

# Mulheres e Reforma Agrária no Brasil

::: Andrea Butto<sup>1</sup>

::: Karla Emmanuela R. Hora<sup>2</sup>

## 1. Introdução

Este artigo analisa a inflexão recente do Estado Brasileiro em relação às políticas para as mulheres rurais. Houve um reconhecimento da legitimidade das reivindicações dos movimentos sociais de mulheres e a valorização de uma agenda de cunho feminista como condição para um projeto nacional de desenvolvimento e uma sociedade mais democrática.

Apesar disso as desigualdades entre homens e mulheres persistem no meio rural de forma naturalizada e estruturada sob relações de poder e em bases econômicas<sup>3</sup>. Historicamente, as mulheres trabalhadoras rurais ainda não foram suficientemente reconhecidas pelo Estado e pela sociedade como agricultoras familiares e assentadas pela reforma agrária. De uma forma geral, as políticas públicas, pouco se direcionaram para este segmento, e quando o faziam, eram destinadas à família rural considerando-a como um todo homogêneo. Apenas recentemente, este quadro começa a se alterar, não só com um novo quadro normativo e institucional, mas também, com ações efetivas na incorporação e efetivação dos direitos das mulheres assentadas.

1. Antropóloga, Professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco e Coordenadora do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Ppigre) do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

2. Arquiteta-urbanista, Msc. em Geografia, Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Consultora do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Ppigre) do Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo projeto PCT/FAO\_UTF/BRA/057/BRA.

3. Esta análise embasa-se nos diferentes processos sociais, documentos (programas, projetos e relatórios técnicos), estudos, pesquisas e publicações elaborados no âmbito do Governo Federal, em especial, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Ppigre) e nas diretrizes e agenda proposta no II Plano Nacional de Reforma Agrária em 2003 e nos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres I e II, produzidos a partir de 2004.

Há o início de um novo caminho em curso no Governo Federal no sentido de implementar ações afirmativas reconhecendo a pluralidade e diversidade do campesinato e da agricultura familiar brasileira. Um caminho ainda a ser trilhado pela ação conjunta do Estado e movimentos sociais voltadas para a elaboração e implementação de políticas públicas com enfoque de gênero.

O escasso acesso das mulheres à propriedade e aos recursos econômicos, é uma realidade no mundo. Estimativas da FAO indicam que apenas 1% da propriedade no mundo está nas mãos das mulheres. A maioria dos Estados nacionais sequer dispõe de estatísticas oficiais relativas ao sexo dos/as proprietários/as. Os sistemas de herança estabelecidos no código civil e nos chamados direitos costumeiros condicionam o acesso à terra à condição civil das mulheres e à sua posição na família.

O direito à terra e o controle da propriedade têm muitas implicações sobre as relações estabelecidas entre homens e mulheres. O controle amplia o grau de autonomia das mulheres. Nos casos de separações e morte na família, elas preservam os seus direitos e ampliam a sua capacidade de decidir sobre sua vida afetiva, seus projetos pessoais, coletivos e garantem acesso à renda própria.

Os Estados nacionais reproduzem a lógica de exclusão, ao tomar como unidade de referência de planejamento e de ação o grupo familiar e, em especial, ao escolher o “chefe da família” como intercolutor. Na reforma agrária isso aparece de forma muito clara, as estatísticas oficiais sequer identificam o sexo dos sujeitos envolvidos e são feitas exigências para se encaixar no perfil dos beneficiários que excluem as mulheres: ser chefe de família, privilegiar famílias maiores e com maior força de trabalho (DEERE:2002). A concepção que sustenta estes critérios é de que a pobreza é um fenômeno masculino. Com isso não se percebe a sua manifestação diferenciada nos grupos sociais específicos, nos homens e nas mulheres.

Não é distinta esta realidade quando se observam os demais direitos econômicos, como é o caso do acesso à assistência técnica, ao crédito, a mercados para comercializar os excedentes da produção familiar ou comunitária. A agricultura familiar e camponesa constitui-se em alternativa ao atual modelo agrícola hegemônico pela agricultura patronal. No entanto esta opção não pode ocultar que o familiar e camponês desta outra agricultura guarda muitos conflitos internos, hierarquias entre homens e mulheres com forte expressão no acesso aos recursos econômicos.

O trabalho nas comunidades rurais organiza-se a partir da divisão sexual do trabalho. As mulheres responsáveis pelo trabalho reprodutivo e

pelos cuidados doméstico, os homens no trabalho gerador de rendas monetárias, apenas este reconhecido como produtivo. Acompanham estas distinções valorações e representações da desigualdade que sustentam por exemplo a noção de ajuda dos homens em casa e de ajuda das mulheres na roça.

As mulheres pertencentes a populações que usam de forma coletiva a terra e guardam nela referências cosmológicas próprias, vêm sua condição com a terra determinada por prescrições sobre casamento que definem a moradia das mulheres, e a sua relação com o território.

## 2. Invisibilidade nas políticas de reforma agrária

A análise da presença das mulheres nas políticas de reforma agrária deve considerar dois elementos estruturantes da formação econômica e social do Brasil. A primeira refere-se a forma de apossamento da terra decorrente de uma estrutura agrária baseada no latifúndio resultante da grande empresa colonial. O regime de sesmarias consolidou bases produtivas e econômicas que se assentavam na grande fazenda voltada para a exportação e na utilização da força de trabalho abundante e barata disponibilizada, num primeiro momento, pelo trabalho escravo. Tal situação vigorou mesmo após a promulgação da Lei de Terras de 1850, um vez que, entre outras coisas, estabelecia a compra como única forma de acesso à terra e abolia o regime de sesmarias. Com os preços elevados das terras e os baixos salários ofertados, o campesinato brasileiro que se formava, os negros libertos e os trabalhadores rurais tiveram poucas condições de acesso legal à terra. Prevaleceu, assim, diversas formas de apossamento, na maioria das vezes, reproduzindo situações de subordinação e opressão do/a pequeno/a produtor/a e sua família.

Se, de um lado, o marco legal e institucional das formas de acesso à terra pouco ampararam o campesinato brasileiro, de outro, foi a forma de constituição da sociedade agrária brasileira que acalentou as desigualdades entre homens e mulheres com a consolidação de uma sociedade patriarcal. A partir dos hábitos culturais e costumes informados pelo Direito Positivo, a sociedade agrária associou a figura da mulher a sua posição na família. Referindo-se a esta doutrina Fischer e Gehlen: 2002 afirmam: *"...Do ponto de vista patriarcal a terra é um patrimônio e, como tal, deve pertencer ao homem. A mulher, como dependente do pai ou do marido, de acordo com o direito consuetudinário ou positivo, somente tem a possibilidade de administrar e se desfazer da terra em caso de morte do referencial*

*masculino e, mesmo assim teoricamente, pois, a perda desse referencial, o patrimônio deve ser mantido como bem masculino...”.*

A elaboração de um novo marco jurídico sobre a questão fundiária brasileira que previsse a democratização do acesso à terra e criasse as condições para a reforma agrária, somente se concretizará com o Estatuto da Terra em 1964. Nele a reforma agrária é compreendida como o conjunto de medidas para promover uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, e assim atender aos princípios de justiça social e do aumento da produtividade. A partir de então, a política de reforma agrária se concentrará na implantação dos assentamentos voltados para a instalação das famílias de agricultores familiares, apoiadas por programas de desenvolvimento destinados à unidade de produção familiar. Mas mesmo neste novo marco jurídico e conceitual a condição subordinada das mulheres rurais não aparece.

O mesmo ocorreu nos processos produtivos. A modernização conservadora do campo brasileiro nos anos 70, por exemplo, se fez com a intensificação do uso de máquinas agrícolas e insumos, não incluiu equipamentos e infra-estrutura para facilitar o trabalho doméstico, contribuindo, mais uma vez, para a segregação e divisão sexual do trabalho.

Nos assentamentos criados e nas unidades familiares já constituídas manteve-se a subordinação das mulheres. Subentendidas no grupo familiar e na unidade de produção não existiram políticas específicas que lhes garantissem o acesso à terra e a autonomia produtiva.

No Brasil, os direitos das mulheres à terra e ao desenvolvimento rural só entram na agenda pública com a redemocratização no final dos anos 80 e em decorrência das lutas das mulheres rurais pela igualdade.

Nesse contexto a constituição de um novo quadro normativo de ação do Estado expressa por diretrizes, competências e orçamento, deu pouco destaque à situação das mulheres em geral e, em particular, no meio rural e na reforma agrária. Os programas e as diversas políticas dos anos 80/90, como as políticas de reordenamento fundiário (I PNRA, Novo Mundo Rural e Banco da Terra) e de desenvolvimento agrícola não consideraram a situação das mulheres, mantiveram a noção de família como unidade de referência e a modernização com o aumento da produtividade agrícola como objetivo.

As políticas não se adequavam à realidade e às demandas das mulheres rurais, e resultavam num claro processo de exclusão das políticas produtivas, de acesso a direitos e de desenvolvimento rural, apesar de sua significativa presença na população rural.

No contexto das políticas agrícolas, o melhor exemplo é o crédito destinado à agricultura familiar. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, foi criado em 1996 a partir de reivindicação dos movimentos sociais no campo, incluindo os movimentos de mulheres. Os dados são reveladores: nos primeiros anos do Pronaf a participação das mulheres como titulares dos contratos de crédito chegou a apenas 7% do total (GRZYBOWSKI:1999).

Apesar de mudanças nas instruções do Pronaf, estabelecendo um mínimo de 30% dos recursos a serem destinados preferencialmente às mulheres (Portaria 121, de 22 de maio de 2001), o acesso das mulheres ao crédito não se alterou. Na safra 2001/2002, as mulheres representavam 10,4% dos contratos realizados e 11,2% do montante financiado.<sup>4</sup> No caso das assentadas, o acesso delas ao Pronaf A significava uma proporção maior, 14% do total de beneficiários/as, mas apenas 2,7% do total de contratos celebrados na modalidade A/C tinham mulheres como titulares.

Programas como o Proceca – Programa de Crédito Especial à Reforma Agrária e do Lumiar – Programa de Assistência Técnica para a Reforma Agrária, implantados nos anos 90, não produziram ou não publicizaram dados e informações sobre a participação das mulheres. Isso dificulta uma avaliação precisa dos seus impactos no combate à desigualdade de gênero no meio rural.

Provocada pela nova Constituição Federal de 1988, que previu direitos das mulheres à terra independente da condição civil, a década seguinte foi marcada por várias pesquisas sobre o tema. Interessante notar que, em sua grande maioria, estas não foram amplamente divulgadas, vindo a público somente agora, neste livro.

O primeiro censo da Reforma Agrária (1996) produziu informações relativas às mulheres assentadas mas que não foram objeto de nenhuma iniciativa específica por parte do Estado. No Censo e em outras pesquisas, a conclusão relativa aos direitos das mulheres à terra é a mesma: a efetivação dos direitos conquistados na lei não foram garantidos pelo Estado; os procedimentos administrativos para inscrição, seleção e destinação dos lotes da reforma agrária continuavam inalterados.

Considerando os direitos econômicos de forma mais ampla, a conclusão é semelhante. O Estado seguiu adotando como unidade de planejamento a família, desconsiderando as relações de poder existentes entre

4. Este percentual representa, na Safra de 2001/2002, 97.200 mulheres titulares de contratos e 244 milhões financiados. Na safra 2002/2003 houve uma diminuição em números de contratos, sendo 94.670, embora tenha aumentado o volume emprestado para 262 milhões.

seus membros. Ao escolher a figura do “titular” exclui-se as mulheres das decisões e do acesso a políticas públicas permanecendo a invisibilidade da contribuição econômica, marginalizando-as da economia rural.

Nas políticas de reforma agrária, o foco também permaneceu na família e as ações seguiram voltadas exclusivamente para o desenvolvimento da unidade de produção familiar. A idéia de família não era problematizada, e as hierarquias das relações de poder no seu interior não eram reconhecidas. Nem eram considerados os problemas pertinentes à situação que se encontravam as mulheres rurais em caso de abandono, viuvez e separação.

As mulheres participavam do processo de seleção das famílias cadastradas e beneficiárias da reforma agrária, mas não constava nenhuma menção à sua posição na unidade de produção familiar. Os diversos cadastros, quer de seleção ou a relação de beneficiários, reservavam apenas um item de caracterização do beneficiário dado pelo campo denominado “Titular” e outro denominado “Cônjuge”, para indicar as situações de casamento. O Titular era compreendido como chefe da família, logo, pelo nome do homem; raramente constava o nome da mulher como titular e chefe de família. Esta exclusão ficou evidente no Censo da Reforma Agrária (1996) que constatou que as mulheres titulares da terra eram apenas 12% do total dos beneficiários da reforma agrária. Em 2002, pesquisa realizada pela FAO/Unicamp revelou que 87% dos títulos da terra emitidos pelo Incra destinavam-se aos homens, indicando a manutenção da situação anterior.

### **3. A reforma agrária a partir de 2003: a inserção do conteúdo de gênero**

A partir de 2003, há uma mudança importante no governo federal com a implantação de iniciativas de ampliação dos direitos econômicos e políticos das mulheres rurais e de seu protagonismo envolvendo o fortalecimento de alternativas econômicas e a criação de oportunidades específicas e dirigidas às mulheres assentadas da reforma agrária. Mudança também expressa no caráter participativo que passou a ser adotado na elaboração das políticas e nas ações voltadas para incentivar a participação das mulheres rurais em diversos espaços.

Tanto o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA, 2004) quanto o I e o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM, 2004; II PNPM, 2008) buscaram superar a ausência anterior do Estado com a

incorporação de proposições de ações afirmativas e de mudanças na concepção que orientam as políticas do meio rural na promoção da igualdade de gênero. O II PNRA assumiu o desafio de enfrentar o “...*padrão secular de subordinação e negação das mulheres rurais enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural, assumindo que cabe ao Estado a implementação de políticas dirigidas à superação dessa situação de desigualdade social...*” (MDA, 2004, p.23).

Um passo importante no âmbito da estrutura estatal foi a criação, em 2003 de Assessoria Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, denominada Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Ppigre/MDA). O Programa passou a atuar no desenvolvimento de políticas públicas de promoção dos direitos econômicos das trabalhadoras rurais, por meio de ações de apoio à produção, acesso e garantia de uso da terra, acesso à documentação civil e da valorização da participação e do controle social. Inclui ações articuladas e integradas dos órgãos vinculados ao MDA, suas secretarias e assessorias, ao Incra e com os demais ministérios e instituições afins. A principal interface interinstitucional é com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

Desde então, a atuação do governo federal dirigiu-se para a revisão do marco legal constituído e as concepções vigentes e para a implementação de ações efetivas que garantissem o reconhecimento do trabalho desempenhado pelas mulheres e contribuíssem para sua autonomia econômica. Vimos construindo, gradativamente, um novo padrão de atuação do Estado centrado nos seguintes eixos: promoção dos direitos das mulheres à terra, reconhecendo-as como parte-titular dos assentamentos de reforma agrária; garantia aos direitos civis básicos, permitindo o acesso à documentação básica; efetivação dos direitos econômicos das mulheres trabalhadoras rurais, através do apoio à organização produtiva, acesso ao crédito, assistência/assessoria técnica, mercados, dentre outras.

### **3.1. O direito a ter direitos**

Desenvolver políticas para as mulheres no contexto rural implica reconhecer as desigualdades de gênero e adotar uma estratégia de superação dos principais entraves à conquista de sua autonomia econômica. Um passo fundamental é superar os obstáculos para que as trabalhadoras rurais e assentadas da reforma agrária possam acessar direitos sociais e políticas públicas. É este o objetivo do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNDTR.

Para que a reforma agrária dê visibilidade às mulheres rurais e reconheça seu direito à terra é preciso garantir instrumentos que viabilizam este acesso, ou seja, o acesso à documentação civil e trabalhista para as assentadas. Sem documentação básica não há como se inscrever no cadastro do Incra.

O PNDTR representa o reconhecimento de um direito, fruto das lutas dos movimentos de mulheres a partir dos anos 90, impulsionadas pelas campanhas de documentação. Representa ainda a institucionalização desta ação, condição para que ela tenha escala e a dimensão de uma política universal. Os movimentos, com todo o seu acúmulo político e organizativo, participaram diretamente da implementação do Programa integrando o comitê gestor, responsável pelo planejamento e avaliação do referido programa. Participam, também na mobilização e na organização dos mutirões de documentação onde, além do acesso aos documentos, as mulheres rurais recebem informações sobre as políticas públicas e programas sociais.

O PNDTR foi criado em 2004 e já realizou **837 mutirões** itinerantes em 1050 **municípios** predominantemente rurais, garantindo a emissão de mais de 546 **mil documentos** que beneficiaram mais de 275 mil **mulheres trabalhadoras rurais**.

### 3.2. Direito à terra

A luta dos movimentos feministas, nos anos 80, incluiu no artigo 189 da Constituição Federal o direito das mulheres rurais à terra, prevenindo a titulação da terra em nome do homem e da mulher ou de ambos, independente do estado civil. No entanto, restava a implementação efetiva deste direito.

A Portaria do Incra nº 981/2003 tornou obrigatória a titulação conjunta da terra para lotes de assentamentos constituídos por um casal em situação de casamento ou de união estável. Conquista da Marcha das Margaridas daquele ano. No caso de separação e em que a terra está em processo de titulação a área fica com a mulher, desde que ela tenha a guarda dos filhos, em respeito ao código civil. No caso de separação, os homens ou as mulheres devem requisitar outra vez o acesso à terra e são os/as primeiros/as beneficiados/as com a criação de novos assentamentos da reforma agrária. Se houver uma falsa separação, a atitude será considerada fraude e sofrerá as penas previstas em lei.

No caso de terras já tituladas, os/as interessados/as podem ir ao cartório de imóveis para solicitar a modificação e inclusão do nome da mulher. São necessários os documentos pessoais do casal e os de regula-



rização fundiária do lote. No caso de assentamentos já criados, o casal deve ir ao Incra requerer a inclusão do nome da mulher na titularidade do lote apresentando os documentos que comprovem a união entre ambos.

O cadastro dos/as candidatos/as para seleção para os assentamentos, o contrato de concessão de uso e o título definitivo de propriedade também foram alterados para efetivar o direito de titulação conjunta obrigatória. O Incra alterou, ainda, os procedimentos e instrumentos para emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural e o Cadastro das Famílias nas áreas de Regularização Fundiária e de Titulação.

Para fazer valer este direito, as famílias passaram a declarar ou comprovar obrigatoriamente a sua condição civil. A sistemática de classificação das famílias beneficiárias da reforma agrária foi alterada com a inclusão de um novo critério complementar que deu preferência às famílias chefiadas por mulheres. O Incra também criou a Certidão da Mulher Beneficiária da Reforma Agrária para facilitar a requisição de seus direitos junto aos órgãos governamentais. Todas estas mudanças estão contidas na Instrução Normativa nº 38.

Não ter terra implica em não ter acesso às políticas de desenvolvimento. Por esse motivo, participar da produção nos assentamentos está, na maioria das vezes, limitado pelas responsabilidades desiguais entre homens e mulheres no trabalho reprodutivo das famílias. Com menor tempo para o trabalho produtivo e sem acesso a decisões de gestão da produção, as mulheres assentadas, assim como as agricultoras familiares, atuam nos quintais garantindo o auto-consumo das famílias. Ao não ter acesso a renda monetária permanecem invisíveis na economia dos assentamentos.

Os dados do Sipra - Sistema de Processamento de Informações da Reforma Agrária, relativos ao período 2003/2007 já nos indicam a mudança, especialmente o impacto a partir de 2007 com a efetivação da Instrução Normativa nº 38. Se a média até o início década atual equivalia a 13% (BUAINAIN:2002), por força da portaria 981 do Incra a média percentual entre os anos de 2003-2006 registra um total de 25,6% de mulheres como titulares do lote. Com a incorporação da IN 38 no Sipra o percentual aumenta e atinge 55,8% em 2007, conforme Tabela 1 (ver pág. 30).

Importante observar que nos dados obtidos junto ao Sipra acerca dos assentamentos, as mudanças na sistemática de classificação dos beneficiários e beneficiárias da reforma agrária em favor das mulheres chefes de família já se expressam de forma significativa. Se em 2003 o percentual equivalia a 13,6% em 2007 o universo de mulheres nessa condição no total de beneficiários/as passa para 23%, conforme Tabela 2 (ver pág. 30).

**Tabela 1: Beneficiários/as da Reforma Agrária por sexo**  
Período: 2003 a 2007

Ano	Total	Abs. Feminino	% Feminino	Abs. Masculino	% Masculino
2003	36.301	8.752	24,10	27.549	75,89
2004	81.254	14.244	17,53	67.010	82,47
2005	127.506	33.241	26,07	94.265	73,93
2006	136.358	47.466	34,81	88.892	65,19
2007	67.535	37.712	55,84	29.823	44,16

Fonte: Sipra / Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (Brasília)

**Tabela 2: Mulheres Chefes de Família em relação ao total de beneficiários/as da Reforma Agrária - Período: 2003 a 2007**

Ano	Total	Total de MCF	% MCF em relação ao Total
2003	36.301	4.951	13,64
2004	81.254	7.483	9,21
2005	127.506	20.120	15,78
2006	136.358	29.971	21,98
2007	67.535	15.574	23,06

Fonte: Sipra / Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (Brasília)

### 3.3. Acesso ao conhecimento técnico e sócio ambiental

Para viabilizar o acesso ao conhecimento técnico, indispensável para o fortalecimento econômico dos assentamentos, o Incra estruturou com os movimentos sociais o Programa de Assessoria Técnica e Sócio-ambiental (ATES).

Diversas oficinas regionais foram realizadas com mulheres assentadas para avaliar este Programa. O resultado foi a elaboração de propostas de ajustes, tanto nas normas como no Manual Operativo. Novos objetivos foram incluídos: o reconhecimento e valorização dos conhecimentos das trabalhadoras rurais; a inserção das trabalhadoras rurais nos processos de construção do saber; com metodologias que dêem visibilidade e contribuam para transformar a divisão sexual do trabalho; o incentivo à incorporação das demandas individuais e coletivas das mulheres na produção; a orientação sobre adequações no perfil das equipes de articulação dos núcleos operacionais ATES para atender as especificidades das mulheres. Uma nova diretriz foi acrescentada tratando do apoio à organização econômica.

O Programa passou a prever o incentivo à participação das mulheres assentadas nos projetos produtivos por meio da capacitação dos técnicos da ATES em gênero e reforma agrária e da difusão de metodologias que reconheçam e favoreçam o protagonismo das trabalhadoras rurais. Iniciativas de adequação da composição e de capacitação das equipes dos núcleos operacionais dos serviços de ATES foram feitas para atender as especificidades das mulheres e para viabilizar a implementação de projetos que visem a autonomia econômica das mulheres.

Uma prioridade vem sendo dada à promoção ativa e efetiva das mulheres na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA) e nos Planos de Recuperação dos Assentamentos (PRA), bem como no planejamento da gestão produtiva. Esta participação está voltada para a implementação de assentamentos diferenciados, nos quais a localização das moradias, a implantação das infra-estruturas básicas e a preocupação com a segurança alimentar e nutricional refletem este compromisso com a superação das desigualdades.

Esse diálogo entre governo e organizações autônomas de mulheres e organizações mistas resultou em modificações que sintonizam a ATES com a estratégia de promoção da igualdade entre homens e mulheres.

A ação da ATES, a partir de 2008, passou a ser articulada e integrada ao Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, cujo público beneficiário são as mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar e da reforma agrária. O objetivo central deste novo Programa é fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais, incentivando a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização, valorizando os princípios da econômica solidária e feminista, de forma a viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e comercialização, a fim de promover a autonomia econômica das mulheres e a garantia do seu protagonismo na economia rural. (MDA/Ppigre, 2008). O Programa conta com ações voltadas para o fortalecimento institucional de grupos e redes de produtoras rurais, a promoção da agroecologia e manutenção da biodiversidade, o acesso a políticas de apoio à produção e acesso a mercados, além da formação em gênero e desenvolvimento rural.

### **3.4. Crédito para as mulheres assentadas**

O tema crédito na reforma agrária sempre foi um assunto polêmico, devido à situação de precariedade por que passavam os assentamentos e a elevada inadimplência do Procerá. No senso comum, o crédi-

to até então, destinado ao titular do lote, era visto como uma atividade do homem, inclusive pelas mulheres. A criação da linha Pronaf Mulher contribui para mudar esta concepção ao apoiar atividades desempenhadas exclusivamente pelas mulheres, proporcionando a elevação da auto-estima e a maior autonomia monetária.

O Pronaf Mulher foi criado no Plano Safra de 2003-2004. Começou não como uma linha de crédito específica, mas como um sobreteto, um valor adicional de 50% ao montante de recursos já disponibilizados às mulheres integrantes de famílias enquadradas nas linhas C e D.

Para ampliar o acesso ao Pronaf de forma geral e facilitar o acesso ao crédito especial, no Plano Safra de 2004/2005 a DAP passou a ser feita obrigatoriamente em nome do casal. O Pronaf Mulher tornou-se uma linha de investimento, embora ainda restrito às mulheres que se enquadravam nas linhas C, D e E.

Apesar das mudanças e do aumento do acesso das mulheres ao crédito, as assentadas da reforma agrária ainda não eram atendidas. O crédito especial Pronaf Mulher para as assentadas da reforma agrária só passou a existir na safra 2005/06<sup>5</sup> como linha destinada ao investimento e custeio. Teve desempenho restrito na safra 2006/2007. Os dados disponíveis segregados por grupo no Pronaf Mulher, referem-se apenas ao nordeste. Nesta região registram-se contratos em três estados: Rio Grande do Norte, Ceará e em maior proporção o estado de Sergipe. Em sua maioria, as operações contratadas foram destinadas para atividades de investimento.

Se o crédito especial para as assentadas é mais recente, o acesso ao Pronaf A não o é, mas se caracteriza por limitações importantes. O Pronaf é estruturado como um crédito à unidade familiar e compromete o conjunto de seus integrantes. Até 2004 a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP - documento que habilita o público enquadrado no programa a solicitar o crédito) tinha apenas um titular. Com a implantação da titularidade conjunta obrigatória na DAP, ocorreu um aumento para 18,7 % no número de contratos concedidos em nome das mulheres na safra 2004/2005.

O acesso das mulheres assentadas ao Pronaf A é menor do que a média geral de acesso das mulheres ao Pronaf na safra 2004/2005. A média geral de acesso das mulheres ao Pronaf, relativo ao número de

5. As condições do Pronaf Mulher para este público corresponde a um financiamento de até R\$1.000,00 (hum mil reais) na safra de 2005/06 e na safra 2006/07 o valor foi de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais). A taxa de juros é de 1% ao ano e o prazo de pagamento é de até 2 anos. Aquelas que pagam a parcela do crédito em dia, recebem um desconto de 25%.

contratos na safra 2005/2006, foi de 25,5%. Entre as assentadas da reforma agrária nesta mesma safra a média cai para 16,4%.

Além do Pronaf, as políticas de reforma agrária garantem o chamado Crédito Instalação. O crédito instalação foi bastante ampliado, passando de R\$ 4,5 mil em 2002 para até R\$18,3 mil em 2007. Não há no crédito instalação previsão de recursos específicos para as mulheres. Em 2008 está se discutindo a criação da modalidade de crédito adicional para as mulheres assentadas, conforme orientações estabelecidas na IN 38 de 13 de março de 2007.

### **3.5. Novas frentes**

Com o objetivo de qualificar a ação governamental e capacitar os gestores públicos e as gestoras públicas sobre a temática de gênero e reforma agrária, nos últimos anos, foram desenvolvidos vários projetos em parceria com instituições públicas e movimentos de mulheres.

Realizaram-se parcerias com instituições acadêmicas para estruturação de redes de pesquisas, realização de encontros científicos, edição de publicações e outras iniciativas voltadas para o resgate da memória das mulheres camponesas, especialmente por meio do Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero.

Destaca-se a ampliação recente da participação das mulheres rurais e do conteúdo de gênero na agenda internacional. Na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) foi criado em 2005 por unanimidade dos governos dos quatro Estados-Membros do Mercosul o GT de Gênero.

A partir de 2007 o GT Gênero em interface com o GT de Acesso à Terra e Reforma Agrária iniciou a implementação de estudos e análises sobre a situação do acesso à terra pelas mulheres nos países da região. Uma ação construída de forma articulada por representantes de governos e movimentos de mulheres destes países, orientada por diretrizes e prioridades comuns. Desta forma, o GT de Gênero da REAF tem priorizado atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas para as mulheres rurais, a produção de estatísticas e informações sobre o direito e as formas de acesso das mulheres à terra e aos programas de reforma agrária, e, ainda a difusão de informações, estudos e pesquisas sobre as condições de vida e trabalho da mulher no meio rural.

Estas iniciativas tem repercutido na ampliação do tratamento dado a estes temas em cada país e na constituição de uma agenda regional comum, que tem intensificado, inclusive, ações de cooperação e de intercâmbios bilaterais e regional.

#### 4. Desafios da agenda governamental

As mulheres representam 47,8% da população residente no meio rural (PNAD 2006). São quase 15 milhões de mulheres, muitas delas sem acesso à cidadania, saúde, educação e sem reconhecimento da sua condição de agricultora familiar, trabalhadora rural, quilombola ou camponesa. Muitas limitações se impõem ao desenvolvimento da autonomia econômica das mulheres trabalhadoras rurais e com forte expressão entre assentadas da reforma agrária e agricultoras familiares, e entre elas destaca-se a falta de reconhecimento da atividade produtiva desempenhada por elas.

Há avanços significativos na atuação recente do Estado na formulação e implementação de ações voltadas para as mulheres na reforma agrária, embora há muito ainda por ser feito. Nesta agenda destacam-se alguns desafios: 1) efetivar os direitos das mulheres à terra, por intermédio do monitoramento da execução da Portaria 981 e Instrução Normativa Incra 38, e da oferta de apoio jurídico para rever titulações antigas; 2) qualificar a prestação dos serviços de ATEs; 3) ampliar e qualificar o acesso ao crédito especial; 3) fortalecer a capacidade de gestão dos recursos e a participação das mulheres nas decisões produtivas e econômicas.

É preciso avançar na estruturação, organização e coordenação dos grupos produtivos de mulheres rurais. Neste sentido, o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais abre novas possibilidades. Ao integrar ações de diversos órgãos – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Companhia Nacional de Abastecimento e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra, o Programa cria condições mais favoráveis para o acesso aos conhecimentos de gestão e produção, às políticas de agregação de valor e comercialização. Trata-se de uma ação maior, mais forte e articulada que poderá repercutir positivamente na promoção da autonomia das mulheres e da igualdade no meio rural.

A implementação do Programa Territórios da Cidadania, envolvendo 15 ministérios e dirigido a 60 regiões com menor IDH e maior concentração de assentamentos da reforma agrária e agricultura familiar, ao reconhecer a legitimidade e a importância das demandas das mulheres rurais, e ao direcionar políticas para elas oferece um novo cenário que poderá consolidar a incorporação da dimensão de gênero nas políticas públicas de desenvolvimento rural.

É preciso superar a fragilidade e a insuficiência de informações e diagnósticos sobre os programas e as políticas públicas em curso, aperfeiçoando a compreensão sobre os processos de empoderamento, de geração de renda monetária e de construção da autonomia para as mulheres na reforma agrária.

Nas oficinas de políticas para mulheres na reforma agrária realizadas pelo MDA/Incrá a educação infantil (EI) apareceu como nova demanda, parte da Educação Básica do Campo. Cresce o apelo e o reconhecimento da importância dos direitos da criança, mas também, a responsabilização do Estado pela socialização e garantia dos cuidados infantis. O desafio agora é construir uma estratégia específica para ampliar e qualificar a educação infantil no meio rural como parte das ações voltadas para a superação das desigualdades entre homens e mulheres.

Os desafios ainda são muitos. Mas os avanços conquistados permitem novos horizontes para a luta feminista no meio rural. A combinação de políticas de promoção de direitos com a força e a organização política, econômica e social das organizações e movimentos de mulheres é capaz de superar as desigualdades entre homens e mulheres historicamente construídas no meio rural e, também, na reforma agrária.

## 5. Referências Bibliográficas

I PNPM – *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Pres. da República/SPM, 2004.

II PNPM – *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Pres. da República/SPM, 2008.

II PNRA – *Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília: MDA, 2004.

BUANAIM, A. M.; SILVEIRA, J.M.F.J. da; MAGALHÃES, M.M. ARTES, R.; SOUZA FILHO, H. M.; NEDER, H. D.; LEON, F.; PLATA, L.A (2002). *Perfil dos beneficiários PCT e Incra*, 2001. Relatório de Pesquisa Convênio Fecamp, Nead, MDA. Mimeo, 393p.

DEERE, C. D. *O empoderamento da mulher: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina*. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2002

FISCHER, I. R.; GEHLEN, V. *Reforma Agrária: chão masculino, pão feminino*. Fevereiro 2002. Mimeo. [www.fundaj.gov.br](http://www.fundaj.gov.br).

GRZYBOWSKI, C.; SOARES, S. *Eficácia das políticas de geração de emprego*

e renda. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, n, 3, p.125-134, 1999

HEREDIA, B.; MENASCHE, R.; WOORTMANN, E. (orgs). *Coletânea sobre Estudos Rurais e Gênero*. Brasília: MDA/Nead (Nead Especial), 2006.

INCRA. *Questões para discussão: o crédito produtivo e uma nova estratégia de produção*. (apresentação em Power Point). 2007.

LOPES, A.; MOLINA, C.; WOORTMANN, E.; ZARZAR, A. (orgs). *II Coletânea sobre Estudos Rurais e Gênero*. Brasília: MDA/Nead (Nead Especial 4), 2007.

MDA. *Acesso das mulheres à terra*. Texto apresentado pelo GT de acesso à terra e GT Gênero no Debate da Sessão Nacional Brasileira da REAF, na reunião preparatória para a IX REAF, 2008 (mimeo)

MDA/DIEESE. *Estatísticas do Meio Rural*, 2006. Brasília/São Paulo, 2006.

MDA/Incrá. *Balanco da Reforma Agrária 2003-2005*.

MDA/Nead. *Cirandas do Pronaf*. Brasília: MDA/Nead (Nead Debate, 6), 2005.

MDA/Nead. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília: MDA/Nead (Nead Debate 9), 2006.

MDA/Ppigre. *Documento Programa de Apoio à Organização dos Grupos Produtivos de Mulheres Trabalhadoras Rurais*, 2008. (mimeo)

MDA/Ppigre. *Relatório dos Encontros Regionais de Políticas do MDA/Incrá para as mulheres assentadas*, 2006. (mimeo)

MDA/Ppigre. *Revista do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural*. Brasília: MDA, 2004

MDA/Ppigre. *Análise da evolução da participação das mulheres no Pronaf 2001-2006*. (mimeo), 2007.

MDA/Ppigre. *Brasil com Igualdade para as Mulheres Rurais. Texto complementar apresentado para Conferência Setorial de Mulheres como contribuição para a I CNDRSS*, 2008. (mimeo)

MDA/Ppigre. *Relatório de Gestão: Políticas para as trabalhadoras rurais, 2003-2006*. Brasília: MDA, 2007.

MDA/Ppigre. *Crédito Especial para Mulheres Assentadas da Reforma Agrária*. (Versão para debate) (mimeo), 2008.