C ANDRADE JÚNIOR, José R. P.; SILVA, Ana Paula S. (Org.). O agrário e o ambiental n século XXI: estudos e reflexões sobre a reforma agrária. Curitiba: CRV, 2013. p. 43-55.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATOS, Marlise. Teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 333-357, maio/ago. 2008.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf:** análise de indicadores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

MELO, Hildete Pereira de; DI SABBATO, Alberto. Mulheres rurais – invisíveis e mal remuneradas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. p. 47-87.

______; ______. Mulheres rurais: invisíveis e mal remuneradas. In: MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul.** Brasília: MDA-NEAD, 2006. p.47-87.

MELO, Lígia Albuquerque de. **Relações de gênero na agricultura familiar:** o caso do PRONAF em Afogados da Ingazeira – PE. 2003. 215 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Introdução: teoria política feminista, hoje. In:
______. **Teoria política feminista:** textos centrais. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013. p. 7-54.

MINAYO, Maria Cecília S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, Suely F.; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília S. (Org). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 61-77.

MIOR, Luiz Carlos. Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural. Chapecó: Argos, 2005.

MOUFFE, Chantal. Feminismo, cidadania e política democrática radical. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Teoria política feminista:** textos centrais. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013. p. 265-283.

MULLER, Laudemir; SANCHES, Adoniram. El desarrollo de políticas públicas para fortalecer la agricultura familiar: La experiencia de Brasil. In: FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **Agricultura familiar en América Latina y el Caribe:** recomendaciones de Política. Santiago: FAO, 2014. p. 423-444.

MUÑIZ ESPADA, Esther. Diversos métodos jurídicos en la consecución del desarrollo rural. In: VATTIER FUENZALIDA, Carlos; ROMÁN PEREZ, Raquel de. El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014-2020. Pamplona: Aranzadi, 2012. p. 93-112.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Metodologias feministas e estudos de gênero: articulando pesquisa, clínica e política. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, n. 3, p. 647-654, set./dez. 2006.

NAVARRO, Zander. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander (Org.). **A Agricultura Brasileira:** desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2010. p. 185-209.

; PEDROSO, Maria Thereza Macedo. **Agricultura familiar:** é preciso mudar para avançar. Texto para discussão n. 42. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar: quantos ancoradouros!. In: FERNANDES, Bernardo M.; MARQUES, Marta I. M.; SUZUKI, Julio C. (Org.). **Geografia agrária:** teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211-270.

_____. Constituição e reprodução do campesinato no Brasil: legado dos cientistas sociais. In: _____ (Org.). **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**. v. 2. Formas dirigidas de constituição do campesinato. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. p. 303-323.

NOBRE, Miriam. Censo Agropecuário 2006 – Brasil: uma análise de gênero. In: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda; HORA, Karla (Org.). **As mulheres nas estatísticas agropecuárias:** experiências em países do Sul. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. p. 41-118.

_____. Gênero e agricultura familiar a partir de muitas vozes: síntese do debate da Oficina e do Seminário Gênero e Agricultura Familiar. In: NOBRE, Miriam et al (Org.). **Gênero e agricultura familiar**. São Paulo: SOF, 1998b. p. 54-66.

_____. Relações de gênero e agricultura familiar. In: NOBRE, Miriam et al (Org.). **Gênero e** agricultura familiar. São Paulo: SOF, 1998a. p. 15-27.

OLSEN, Frances. El sexo del derecho. In: RUIZ, Alicia E. C. (Org.). La identidad femenina y el discurso del derecho. Buenos Aires: Biblos, 2000. p. 25-43.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. 1979. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-

content/uploads/2012/11/SPM2006_CEDAW_portugues.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

OSORIO HERNÁNDEZ, Carmen. **Política de crédito rural com perspectiva de gênero:** um meio de "empoderamento" para as mulheres rurais?. 2009. 248f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2009.

PACHECO, Maria Emília Lisboa. Agricultura familiar: um olhar de gênero. In: NOBRE, Miriam et al (Org.). **Gênero e agricultura familiar**. São Paulo: SOF, 1998a. p. 45-53.

PEREIRA, Mayara Luiza. O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) como Instrumento de Consagração da Agroecologia nas Políticas Públicas. In: **SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA:** RELEITURAS CONTEMPORÂNEAS: O BRASIL NA PERSPECTIVA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS. 6., 2015, Curitiba.

PINO, Nádia Perez. A teoria *queer* e os *intersex*: experiências invisíveis de corpos des-feitos. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 28, p. 149-174, jan./jun. 2007.

PISCITELLI, Adriana. Re-criando a (categoria) mulher?. In: ALGRANTI, Leila Mezan (Org.). **A prática feminista e o conceito de gênero**. Textos Didáticos, n. 48. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2002. p. 7-42.

RAMOS, Simone Y.; MARTHA JUNIOR, Geraldo B. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2010.

RUIZ, Alicia E. C. De cómo el derecho nos hace mujeres y hombres. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 36, p. 7-15. 2001.

de Direito da UFPK, Curitiba, V. 36, p. 7-15. 2001.	
Presentación: de las mujeres y el derecho. In:	(Org.). La identidad femenina
y el discurso del derecho. Buenos Aires: Biblos, 2000a. p. 9	9-23.
La construcción jurídica de la subjetividad no es	ajena a las mujeres. In: BIRGIN
Haydée (Org.). El derecho en el género y el género en e	el derecho. Buenos Aires: Biblos,
2000b. p. 19-29.	

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Diferença ou indiferença: gênero, raça/etnia, classe social. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 35-42

______. Gênero e patriarcado: a necessidade da violência. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Marcadas a Ferro**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005. p. 35-76.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino. Análise das linhas de crédito do PRONAF para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. In: Congresso Brasileiro de Agroecologia. 7., 2011, Fortaleza. **Resumos...** Cadernos de Agroecologia, v. 6, n. 2, dez. 2011.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SARDENBERG, Cecilia M. B.; MACÊDO, Márcia S. Relações de gênero: uma breve introdução ao tema. In: COSTA, Ana Alice Alcântara; RODRIGUES, Alexnaldo Teixeira; VANIN, Iole Macedo (Org.). **Ensino e Gênero:** Perspectivas Transversais. Salvador: UFBA/NEIM, 2011. p. 33-48.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-122, fev. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 abr. 2015.

______; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero, uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SILIPRANDI, Emma. Projetos de desenvolvimento e a valorização da agricultura familiar. In: NOBRE, Miriam et al (Org.). **Gênero e agricultura familiar**. São Paulo: SOF, 1998. p. 9-14.

; CINTRÃO, Rosângela. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos. In: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda. **Autonomia e cidadania:** políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: MDA, 2011. p. 153-191.

SILVA, Maria Claudia Ferreira da. **Marcha das margaridas**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2014.

SILVEIRA, Maria Lúcia da. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 65-76.

SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (Org.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Biblos, 2000. p. 31-71.

SOARES, Vera. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 113-126.

SOUZA, Regina Maria. Agricultura e classe trabalhadora no Brasil. In: SILVEIRA, Ubaldo (Org.). **Trabalho, ética e sociedade:** reflexões sociais, éticas e agrárias na contemparaneidade. Franca: UNESP-FHDSS: CEPEER; Bauru: Canal 6, 2009. p. 13-27.

TOLENTINO, Michell Leonard Duarte de Lima. **O** (**des**)**envolvimento do Pronaf:** as contradições entre as representações hegemônicas e os usos dos camponeses. 2013. 244f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

TRENTINI, Flavia. **Denominação de origem:** elemento fundamental às atuais empresas rurais. 2006. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, José Eli da. **O Desenvolvimento Agrícola:** uma visão histórica. São Paulo: Edusp; Hucitec, 1991.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Agricultura familiar e campesinato:** rupturas e continuidade. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 21, p. 42-61, out. 2003.

Raízes his	tóricas do campesinato	brasileiro. In:	TEDESCO,	João Carlos	(Org.).
Agricultura familia	ar: realidades e perspec	tivas. Passo Fund	lo: UPF, 2001	. p. 21-55.	
Um saber	necessário: os estudos	rurais no Brasil	. Campinas: I	Editora da Ur	nicamp,
2011.					

WATANABE, Kassia; SCHMIDT, Carla Maria. A multifuncionalidade da agricultura e suas externalidades positivas para o desenvolvimento local. In: XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008. Disponível em: http://www.sober.org.br/palestra/9/930.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

ZANI, Felipe Barbosa; COSTA, Frederico Lustosa da. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, 48, n. 889v. 4, p. 912, 2014. Disponível Ago. em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400005>. Acesso em: 20 out. 2015.

ZORZI, Analisa. Uma análise crítica da noção de empoderamento com base no acesso das agricultoras ao Pronaf Mulher em Ijuí-RS. 2008. 137f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2008.

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas

- 1. Características da entrevistada.
- 2. Local de nascimento e domicílios. Se já teve domicílio e/ou trabalho na área urbana ou pretensão de vir a ter.
- 3. Características da família, incluindo pessoas agregadas.
- 4. Condição legal da terra e titularidade.
- 5. Registro de produtora rural, contribuição para INSS, sindicato etc, da entrevistada e demais membros da família.
- 6. Atividades na unidade familiar e quem participa. Outros trabalhos de membros da família.
- 7. Cuidado das crianças e de outros membros da família. Educação das crianças.
- 8. Contratação de crédito rural (Pronaf ou outros).
- 9. Conhecimento sobre o Pronaf e experiências com esse programa (linha, DAP, titularidade do projeto, decisões sobre o crédito, dificuldades), percepções sobre o programa e suas experiências.
- 10. Conhecimento, experiências e percepções sobre Pronaf Mulher e DAP para mulher agregada.
- 11. Relação com a Emater, associações, cooperativas, bancos e outros tipos de assistência para emissão da DAP, elaboração do projeto, solicitação de crédito, acompanhamento.
- 12. Conhecimento e participação de outras políticas, programas ou ações que atendem a agricultura familiar: Seguro da Agricultura Familiar, Garantia Safra, Selo da Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, Brasil Sem Miséria, Reforma Agrária, Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, Agroecologia e Produção Orgânica, e outros.
- 13. Conhecimento e participação em organização de mulheres ou outros tipos de organização, associação, cooperativa, grupo, movimento social, na região; e em relação a outros tipos de ações voltadas às mulheres.
- 14. Percepções sobre organizações de mulheres e sobre a participação das mulheres nas atividades produtivas na região.

APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido

Este é um convite para você participar como voluntária de uma entrevista que faz parte da pesquisa denominada "Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares".

O objetivo da pesquisa é analisar os motivos que dificultam o acesso das mulheres agricultoras familiares ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, também conhecido como PRONAF. Por isso, é importante entrevistar diretamente mulheres agricultoras para que possamos analisar sua percepção sobre a participação no PRONAF a partir das experiências vividas e do conhecimento sobre essa política pública.

A participação consiste na realização de uma entrevista que terá duração de aproximadamente 40 (quarenta) minutos e será gravada para posterior transcrição literal de seu conteúdo.

A pesquisa não acarreta riscos à integridade física da participante, mas envolve o risco de causar eventual desconforto e constrangimento ao falar. Caso isso aconteça, a participante pode se recusar a responder à(s) pergunta(s), sem que isso traga qualquer prejuízo a ela ou à pesquisadora. Além disso, a pesquisadora, Carolina Costa de Aguiar, assume a responsabilidade de dar assistência integral à participante em relação a eventuais danos materiais ou morais decorrentes da pesquisa e indenizá-los.

A participação não é obrigatória e a participante é livre para, a qualquer momento (antes, durante ou após a realização da entrevista), recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação, sem que isso traga a ela qualquer prejuízo. A participante pode também, a qualquer momento, pedir a exclusão de parte da entrevista ou o acréscimo de novas informações.

A participação na pesquisa não trará gastos para a participante e não haverá nenhum ganho financeiro ou benefícios diretos, mas estará contribuindo para a compreensão do tema estudado e espera-se que os resultados da pesquisa possam auxiliar outros estudos e o aperfeiçoamento do acesso das mulheres ao PRONAF.

As informações obtidas por meio das entrevistas serão utilizadas apenas nesta pesquisa e serão garantidos o sigilo e a privacidade da participante. Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados (tornados públicos) em eventos científicos, na mídia, ou em similares, sendo sempre garantido o anonimato da participante, que não será identificada em nenhuma publicação.

Uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido será assinada pela pesquisadora e por sua supervisora e entregue à participante, e outra cópia será arquivada com a pesquisadora, podendo a participante ter acesso sempre que solicitado. A participante também poderá solicitar o acesso aos resultados da pesquisa.

Antes, durante ou após a realização da entrevista, qualquer dúvida, esclarecimento ou orientação a respeito da pesquisa poderão ser solicitadas a Carolina Costa de Aguiar, pessoalmente ou por qualquer dos seguintes meios: telefones (16) 32897219, (16) 982001498, (16) 991431122; email carolinacaguiar@gmail.com; endereço Rua Américo Brasiliense, nº 661, apartamento 13, Centro, CEP 14055-580, Ribeirão Preto/SP. Ou poderão ser solicitadas a Flavia Trentini: telefone (16) 33150151; email trentini@usp.br; endereço Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Av. Bandeirantes, nº 3900, Monte Alegre, CEP 14040-906, Ribeirão Preto/SP.

Após ler e receber as explicações sobre a pesquisa, declaro ter entendido os riscos e benefícios da participação. Sei que, em qualquer momento, posso esclarecer dúvidas, solicitar novas informações e/ou retirar meu consentimento e fui informada de que serão garantidas minha privacidade e meu sigilo.

Declaro que concordo em participar desse estudo.

Recebi uma via deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

	,de	de 2016
Nome da Participante:		
Assinatura:		
Pesquisadora responsável		
Carolina Costa de Aguiar:		-
Supervisora		
Professora Flavia Trentini:		