

O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao PRONAF Mulher

Anita Brumer¹

Rosani Marisa Spanevello²

Resumo

Neste artigo analisa-se o ambiente institucional do financiamento agropecuário voltado a mulheres da agricultura familiar, no Brasil. Focalizam-se os mediadores entre o governo federal e os tomadores de crédito – principalmente bancos e agências de extensão rural – que possibilitam o entendimento sobre as dificuldades e os empecilhos existentes no caminho do financiamento para as agricultoras. A análise é baseada nos resultados de pesquisas realizadas nas regiões Nordeste e Sul do país. Um dos principais problemas é a elaboração do projeto da atividade a ser financiada, uma

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: anita@orion.ufrgs.br

² Professora do Departamento de Zootecnia da Universidade Federal de Santa Maria – Centro de Educação Superior Norte do Rio Grande do Sul, CESNORS/UFSM, Brasil – Email: rspanevello@yahoo.com.br

vez que ela deve indicar sua capacidade de geração de renda e de possibilidades de pagamento do financiamento. Tanto no caso dos bancos como no da extensão, a importância do crédito para mulheres rurais não foi suficientemente internalizado. Ademais, o aumento da demanda por crédito não é acompanhado pelo aumento do número de funcionários, o que resulta em sobrecarga para os agentes ativos e na dificuldade tanto de elaboração de projetos capazes de gerar renda como em seu acompanhamento. Como consequência, de um modo geral, os projetos são de baixa qualidade e repetitivos, sendo uma proporção significativa deles voltada a atividades que já são desenvolvidas nos estabelecimentos, sob a gestão de homens.

Palavras-chave: Financiamento agropecuário para mulheres, PRONAF Mulher, Gênero, Agricultura Familiar.

Abstract

The present article analyzes the institutional environment of agricultural funding directed to women who work in family farming in Brazil. The mediators between federal government and the borrowers (mainly banks and rural extension agencies) are highlighted, enabling the understanding of the difficulties and obstacles in the path of financing for women farmers. The analysis is based on the results of a research conducted in the Northeastern and Southern regions of Brazil. A major problem is the elaboration of the project concerning the activity to be funded, since it should indicate the activity's capacity to generate income and to pay the financing. In the case of banks, as well as in the case of extension agencies, the importance of granting credit to rural women has not been sufficiently internalized. In addition, the increasing demand for credit is not accompanied by an increase in the number of employees; this lack of human resources implies overload for the active agents and difficulty to develop projects capable of generating income and also to monitor these projects. Consequently, the projects are repetitive and have a low quality,

and a significant proportion of them is directed to activities that are already developed in the establishments, under the management of men.

Key words: Agricultural financing to women, PRONAF Mulher, gender, family farming.

Introdução

O objetivo principal deste artigo é analisar o ambiente institucional do financiamento agropecuário voltado a mulheres da agricultura familiar, no Brasil. Neste ambiente institucional, focalizamos os mediadores entre o governo federal e os tomadores de crédito, que possibilitam o entendimento sobre as dificuldades e os empecilhos existentes no caminho do financiamento para os agricultores familiares, com destaque para as mulheres.

Inicialmente, apresentamos o histórico do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e da linha de crédito PRONAF Mulher e depois examinamos o ambiente institucional do financiamento, com base em resultados de três pesquisas realizadas na região Nordeste (Romano; Buarque, 2001; Abramovay, 2002; Silva et al., 2006) e na pesquisa de caráter qualitativo que realizamos na região Sul em 2009 e 2010. Os dados utilizados na pesquisa³ que realizamos foram coletados através de entrevistas com extensionistas de agências de extensão rural (EMATER e EPAGRI), funcionários de bancos responsáveis pelo crédito rural, presidentes de Sindicatos de Trabalhadores Rurais e mulheres beneficiadas com PRONAF Mulher nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

³ Os dados apresentados neste artigo são resultantes da pesquisa “O programa de crédito rural no Brasil na perspectiva de empoderamento das mulheres”, realizada nos Territórios da Cidadania do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, coordenada pelas autoras e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Breve histórico do crédito rural e do PRONAF no Brasil

A agricultura familiar, caracterizada por estabelecimentos agropecuários em que a “gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho são provenientes de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento” (Abramovay, 1998:146), representa um dos segmentos mais importantes em termos socioeconômicos no meio rural brasileiro. Conforme o Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2006), de um total de 5.175.489 estabelecimentos, 4.367.902 são de agricultura familiar (representando 84,4% do total) ⁴, os quais ocupam 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Embora os estabelecimentos de agricultura familiar, como um todo, cultivem uma área menor [do que a agricultura não familiar] com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é responsável por garantir grande parte da produção de alimentos no País e tem um grande papel como fornecedora de alimentos para o mercado interno, especialmente mandioca, feijão, milho, café, arroz e leite. Quanto à produção pecuária, os estabelecimentos familiares produzem a maioria dos suínos, aves e bovinos (IBGE, 2006: 20).

A política agrícola brasileira, prevista na Constituição de 1988 (Art. 187) e regulamentada em lei específica três anos depois (Lei Agrícola nº 8.171/91), nos primeiros anos teve pouco efeito, devido à diminuição do “aporte de recursos fiscais ou parafiscais do Governo Federal para os sistemas de crédito rural, garantia de preços, incentivos fiscais, tecnologia e infraestrutura” (Delgado, 1995: 203). Na primeira metade da década de 1980, essas políticas praticamente não existiram, com exceção da

⁴ O Censo Agropecuário adotou, como características da agricultura familiar, o artigo 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que especifica: “considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.

seguridade social rural, que recebeu relativa prioridade no gasto público (Delgado, 1995: 203).

Foi somente em 1993, como resultado de mobilizações dos agricultores familiares, liderados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e pelo Departamento dos Trabalhadores Rurais da Central Única de trabalhadores (DNTR/CUT), que o governo criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que, embora tenha destacado a categoria de ‘pequenos’ em contraposição aos ‘grandes produtores’ – usuais tomadores de crédito no Brasil, subsidiado ou não –, teve um alcance limitado devido ao baixo volume de recursos alocados ao financiamento da agricultura familiar e às exigências impostas pelas instituições financeiras (Schneider et al., 2004: 22-23). Em 1996, o Governo Federal substituiu o PROVAP pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com vistas a “propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares” (Manual operacional do PRONAF apud Schneider et al., 2004:24).

Conforme Heredia e Cintrão (2006), o PRONAF foi criado com o objetivo de manter as pessoas ocupadas nos estabelecimentos familiares, gerar renda para remunerar estes postos de trabalho, agregar novos empregos em atividades agrícolas e não agrícolas nos estabelecimentos ao longo da cadeia produtiva e no mercado local. Esta reivindicação, segundo as autoras, “visava minimizar as desigualdades históricas existentes na zona rural no acesso às políticas que levam à concentração do crédito rural nos setores empresariais e patronais da agricultura, excluindo os agricultores familiares” (Heredia; Cintrão, 2006:19).

Inicialmente, o PRONAF fazia parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003, a responsabilidade pela coordenação do PRONAF passou a ser deste Ministério, devido aos objetivos que justificaram sua criação: fomentar políticas voltadas à agricultura familiar (Brasil, 2010).

Diferentemente da sua implantação, em 1996, quando o PRONAF contemplava apenas o crédito para custeio da produção, atualmente o

PRONAF prevê acesso ao crédito tanto na modalidade de custeio como investimento. Além disso, atende a demandas de investimento a públicos específicos e para sistemas de produção agrícolas ou atividades não agrícolas.

A ampliação do público tem sido maior a cada ano. Isto se deve às mudanças que o PRONAF sofreu em termos de diversificação das linhas e inclusão de novos públicos como prioritários no acesso ao crédito. Segundo a Cartilha da Agricultura Familiar (Brasil, 2010), podem acessar o PRONAF agricultores que tenham o trabalho familiar como base da exploração do estabelecimento, inclusive indígenas e quilombolas; é preciso residir na propriedade ou em local próximo; ter renda bruta agropecuária anual de até R\$ 110 mil; deter ou explorar área de até quatro módulos fiscais. Podem participar também: pescadores artesanais, aquicultores, maricultores, piscicultores, extrativistas e silvicultores que atendam aos requisitos do PRONAF.

No plano-safra 2003/2004, as principais linhas eram voltadas ao chamado Grupo A, contemplando agricultores assentados da reforma agrária e possibilidade de financiar até R\$ 2.500,00 para custeio da safra e até R\$13.500,00 para investimentos; ao Grupo B, formado por agricultores familiares e remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual atual de até R\$ 2.000,00. Os valores dos financiamentos (custeio mais investimento) eram limitados a até R\$ 1.000,00; ao Grupo C, composto por agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 2.000,00 a R\$14.000,00, com valores de financiamento de até R\$ 2.500,00 para custeio e R\$ 5 mil para investimento; ao Grupo A/C, formado por agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que passam a receber o primeiro crédito de custeio (até R\$ 2.500,00); ao Grupo D, agricultores com renda bruta anual entre R\$14.000,00 e R\$40.000,00, com limite para custeio de até R\$ 6.000,00 e de investimento de até R\$ 18.000,00; ao Grupo E (Proger Familiar Rural): agricultores com renda bruta anual entre R\$ 40.000,00 a 60.000,00, com limites de financiamento para custeio de R\$ 28.000,00 e de R\$ 36.000,00 para investimento.

Ainda em 2002 foram criadas novas linhas que passaram a vigorar no Plano Safra 2003/2004: PRONAF Alimentos; PRONAF Pesca; PRONAF Agroecologia; PRONAF Turismo Rural; PRONAF Mulher; PRONAF Jovem Rural; PRONAF Semi-Árido e PRONAF Máquinas e

equipamentos.

No Plano Safra 2009/2010 foram promovidas mudanças das regras e limites ampliados em relação ao enquadramento das linhas, com a extinção das linhas C, D e E, dando origem à linha Agricultura Familiar. Na linha PRONAF A, os investimentos continuaram para os assentados de Reforma Agrária, com limite de até R\$ 21.500,00 e juros de até 5% a.a, com prazo para pagar em até 10 anos. Da mesma forma, o PRONAF B (microcrédito) manteve os investimentos para atividades agropecuárias (ou não) para produtores com renda bruta anual de até R\$ 6.000,00, com limite de financiamento até R\$ 2.000,00 e juros até 5% a.a, com prazo de até 2 anos para pagar. Para a safra 2009/2010, foi permitido financiamento de custeio e investimento para agricultores com renda bruta anual de até R\$ 110.000,00, custeio com até dois anos para pagar e investimento com até oito anos para pagar e juros de até 5%.

Dentre as linhas especiais, encontram-se os créditos voltados à sustentabilidade ambiental (PRONAF Agroecologia, PRONAF Florestal e PRONAF Eco); PRONAF Agroindústria (Custeio e investimento em agroindústrias, de forma individual ou com cooperativas/associações); PRONAF Mais Alimentos (permite ao agricultor familiar investir na aquisição de máquinas e de novos equipamentos); PRONAF Jovem (Investimento para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato ou outras atividades); e PRONAF Mulher, para investimento em atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades de interesse da mulher, desde que enquadrada como agricultora familiar.

No Plano Safra 2009/2010 (vigente de 1 de julho de 2009 a 30 de junho de 2010), o governo federal destinou 107,5 bilhões para a agricultura, sendo 92,5 bilhões para a agricultura comercial e 15 bilhões para a agricultura familiar, a serem utilizados através do PRONAF, na modalidade custeio e investimento (Brasil, 2010). No Plano Safra 2010/2011, os recursos para a agricultura familiar atingiram 16 bilhões, sendo R\$ 7,3 bilhões para as operações de custeio e 5,7 bilhões para investimentos⁵. Com o aumento da oferta de recursos, cresceu a tomada de crédito por parte dos agricultores. No Plano Safra 2010/2011, a região

⁵ Informação do Boletim Informativo – FAEP, disponível em: www.faep.com.br/boletim/bi1014pag06.htm. Consultado em 14/07/2010.

Nordeste deveria receber R\$ 1,3 bilhão, dos quais R\$ 546 milhões (42% do total) destinados aos agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 6 mil, enquadrados no grupo B do PRONAF⁶; o estado do Paraná receberia 1,09 bilhões de reais para custeio e 400 milhões para investimentos; o estado do Rio Grande do Sul receberia R\$ 2,5 bilhões, representando um incremento de R\$ 1 bilhão em relação ao montante liberado no ano anterior⁷.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006, o número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento naquele ano foi de 781 mil, representando apenas 15,1% do total (de 5.175.489 estabelecimentos, incluindo a agricultura familiar e a não familiar). Dos estabelecimentos familiares que praticaram a captação de recursos, o custeio foi a principal finalidade (405 mil estabelecimentos), seguido da finalidade de investimento (344 mil estabelecimentos), além da comercialização (oito mil estabelecimentos) e manutenção do estabelecimento (74 mil estabelecimentos). A grande maioria dos estabelecimentos pesquisados, sendo 82,1% da agricultura familiar (neste último caso, representando mais de 3,5 milhões de estabelecimentos), não obteve financiamento, especialmente porque “não precisaram”⁸ ou por “medo de contrair dívidas”. Para maior detalhamento, apresentamos na tabela 1 os dados referentes ao financiamento, que indicam que os agricultores familiares predominam no “medo de contrair dívidas” e os produtores não familiares superam os familiares na resposta “não precisou” (IBGE, 2006: 34).

⁶ Notícia “Estado terá R\$ 234 mil do Plano Safra 2010/11”, do Diário do Nordeste de 19/06/2010.

⁷ Informação do Jornal do Comércio de 19/06/2010, disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=31452&codp=21&codni=3>. Consulta em 14/07/2010.

⁸ É possível que muitos agricultores tenham informado não precisar de recursos porque ainda contam com recursos obtidos no(s) ano(s) anterior(es), tendo em vista que os prazos para pagamento dos financiamentos são de dois anos para custeio e oito anos para investimento.

Tabela 1 Motivos para a não obtenção de financiamento, em estabelecimentos da agricultura familiar e da agricultura não familiar – Brasil – 2006

Motivos para não obtenção de financiamento	Agricultura família (Lei nº11.326)	Agricultura não familiar	Total
Falta de garantia pessoal	68.923(1,9%)	9.061(1,4%)	77.984 (1,8%)
Não sabe como conseguir	56.205(1,6%)	5.528(0,8%)	61.733 (1,5%)
Burocracia	301.242(8,4%)	54.509(8,2%)	355.751 (8,4%)
Falta do pagamento do empréstimo anterior	116.861(3,3%)	16.558 (2,5%)	133.419 (3,1%)
Medo de contrair dívidas	783.741(21,9%)	94.882(14,2%)	878.623 (20,7%)
Outro motivo	462.701(12,9%)	75.667(11,3%)	538.368 (12,6%)
Não precisou	1.792.692 (50,0%)	412.238(61,7%)	2.208.930 (51,9%)
Total	3.586.365 (100%)	668.443(100%)	4.254.808 (100%)

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar, primeiros resultados. Rio de Janeiro, IBGE, 2006: 34.

O PRONAF Mulher

Em maio de 2001 foi estabelecida a portaria do MDA que fixou o destino de no mínimo 30% dos créditos do PRONAF para as mulheres, tendo em vista a reduzida participação das mulheres como beneficiárias desde a criação do Programa, em torno de 7% (Bumer; Weisheimer, 2005). Esta meta ainda não foi atingida, embora a participação das mulheres entre os tomadores de crédito rural venha aumentando (passou de 10,4% na safra 2001/2002 para 16,6% na safra 2004/2005, e chegou a cerca de 26% na safra 2005/2006, devido ao incremento do PRONAF B, que atua como microcrédito e teve incidência principalmente na região Nordeste).

No Plano de Safra 2003/2004 foi criado o PRONAF Mulher, que consiste em recursos adicionais destinados a projetos de investimento da família que contemplem atividades a serem desenvolvidas pelas mulheres. Inicialmente circunscrito às mulheres de famílias enquadráveis nos Grupos C e D, o PRONAF Mulher foi operacionalizado apenas pelo Banco do Brasil, que emprestou R\$ 2.540.609,00, correspondendo a 469 operações (média de R\$ 5.417,10 por operação). Destas operações, na safra 2003/2004, 80,2% concentraram-se na região Sul do País (com 298 operações no Grupo C e 78 no Grupo D). No ano seguinte – Plano de Safra 2004/2005 –, quando o PRONAF Mulher transformou-se numa linha específica, foram realizados 2.486 contratos, totalizando um montante de R\$ 21.585.505,00 emprestados (média de R\$ 8.282,83 por operação). Desses contratos, 78,4% corresponderam ao grupo C, 19,9% ao grupo D e 1,7% ao grupo E. Quanto à alocação regional, ocorreu uma melhor distribuição dos contratos, uma vez que 40,2% das operações foram realizadas na região Sul, 29,7% na região Nordeste, 17,8% na região Centro-Oeste, 7,9% na região Sudeste e 4,4% na região Norte (Cirandas do PRONAF para Mulheres, 2005: 26-27). Graças à inclusão de um maior número de agricultores mais pobres entre os beneficiários do PRONAF (Grupo B), com a criação de mecanismos para facilitar o acesso ao crédito, na safra 2004/2005 o número de contratos aumentou para 1,4 milhões (ultrapassando o patamar de cerca de 900 mil

contratos/ano), assim como ocorreu o aumento de financiamentos alocados na região Nordeste (Bianchini, 2005: 3).

Como relatam os autores das Cirandas do PRONAF para Mulheres (2005) ⁹, apesar dos avanços registrados, a participação das mulheres como tomadoras de crédito rural foi menor do que o esperado, em decorrência de sua baixa autonomia econômica e possibilidade de gerenciamento dos recursos que são fruto de seu trabalho, tendo em vista que elas não dominam os espaços de gestão e comercialização de sua produção. Além disso, muitas mulheres carecem de documentação pessoal básica (carteira de identidade, certidão de casamento, título de eleitor, cadastro de pessoa física (CPF), necessário para a abertura de conta em banco e acesso a diversos programas governamentais) e de título de propriedade da terra, o que afeta suas possibilidades de acesso ao crédito, pela inexistência de garantias. Outro fator importante é o endividamento do marido – que, com frequência, as mulheres desconhecem – o qual impossibilita seu acesso ao crédito, uma vez que o financiamento do PRONAF é atribuído à unidade familiar. Soma-se a estes fatores o medo das mulheres em assumir uma dívida que elas temem não poder pagar.

Nos últimos 15 anos, foram elaborados diversos estudos sobre o PRONAF e sobre a modalidade PRONAF Mulher (Romano; Buarque, 2001; Abramovay, 2002; Silva et al., 2006), geralmente centrados na região Nordeste, e algumas dissertações e teses, entre as quais destacamos os trabalhos de Lígia Albuquerque de Melo (2003), Analisa Zorzi (2008) e Carmen Osório Hernandez (2009), a primeira realizada no estado de Pernambuco e as duas últimas no Rio Grande do Sul. No entanto, assim como há poucas pesquisas sobre esse tema em outras regiões do País, faltam estudos analíticos de corte qualitativo e com enfoque de gênero, voltados a considerar aspectos como a facilidade ou a dificuldade de acesso ao crédito, os obstáculos em sua implementação e execução e seus possíveis impactos nas condições de vida das mulheres rurais (Hernandez,

⁹ Atividade desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do governo federal, em cinco oficinas regionais, realizadas em 2005, destinadas a divulgar e avaliar a relação das mulheres trabalhadoras rurais com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e em especial a linha de crédito PRONAF Mulher (Cirandas do PRONAF para Mulheres, 2005: 8).

2009). Nossa intenção, neste artigo, é examinar como se dá o acesso das mulheres trabalhadoras rurais à informação, à formulação de projetos para a obtenção de financiamento, à preparação de documentos, ao preenchimento de formulários e ao encaminhamento ao banco.

O ambiente institucional do crédito rural para mulheres

Um dos aspectos importantes no processo de mediação entre a oferta (pelo governo federal) e a demanda de crédito (pelos agricultores e agricultoras familiares) é o ambiente institucional, formado por agentes de extensão, sindicatos de trabalhadores rurais, colônias de pescadores e organizações não governamentais, mediadores públicos e privados. Como se pode deduzir pelos dados apresentados na tabela 1, acima, esse ambiente institucional pode ser responsável por parte considerável da falta de obtenção de financiamento, em 2006, envolvendo o desconhecimento dos procedimentos e, às vezes, até mesmo da existência e das características do financiamento (“não sabe como conseguir”, a burocracia existente e o medo de contrair dívidas). No caso do PRONAF Mulher, de acordo com Hernandez (2009) e Zorzi (2009), os mediadores exercem funções importantes no fornecimento das informações sobre o crédito para as mulheres e no próprio destino que as beneficiárias dão aos recursos obtidos.

De acordo com Hernandez (2009), para ter direito a financiamento pelo PRONAF Mulher, as trabalhadoras rurais necessitam ter: a) Documentação pessoal (Carteira de Identidade, Certidão de Nascimento, Cadastro de Pessoa Física (CPF), entre outros); b) Declaração da Aptidão ao PRONAF (DAP), confirmando serem agricultoras familiares. A DAP é um documento que informa aos bancos que a mulher, individualmente ou de forma conjunta com sua família, enquadra-se na categoria de Agricultor Familiar e habilita-se a acessar as linhas de crédito do PRONAF; c) Projeto técnico viável em que consta a atividade produtiva que a mulher deseja financiar. O projeto representa um mecanismo para demonstrar a atividade que vai ser financiada, a capacidade de geração de

renda desta atividade e de pagamento do financiamento. Geralmente, na elaboração do projeto, as mulheres contam ou precisam do apoio de órgãos públicos, de empresas de assistência e extensão Rural (como é o caso da Emater no Rio Grande do Sul), de organizações não governamentais (ONGs), cooperativas, sindicatos, entre outros. Depois do projeto pronto, este é encaminhado às agências bancárias, juntamente com a documentação para o pedido de liberação dos recursos.

No caminho da obtenção de financiamentos, distribuídos por bancos habilitados, os agricultores e as agricultoras devem fazer face às normas e procedimentos desses bancos e à orientação e intermediação de agentes de extensão com condições de preparar a documentação necessária e o projeto para o qual serão solicitados os recursos. Este caminho foi de certo modo facilitado, ao longo da existência do PRONAF, mas algumas dificuldades ainda persistem.

O simples fato da criação do PRONAF e da linha específica PRONAF Mulher reverteu um processo de abandono da categoria, em que as mulheres eram ignoradas como produtoras. O PRONAF fundamenta-se como um programa de crédito, cujos empréstimos devem ser devolvidos e, embora haja uma preocupação com o endividamento dos produtores, principalmente após 2005, quando uma série de problemas climáticos e o câmbio afetaram a produção, o governo já renegociou três vezes essas dívidas e não suspendeu novos financiamentos¹⁰.

Na década de 1990, foram constatados diversos problemas que dificultavam o acesso dos agricultores, e em especial das agricultoras, ao PRONAF. Entre esses problemas podem-se mencionar: a) a inexistência de programas de suporte ao crédito, tais como capacitação de técnicos e de produtores, organização social dos produtores e comercialização dos produtos; b) má distribuição, descontinuidade e volume insuficiente de recursos para atender à demanda; c) sistema bancário conservador e despreparado para atender ao produtor assentado; d) cobrança para a elaboração dos projetos e para a remuneração das agências prestadoras de

¹⁰ Informação do Paraná Online, de 01/07/2010 (www.parana-online.com.br/editoria/economia/news/457966/?noticia=DIVIDAS...). Consulta em 14/07/2010.

assistência técnica (Procera, 2003: 8). Além desses aspectos, Romano e Buarque (2001) acrescentam: a) a lógica dos bancos, voltada a atender principalmente os grandes empreendedores; b) a imposição de atividades a serem financiadas; c) a excessiva demanda de requisitos e documentos; d) a exigência de garantias vinculadas à concessão de empréstimos; e) a cobrança para a elaboração do cadastro, para a abertura do crédito e para remuneração do agente financeiro; f) a ocorrência de atrasos na liberação dos recursos, em descompasso com as necessidades do calendário agrícola.

A lógica dos bancos consiste em que, quando operam com o crédito de baixos valores, têm trabalho equivalente ao despendido na operação de empréstimos de maior envergadura, destinados a um público formado por médios e grandes produtores. Ao mesmo tempo, na operação com o financiamento a pequenos produtores, o retorno para os bancos em termos de taxas de custos operacionais, apesar de significativo, é menos atraente do que no caso de empréstimos maiores, pois elas são proporcionais ao volume de crédito concedido. Soma-se a isso o número reduzido de funcionários nas agências bancárias. (Romano; Buarque, 2001:28).

Em decorrência das críticas referentes aos entraves burocráticos, custos na tramitação dos empréstimos e liberação dos recursos em descompasso com os requisitos da atividade agrícola, os bancos têm procurado amenizar os problemas enfrentados pelos pequenos produtores (Romano; Buarque, 2001: 28). Neste sentido, é importante mencionar que, dentro das ações de melhoria do atendimento à clientela, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) deslocou funcionários para as “comunidades do interior dos municípios onde não há agências bancárias, procurando aproximar-se dos potenciais clientes e, ao mesmo tempo, resolver mais prontamente os entraves burocráticos”. No entanto, no caso das mulheres, de acordo com Romano e Buarque, “não se tem notícia de que os agentes financeiros tenham adotado, no âmbito de suas inovações, medidas que venham a amenizar suas próprias inflexibilidades com relação às mulheres, de maneira a propiciar uma aproximação dessa clientela com os programas” (Romano; Buarque, 2001: 28-9).

Como indicam os autores (Romano; Buarque, 2001: 27), os agentes financeiros selecionam os projetos segundo o tipo de atividade produtiva ou investimento proposto, apesar de estes se enquadrarem nas

orientações dos programas. Esta seleção, na prática, com frequência força a compra de determinados insumos. Além disso, esses agentes não estão abertos à aprovação de projetos com propostas novas ou alternativas, de grande interesse para as mulheres, embora às vezes eles cedam em decorrência de pressão dos produtores e de suas organizações.

Como a terra é um bem necessário para a produção de alimentos e de produtos destinados à obtenção de renda monetária, que viabiliza o acesso a outros bens, os produtores e produtoras que não a possuem carecem de outros bens para servir de garantias. Além disso, como mostram os autores, de uma maneira geral, as exigências de garantias não dependem de uma simples atitude dos gerentes das agências, mas das pressões de uma lógica, cada vez mais dominante, referida na eficiência das carteiras de crédito dos bancos, a qual nem reconhece a especificidade socioeconômica daqueles programas nem, muito menos, a importância das questões de gênero para a produção e para a abordagem dos problemas da pobreza (Romano; Buarque, 2001: 9).

Romano e Buarque constataram que são exigidas das mulheres maiores garantias do que aos homens. Ressaltam, ainda, no caso das mulheres, que as dificuldades que enfrentam na obtenção de garantias fundam-se nas limitações decorrentes de sua condição de gênero, pois “[elas], via de regra, não dispõem de bens em seu nome, necessitam da anuência do marido para assinar papéis e [...] não dispõem de amizades, vizinhas ou companheiras habilitadas para a função de avalistas” (Romano; Buarque, 2001: 30).

As exigências dos bancos também produzem efeitos negativos para os empreendimentos, em termos do volume liberado para cada produtor, decorrente de sua capacidade potencial de pagamento dos empréstimos ou de seus “limites de endividamento”. Graças a isso, os empréstimos concedidos ficam, em média, abaixo dos tetos estabelecidos pelo Programa.

Uma questão importante referente ao crédito agrícola diz respeito à capacidade dos agricultores e agricultoras de pagarem os empréstimos, devido à sua fragilidade diante de intempéries (como estiagem prolongada ou excesso de chuva) e possibilidades de inserção de seus produtos no mercado.

Outra dificuldade está na elaboração dos projetos a serem financiados, pelas agências oficiais de extensão, que em geral são de baixa qualidade, repetitivos e não levam em conta as especificidades nem o potencial real das unidades produtivas (Romano; Buarque, 2001: 15).

Outro aspecto que afeta o acesso das mulheres ao crédito e o sucesso de suas atividades produtivas é a ausência de formação e capacitação para a autossustentação dos empreendimentos e as restrições existentes no acompanhamento do andamento dos empreendimentos.

Na década de 2000, o PRONAF passou por muitas modificações, para facilitar o acesso de agricultores e agricultoras ao financiamento, entre as quais merece destaque a eliminação da exigência da terra servir como garantia dos empréstimos. Também foram executadas diversas ações, pelo governo, no sentido de informar e habilitar mulheres e agricultores pobres, através de campanhas de documentação e de informação. Em 2005, por exemplo, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) organizou eventos de capacitação, discussão e construção de compromissos coletivos com os atores sociais, para promover, ampliar e qualificar o acesso das mulheres ao crédito rural, denominados Cirandas do PRONAF.

Antes mesmo da realização das Cirandas do PRONAF havia sido constatada uma dificuldade para o acesso das mulheres, pelo fato de haver um único titular do estabelecimento agropecuário, que na maioria das vezes era o homem. Conhecendo ou não o endividamento dos maridos, a solicitação encabeçada por eles impedia-as de ter acesso ao crédito. Assim, já no Plano Safra 2004/2005, a solicitação do crédito passou a ser feita obrigatoriamente em nome do casal (Cirandas do PRONAF para Mulheres, 2005:18-19).

Nas cirandas do PRONAF foram detectadas outras restrições, em relação ao Documento de Aptidão ao PRONAF (DAP), que limitam o acesso das mulheres: a) dificuldades de preenchimento; b) desconhecimento sobre a possibilidade de bloqueio da DAP em caso de identificação de irregularidades comprovadas; c) impedimento à solicitação de crédito para agricultores e agricultoras que exercem outras atividades; d) falta de condições materiais – equipamentos e acesso à Internet – para a emissão eletrônica da DAP; e) falta de capacitação técnica dos profissionais que realizam a emissão da DAP. Outras restrições relativas às próprias mulheres foram: a) ausência de

documentação civil; b) dificuldade de acesso aos municípios que contam com operadores do crédito; c) incapacidade de leitura e escrita (analfabetismo). Também foram percebidas algumas irregularidades, relativamente localizadas, como a emissão de DAP para público que não se configura como beneficiário do PRONAF e a prática de cobrança para realizar a emissão do documento (Cirandas do PRONAF para Mulheres, 2005: 30-1).

No que se refere à elaboração do projeto de crédito, um dos problemas verificados diz respeito à baixa cobertura dos serviços de assistência técnica e extensão rural, em algumas regiões. Há também a percepção de que os profissionais que trabalham na área não detêm conhecimento sobre a realidade, promovendo uma atuação que não considera as potencialidades locais, tais como as atividades rurais não agrícolas (artesanato, gestão de projetos, agroindústrias e comercialização de produtos), de grande interesse para muitos grupos de mulheres. Na visão dos participantes das Cirandas do PRONAF, alguns projetos elaborados têm tido a função de mero cumprimento de exigência para aprovação de crédito e não constituem real oportunidade de interação de conhecimentos, acompanhamento e avaliação (Cirandas do PRONAF para Mulheres, 2005: 31).

Destacou-se também que a rede de assistência técnica disponível no momento, no Brasil, não tem formação nem experiência para a realização de trabalhos voltados à inclusão positiva das mulheres nos projetos de assistência técnica. Isso decorre da falta de informação sobre as recomendações do MDA pelos(as) extensionistas e da falta de internalização das mesmas em sua prática cotidiana, resultando na baixa prioridade atribuída às atividades propostas por mulheres. Soma-se a isso a visão de que a maioria dos(as) extensionistas exclui as mulheres por ocasião de suas visitas aos estabelecimentos agropecuários, chegando até a rejeitar projetos propostos pelas mulheres (Cirandas do PRONAF para Mulheres, 2005:32).

Outro problema apontado diz respeito à relação com os agentes financeiros, vistos como detendo pouca informação sobre a linha especial de crédito PRONAF Mulher. Como resultado, as planilhas dos bancos não contemplam projetos de atividades rurais não agrícolas. Além disso, falta padronização nas garantias solicitadas pelos agentes financeiros, e eles

exigem avalista (que com frequência é o próprio marido) e seguro de vida e dispõem de poucos recursos humanos para atender ao público do PRONAF, resultando em demora na avaliação dos projetos. Outro problema, ainda, é a indisponibilidade de recursos nas épocas adequadas para a liberação do financiamento, o que pode levar os bancos a intensificarem as operações de crédito nos últimos meses do ano a fim de cumprir as metas estabelecidas (Cirandas do PRONAF para Mulheres, 2005:31-4).

Entre os problemas sanados pelas novas regras do PRONAF está o volume do financiamento e as condições do crédito. Não só o valor total de recursos destinados à Agricultura Familiar tem aumentado, como foram criadas novas linhas, tendo em vista a melhoria das condições de produção. O PRONAF também estimula o pagamento do financiamento dentro do prazo com um desconto (rebate), o qual pode ser usado pelo agricultor e pelos membros de sua família em despesas de consumo e melhoria da moradia.

No entanto, alguns problemas persistem, como indicam as pesquisas realizadas no Nordeste (Silva et al., 2006; Abramovay, 2002) e no Sul, por Zorzi (2008), Hernandez (2009) e pelas autoras deste trabalho.

Um primeiro aspecto diz respeito à vinculação institucional dos mediadores, pois tanto no caso dos bancos como no da extensão, o aumento da demanda por crédito não é acompanhado pelo aumento do número de funcionários, o que resulta em sobrecarga para os agentes ativos e na dificuldade de elaboração de projetos capazes de gerar renda, dentro da perspectiva do PRONAF Mulher, assim como em seu acompanhamento.

Os mediadores são capacitados para contribuir com as mulheres na elaboração da proposta para a obtenção do financiamento, responder a questões administrativas (grupos de enquadramento, condições de crédito, prazos de pagamento, juros, carência), além de ajudar na definição da maneira como será executada a assistência técnica, uma vez recebido o crédito (Zorzi, 2008; Hernandez, 2009). No entanto, como observamos na pesquisa realizada no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, há uma divisão de trabalho entre as instituições em que atuam os mediadores: os sindicatos atuam na divulgação PRONAF Mulher junto às mulheres através de reuniões e programas de rádio, reforçando a

importância deste crédito para as trabalhadoras rurais e também são habilitados a orientá-las no preenchimento da DAP, enquanto que as agências de extensão rural geralmente são responsáveis pela elaboração do projeto produtivo e organização da documentação necessária e preenchimento da DAP, e devem fazer o acompanhamento da atividade financiada. Na sequência, de posse de toda a documentação e do projeto, as mulheres se encaminham às agências bancárias para efetivar o pedido de crédito, geralmente em agências públicas, como é o caso do Banco do Brasil¹¹. Esta divisão do trabalho aumenta o percurso das mulheres interessadas no caminho do financiamento. Situação oposta ocorre quando a solicitação do financiamento é feita através da CRESOL, pois as várias ações preparatórias podem ser feitas no mesmo local: algumas agências contam com um técnico que faz o projeto, auxilia na documentação, preenche a DAP e encaminha a solicitação para o agente de crédito da própria agência bancária.

Apesar do importante aporte dos mediadores no processo do PRONAF Mulher, eles também podem criar limites ao acesso das mulheres ao crédito (Zorzi, 2009). Esta limitação está centrada especialmente no entendimento dos mediadores sobre o PRONAF Mulher e o tipo de projeto elaborado para as mulheres destinarem os recursos recebidos. Por um lado, uma proporção significativa dos projetos para a obtenção de financiamento é voltada a atividades que já são desenvolvidas nos estabelecimentos, sob a gestão de um homem. Os técnicos da extensão rural que orientam esses projetos justificam tal direcionamento tendo em vista tanto a garantia da aplicação dos recursos em atividades rentáveis, que já têm um mercado assegurado (como é o caso da produção de leite, em que as mulheres tendem a solicitar o financiamento para comprar mais vacas ou animais com melhor genética, para a aquisição de ordenhadeiras mecânicas e outras máquinas, e para a construção de novas instalações), como a preservação da harmonia familiar, pela manutenção dos papéis tradicionais reservados a homens e mulheres dentro das famílias. Por outro lado, a tentativa de propor

¹¹ Na região Nordeste, a principal instituição financeira é o Banco Nacional do Nordeste, enquanto que o Banco da Amazônia cumpre esse papel na região amazônica.

projetos específicos para as mulheres, por falta de iniciativa e de interesse na busca de propostas alternativas, acaba resultando em projetos repetitivos dentro de um mesmo município (como foi encontrado em dois municípios do estado do Rio Grande do Sul, nos quais a totalidade ou a maioria dos projetos do PRONAF Mulher destinavam-se à produção de produtos panificados), resultando em fracas perspectivas de comercialização. São poucos os projetos específicos para as mulheres que têm boa perspectiva de proporcionar-lhes autonomia e melhoria de sua posição na família e na comunidade.

As razões pelas quais as mulheres solicitam o crédito do PRONAF Mulher para continuar fazendo as mesmas atividades (embora com melhoria na qualidade e diminuição da penosidade do trabalho) estão relacionadas a diversos aspectos. Para Hernandez (2008), um dos fatores da falta de autonomia das mulheres para decidir sobre o destino e uso do crédito se deve ao esgotamento das linhas de crédito que podem ser contratadas pelos maridos e por isso elas buscam o PRONAF Mulher para atividades que eles consideram importantes. Outro fator é a compreensão, por parte das mulheres, de que são “os homens que sabem de negócios”, tendo em vista a invisibilidade do seu trabalho na propriedade familiar. Ao mesmo tempo, algumas mulheres, mesmo conhecendo o PRONAF Mulher, inscrevem uma nova solicitação no financiamento já feito pelo marido, pois ele não havia utilizado todo o crédito a que teria direito, economizando assim tempo e recursos com a elaboração de um novo projeto.

Conclusões

Neste artigo, chamamos a atenção para a influência dos mediadores como um aspecto limitador na obtenção de financiamento do PRONAF Mulher pelas mulheres, para a implantação de uma atividade autônoma ou distinta da realizada nos estabelecimentos produtivos da agricultura familiar. As razões para essas dificuldades, segundo os próprios mediadores entrevistados, se devem à falta de profissionais nas agências para realizar estudos de viabilidade econômica de outras atividades, além

das já exercidas nas propriedades; ao risco de endividamento das mulheres caso a nova atividade não se torne rentável ou tenha um mercado de consumo reduzido; à ausência de diálogo com as mulheres que demandam crédito, especialmente quando suas solicitações são direcionadas pelos maridos; às dificuldades no relacionamento entre as trabalhadoras e os mediadores do sexo masculino e à falta de acompanhamento e assistência técnica após a liberação do crédito.

Com relação à falta de profissionais, os próprios mediadores afirmam a necessidade de haver uma pessoa específica para trabalhar com o crédito para as mulheres, dando atenção às suas expectativas e sendo capaz de trabalhar com projetos alternativos de geração de renda, fora das atividades tradicionais, e diversificadas dentro de uma mesma região, tais como agroindústria de panificação, queijos, artesanato, turismo rural, entre outros. Alguns técnicos afirmaram ter receio de incentivar projetos diferenciados ou de fomentar a tomada de crédito para aplicar em uma atividade distinta daquela realizada no estabelecimento, sem ter certeza de que esta atividade possa gerar renda, propondo, assim, a aplicação dos recursos do financiamento em atividades tradicionais.

Este receio é mais acentuado quando as mulheres buscam o financiamento do PRONAF Mulher devido ao esgotamento da disponibilidade de crédito dos maridos ou para cobrir dívidas da família com outras modalidades do PRONAF. Neste caso, os mediadores afirmam que, ao indicar para a mulher seguir “fazendo o mesmo”, procuram evitar o aumento do endividamento da família e poupar as mulheres do risco de seu nome aparecer como inadimplente junto ao banco no caso de não poder pagar o financiamento.

Os dados também revelam a tendência de que, quando o mediador é do sexo feminino, as trabalhadoras rurais têm menos receio de expor sua proposta ou desejo sobre a atividade produtiva em que gostariam de aplicar o crédito. Além disso, com frequência a extensionista mulher facilita a procura da trabalhadora rural por informação; tem maior facilidade de comunicação ou percebe de forma mais fácil as necessidades das mulheres, sendo este um ponto positivo na hora do acesso, podendo ajudar efetivamente num projeto autônomo para a mulher.

Se a falta de técnicos é um fator que limita a possibilidade de projetos voltados a atender a geração de renda específica para a

trabalhadora rural, ela ainda tem outro agravante: os mediadores não têm acompanhado a implementação do projeto produtivo após a liberação do crédito¹². O fato é que as mulheres estabelecem contato com os mediadores no período que antecede a liberação do crédito, mas são raros os casos em que eles acompanham o desenvolvimento do projeto produtivo diretamente em seus estabelecimentos agropecuários.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, Ricardo. 1998. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios à extensão rural. Brasília. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 15, n.1, pp.132-152.
- . 2002. *Relatório institucional da Secretaria da Agricultura Familiar*. Brasília: PNUD, Projeto BRA-98/012. (Relatório de Pesquisa).
- BASTOS, Fernando. 2006. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo: Polis; Campinas, SP: CERES-UNICAMP.
- . BIANCHINI, Valter. Prefácio in MATTEI, Lauro. 2005. *Impactos do PRONAF: análise de indicadores*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, pp.3-5.
- BRASIL. 2010. Cartilha da Agricultura Familiar. (<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/agro/dwn/cartilhaPRONAF2009.pdf>; acesso em: 10/01/10).
- . BRUMER, A.; WEISHEIMER, N. 2006. Agricultura e políticas públicas para as mulheres rurais no âmbito de Mercosul. In: MDA-PPIGRE. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília: MDA-NEAD, pp. 189-256.
- CIRANDAS DO PRONAF PARA MULHERES. 2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural.

¹² Na região Nordeste, a principal instituição financeira é o Banco Nacional do Nordeste, enquanto que o Banco da Amazônia cumpre esse papel na região amazônica.

- _____. DELGADO, Guilherme Costa. 1995. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. In: RAMOS, Pedro; REYDON, Bastian P. (Orgs.). *Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas: ABRA, pp.199-235.
- FERNANDES, Sirlei Aparecida. 2008. *Gênero e políticas de crédito: o PRONAF-mulher em Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- _____. HEREDIA, Beatriz Maria Alásia de; CINTRÃO, Rosângela Pezza. 2006. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. *Revista NERA*. Presidente Prudente, n.8, ano 9, pp. 1-28.
- HERNÁNDEZ, Carmen Osorio. 2009. *Política de crédito rural com perspectiva de gênero: um meio de “empoderamento” para as mulheres rurais?* Tese de doutorado. Porto Alegre: Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2006. Censo Agropecuário. (<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=1227&z=p&o=2&i=P>; acesso em: 17/04/10).
- MELO, Lúcia Albuquerque de. 2003. *Relações de gênero na Agricultura Familiar: o caso do PRONAF em Afogados da Ingazeira – PE*. Tese de doutoramento, Universidade Federal de Pernambuco.
- _____. 2006. Crédito Rural no Brasil: Uma Realidade para a Mulher Agricultora Familiar? NESA - Núcleo de Estudos e Articulação sobre o Semi-Árido. (http://www.fundaj.gov.br/geral/nesa/credito_rural.pdf; acesso em: 11/11/09).
- PROCERA. 2003. Relatório de gestão; consolidado. Brasília: INCRA.
- ROMANO, Jorge O.; BUARQUE, Cristina Maria. 2001. *Crédito e gênero no nordeste brasileiro*. Rio de Janeiro: AS-PTA.
- _____. SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro. 2004. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, pp. 21-49.

Revista ANTHROPOLOGICAS, ano 16, volume 23(1): 2012

SILVA, Aldenôr Gomes da (Org.). 2008. *Financiamento rural: dos objetivos às escolhas efetivas*. Porto Alegre: Sulina.

WAQUIL, Paulo Dabdab. 2009. Políticas agrícolas e agrárias: a experiência brasileira. In: ALMEIDA, J (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural: percepções e perspectivas no Brasil e em Moçambique*. Editora da UFRGS, pp. 202-219.
(http://www6.ufrgs.br/pgdr/livros/outras_publicacoes/ebooks/01_ebook_PGDR.pdf; acesso em: 10/05/10).

ZORZI, Analisa. 2008. *Uma análise crítica da noção de empoderamento com base no acesso das agricultoras ao PRONAF-Mulher em Ijuí-RS*. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

Recebido em julho de 2012

Aprovado para publicação em setembro de 2012