



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

WANESSA HONORATO DE OLIVEIRA

**MULHERES RURAIS E POLÍTICA PÚBLICA DE CRÉDITO: análise dos arranjos
jurídicos institucionais do Pronaf-Mulher no município de Iporá**

Goiânia
2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

WANESSA HONORATO DE OLIVEIRA

3. Título do trabalho

"Mulheres Rurais e Política Pública de Crédito: Análise dos Arranjos Jurídicos Institucionais do Pronaf-Mulher no município de Iporá"

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Alysson Maia Fontenele, Professor do Magistério Superior**, em 29/12/2021, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **WANESSA HONORATO DE OLIVEIRA, Discente**, em 30/12/2021, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º



do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2600228** e o código CRC **71ABB239**.

Referência: Processo nº 23070.046902/2021-05

SEI nº 2600228

Wanessa Honorato de Oliveira

MULHERES RURAIS E POLÍTICA PÚBLICA DE CRÉDITO: análise dos arranjos jurídicos institucionais do Pronaf-Mulher no município de Iporá

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário *Strictu Sensu*, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito Agrário.
Área de Concentração: Direito Agrário
Linha de Pesquisa: Direito Agroalimentar, Territórios e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Alysson Maia Fontenele

Goiânia
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Oliveira, Wanessa Honorato de
Mulheres Rurais e Política Pública de Crédito: Análise dos Arranjos Jurídicos Institucionais do Pronaf-Mulher no município de Iporá [manuscrito] / Wanessa Honorato de Oliveira. - 2021.
155 f.

Orientador: Prof. Alysson Maia Fontenele.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2021.

1. Mulheres Rurais. 2. Direito Agrário. 3. Pronaf-Mulher. I. Fontenele, Alysson Maia, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 83 da sessão de Defesa de Dissertação de WANESSA HONORATO DE OLIVEIRA que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Ao/s vinte e oito dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e um, a partir da(s) 15:00 hs, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de dissertação intitulada **"MULHERES RURAIS E POLÍTICA PÚBLICA DE CRÉDITO: ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO PRONAF-MULHER PELA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS"**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), **Prof. Dr. Alysson Maia Fontenele (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira** (Universidade Federal de Goiás), membro titular interno; **Profa. Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi** (Universidade Federal de Goiás), membro titular interno; e **Profa. Dra. Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab**, membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **fizeram** sugestão de alteração do título para "Mulheres Rurais e Política Pública de Crédito: Análise dos Arranjos Jurídicos Institucionais do Pronaf-Mulher no município de Iporá", e fossem realizadas as respectivas correções ortográficas no texto. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) **Prof. Dr. Alysson Maia Fontenele**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) vinte e oito dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e um.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

"Mulheres Rurais e Política Pública de Crédito: Análise dos Arranjos Jurídicos Institucionais do Pronaf-Mulher no município de Iporá"



Documento assinado eletronicamente por **Alysson Maia Fontenele, Professor do Magistério Superior**, em 27/10/2021, às 08:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda De Paula Ferreira Moi, Professor do Magistério Superior**, em 27/10/2021, às 10:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 27/10/2021, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ISABELLE MARIA CAMPOS VASCONCELOS CHEHAB, Usuário Externo**, em 29/10/2021, às 10:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no



site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2343691** e o código CRC **7AFA0F4C**.

Referência: Processo nº 23070.046902/2021-05

SEI nº 2343691

AGRADECIMENTOS

Escrever essa dissertação foi uma das jornadas mais desafiadoras da minha vida. Inspirada pela trajetória das mulheres que passaram pelo meu caminho, sendo a principal delas, minha avó, Maria, sonhei muito com essa pesquisa. Foi de ouvir suas histórias sobre reconhecimentos e observar minhas tias que ainda vivem no campo que entendi a necessidade de escrever sobre o sujeito mulher rural. No meio dessa caminhada muitas pessoas me ajudaram, meus colegas de pós-graduação em políticas públicas, em especial, Helton Chaves, que hoje me ilumina de outro plano, e meus colegas de mestrado, em especial, Giovana Nobre, Vitor Hugo Agapito, Igor Reis, Rafaela Souza, Pedro Godeiro, Renata Martins e Rafaela Baracho. Essas pessoas, mais que colegas de turma, se tornaram meus amigos íntimos e foram minha fortaleza nos dias difíceis. Também preciso agradecer meus pais, João Honorato Pereira e Ideni Pereira de Oliveira, à eles eu nem sei exatamente o que dizer, apenas reconheço que minha existência e trajetória é possível porque eles estiveram ao meu lado a cada minuto e nunca me deixaram desistir, mesmo quando eu não tinha mais forças. Eles me levantaram muitas vezes no meio desse processo, por isso, Pai e Mãe, obrigada, eu não teria chegado até aqui sem vocês. Conjuntamente à minha família, agradeço ao meu orientador Alysson Maia Fontenele, uma das pessoas mais humanas que pude conhecer. Para além do conhecimento técnico, foi a sua generosidade e compreensão que me permitiram chegar ao fim dessa pesquisa. Da mesma forma, agradeço às mulheres que participaram desse projeto, cada história compartilhada foi combustível para conseguir alcançar o resultado final dessa dissertação. Por fim, quero mencionar outras pessoas especiais: Fabiana Bastos, Lidia Rodrigues, Rafael Barreto, Wanessa Campos e Renato Ribeiro, amigos queridos que nunca me deixaram esquecer a minha capacidade e sempre me incentivaram para que pudesse chegar nesse momento. Todo o meu afeto a cada um de vocês.

RESUMO

Esta pesquisa objetivou verificar a construção dos arranjos jurídicos institucionais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, na modalidade “Mulher” (Pronaf-Mulher) através da análise do acesso aos recursos pelas agricultoras na microrregião de Iporá. O marco teórico dessa Maria Paula Dallari Bucci e a Fabio Konder Comparato que discutem a interseccionalidade do direito com a políticas públicas. Para o estudo utilizou-se o método hipotético dedutivo, por intermédio da pesquisa bibliográfica e coleta de dados por meio de entrevistas coletadas com 10 (dez) agricultoras e 1 (um) técnico da Emater. Constatou-se o não alcance da política pública às mulheres rurais residentes na localidade, a despeito do desejo da maioria delas ter acesso a alguma forma de financiamento. Buscou-se, então, investigar os motivos que pudessem justificar a falta de alcance dos recursos às reais destinatárias. A pesquisa apontou que a despeito da previsão legal quanto à oferta de recurso para as mulheres do campo, a normativa não é construída sob uma abordagem de diferença de gênero. O desenho institucional da política pública de crédito para mulher é constituído sob um base normativa generalista, que desconsidera a condição e os reflexos do patriarcado e a submissão da mulher do campo. É axiomática a falta de abertura e vontade para a inclusão do tema do gênero nas instituições operadoras de crédito; de modo que o programa crédito rural está desenvolvido para incrementar as oportunidades de geração de rendimentos, particularmente para o setor familiar, em benefício dos homens produtores, uma vez que as agricultoras não têm ocupação presente nos espaços públicos para alçarem o acesso ao crédito. Deu-se conta do caráter de invisibilidade do trabalho da mulher, visto que as atividades por elas realizadas, no âmbito rural, não são consideradas como trabalho e, sim como tarefas de ajuda. aos homens. Percebeu-se, por fim, que os arranjos da política de crédito na forma em que se encontram elaborados não tem caráter efetivo na microrregião, todavia, se houver mudanças, ele pode ser um instrumento alcançável. Para tanto é necessária maior abertura para a inclusão das questões de gênero nas diferentes instituições que operam o crédito e na sociedade como um todo. A falta de perspectiva econômica para as mulheres no meio rural é maior que para os homens, o que tem contribuído para exclusão dessas agricultoras sendo a evolução da construção normativa uma forma estabelecer esse equilíbrio social.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Mulheres Rurais. Direito Agrário. Pronaf-Mulher.

ABSTRACT

This research aimed to verify the construction of institutional legal arrangements of the National Program for Strengthening Family Agriculture, in the “Woman” modality (Pronaf-Mulher) through the analysis of access to resources by farmers in the microregion of Iporá. The theoretical framework of this Maria Paula Dallari Bucci and Fabio Konder Comparato who discuss the intersectionality of law and public policy. For the study, the deductive hypothetical method was used, through bibliographical research and data collection through interviews collected with 10 (ten) farmers and 1 (one) technician from Emater. It was found that the public policy does not reach rural women living in the locality, despite the desire of most of them to have access to some form of financing. We sought, then, to investigate the reasons that could justify the lack of reach of the resources to the real recipients. The research pointed out that despite the legal provision regarding the provision of resources for rural women, the normative is not built under a gender difference approach. The institutional design of the public credit policy for women is based on a general normative basis, which disregards the condition and consequences of patriarchy and the submission of rural women. The lack of openness and willingness to include the issue of gender in credit operating institutions is axiomatic; so that the rural credit program is designed to increase income-generating opportunities, particularly for the family sector, for the benefit of male producers, since women farmers do not have a presence in public spaces to increase access to credit. They realized the invisibility nature of women's work, since the activities they carry out in the rural environment are not considered as work, but as help tasks. to men. Finally, it was noticed that the credit policy arrangements as they are developed are not effective in the microregion, however, if there are changes, it can be an achievable instrument. Therefore, greater openness is needed for the inclusion of gender issues in the different institutions that operate credit and in society as a whole. The lack of economic perspective for women in rural areas is greater than for men, which has contributed to the exclusion of these women farmers, and the evolution of normative construction is a way to establish this social balance.

Keywords: Public Policies. Rural Women. Agrarian Law. Pronaf-Mulher.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1: GÊNERO COMO ELEMENTO DETERMINANTE NAS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO AGRÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	14
1.1 Direito Agrário	15
1.2 Políticas públicas	17
1.2.1 Tipos de Política Pública	21
1.2.2 Ciclo das Políticas Públicas	24
1.3 Políticas Públicas e Direito Agrário	32
1.4 Direito Agrário, Gênero e Políticas Públicas.....	33
1.4.1 Conceito de Gênero – Construção Histórica	34
1.4.2 Gênero como categoria de análise	40
1.4.3 Gênero no Contexto Agrário.....	44
1.5 Crédito Rural no Brasil	45
1.5.1 Pronaf: Caracterização e visão geral do programa	51
1.5.2 Pronaf – Mulher	56
CAPÍTULO 02 AVALIAÇÃO JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
2.1 Enfoque: Direito, Direitos Humanos e Políticas Públicas	63
2.2 Avaliação Jurídica de Políticas Públicas.....	68
2.3 Avaliação de Política Pública: construção metodológica	71
2.3.1 Abordagens à avaliação	75
2.3.2 Modelos de avaliação	77
2.4 Aspectos Relevantes Considerados nas Avaliações.....	79
2.5 Avaliação Jurídica: abordagem direito e políticas públicas (DPP).....	82
2.6 Referencial de Controle de Políticas Públicas	86
CAPÍTULO 03 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE CRÉDITO PRONAF MULHER	89
3.1 Contexto territorial do local da pesquisa empírica.....	89
3.2 Contexto social da pesquisa: quem são as mulheres rurais?	92
3.3 Exposição dos resultados	97
3.4 Considerações Finais.....	110
REFERÊNCIAS.....	113
APÊNDICE.....	121

INTRODUÇÃO

O Direito Agrário se constitui em um ramo jurídico vinculado a questões jurídico-sociológicas, dado que a construção dos seus institutos esteve harmonizada com a luta pela efetivação dos direitos humanos. A sua atuação incorpora muito mais que a regulamentação de questões contratuais que envolvem a atividade agrária; ela está direcionada aos fins de alcançar a justiça social por meio da garantia do acesso à terra e ao trabalho agrário digno. Além disso, seu conteúdo abarca questões de luta e preservação da natureza, buscando proporcionar um meio ambiente seguro e saudável a todos.

As políticas públicas, cuja gênese também está vinculada à efetivação dos direitos fundamentais (direitos humanos constitucionalmente positivados), dentre as inúmeras interpretações conceituais que lhes são permitidas, podem ser compreendidas como programas de governo construídos em arranjos jurídicos institucionais que permitem ao Estado sistematizar e orientar sua ação em prol da efetivação do bem-estar social.

Essas duas categorias, quando conjugadas, apresentam-se como afins e complementares, pois o alcance dos objetivos estabelecidos por uma depende dos programas de governo estruturados e corporificados pela outra. O crédito rural direcionado é um típico resultado dessa junção. Trata-se de política pública convertida em um tipo de programa governamental, na qual o Estado, a partir dos objetivos estabelecidos pelos institutos do Direito Agrário, regula o emprego e uso do capital com o propósito de atender aos interesses da coletividade e promover a melhoria social.

O Pronaf-Mulher é uma dessas políticas de crédito que se apresenta em toda essa potencialidade. Seu objetivo é auxiliar mulheres que trabalham com agricultura a conquistarem a independência financeira através da produção rural, oferecendo financiamentos com baixas taxas de juros e orientações para os projetos rurais.

O levantamento de dados da matriz de crédito rural, organizada pelo Banco Central, aponta que entre os anos de 2013 e 2019, em todo o estado de Goiás, apenas 49 contratos de financiamento vinculados à linha de crédito Pronaf Mulher foram formalizados. Some-se a isso a apuração dos resultados das pesquisas de avaliação do uso do crédito da linha Pronaf Mulher que integram o repositório CAPES, realizadas entre os anos 2013 e 2019, segundo as quais entre os 10 estudos encontrados, em 9 deles o programa de crédito é percebido como não efetivo.

Dentre as justificativas para tal fato os pesquisadores apontaram a construção normativa do programa. Diante disso, essa pesquisa tem como objetivo central avaliar as estruturas dos

arranjos jurídicos que moldam o Pronaf Mulher verificando e como a regulação de tais arranjos se relaciona com o enfrentamento das estruturas de desequilíbrio social e econômico impostas às trabalhadoras do campo.

O caminho a ser percorrido passou pela análise de fontes variadas, de modo que o trabalho realizado foi interdisciplinar. Desta forma, além da literatura jurídica, foram utilizados subsídios da ciência política, campo do conhecimento que tem referências específicas mais desenvolvidas tanto sobre as políticas públicas como a respeito das avaliações de implementação de programas governamentais.

Para amostragem foram colhidas entrevistas com agricultoras familiares na microrregião de Iporá, localidade cuja economia está concentrada em torno da produção da agricultura familiar, mas onde não se encontra registro formal de contrato de financiamento do tipo Pronaf Mulher no período compreendido entre 2013 e 2020.

A pesquisa partiu da reflexão sobre políticas públicas, crédito e questões de gênero. A definição desse escopo fez-se necessária para demonstrar como a harmonização desses institutos na construção de direitos é fundamental para a obtenção de uma sociedade mais justa e igualitária no que se refere às questões de gênero.

A partir dessa compreensão partiu-se para avaliação empírica dos arranjos jurídicos que compõe a política pública de crédito do Pronaf-Mulher. Essa meta partiu da noção que a aplicação satisfatória de uma política pública depende diretamente de como as normas são construídas, combinadas, revisadas e ajustadas no curso do processo constitutivo.

Por fim, avançou-se a coleta de dados por meio de entrevistas colhidas com agricultoras da região e técnicos da assistência técnica rural, seguida da confrontação dos resultados a partir da abordagem direito e pública, de modo a possibilitar a análise jurídica desta política de crédito direcionada às mulheres do campo.

Para melhor situar a discussão, a presente dissertação divide-se em três capítulos. O primeiro é dedicado às premissas conceituais e ao objeto de pesquisa. A primeira categoria apresentada é a do Direito Agrário, aqui considerado dentro de sua perspectiva moderna, identificado como um ramo jurídico pautado na solidariedade, na justiça social e na luta pela efetivação dos direitos humanos, devendo, portanto, qualquer ação governamental que nele se fundamente estar o mais próxima possível desses fins. A segunda categoria apresentada refere-se às políticas públicas, que são conceituadas como programas de ação governamental sistematizados por uma série de normas e atos coordenados, chamados arranjos jurídicos institucionais, cujo objetivo é promover o alcance de metas socialmente relevantes. A terceira categoria é a do gênero, que é sintetizada como a percepção das diferenças sexuais como forma

de conferir significado às relações de poder. Por fim, faz-se um recorte do Pronaf-Mulher como objeto de pesquisa, contextualizando-o como uma política pública cuja origem deriva dos pressupostos estabelecidos pelo Direito Agrário na condição de agente condutor da ação estatal e que deve funcionar como instrumento de superação da desigualdade de gênero no meio rural.

O segundo capítulo o tratou da construção metodológica da análise jurídica de uma política pública. A reflexão parte da noção de avaliação de políticas públicas contextualizando-a quanto o seu papel de aperfeiçoamento dos programas governamentais. Depois, adotou-se como premissa a teoria dos arranjos jurídicos institucionais desenvolvida por Maria Paula Dallari Bucci, o método de análise do tipo abordagem direito e políticas públicas combinada com uma avaliação empírica como escolha metodológica dessa pesquisa,

O terceiro e último capítulo dedicou-se à interpretação dos dados coletados a partir das entrevistas realizadas. Pretende-se, com os resultados obtidos, explicitar o envolvimento do Direito Agrário com o estudo da concepção, formulação, gestão e pesquisa de políticas públicas voltadas ao campo e entender como os arranjos jurídicos do Pronaf Mulher estão se relacionando com os resultados de efetividade do programa.

Conclui-se que a desigualdade de gênero que se expressa nas relações de trabalho, em que as atividades realizadas pelas mulheres são reconhecidas simplesmente como “ajuda”, decorrente do exercício do seu papel de esposa. Em alguns contextos, muitas mulheres ainda não se reconhecem como trabalhadoras rurais por incorporarem a visão corrente de que o trabalho feminino e não remunerado, no plano simbólico, caracteriza-se como complementar, o que revela a “naturalização” da divisão sexual do trabalho.

Os traços da família patriarcal ainda se fazem em alguns dos valores que regem a sociedade. Assim sendo, a mulher é sempre pensada como família e sua participação em programas governamentais, a exemplo do Pronaf fica sintetizada ao conceito da unidade familiar, mesmo que ela trabalhe na produção, visto que seu lugar socialmente aceito ainda é o espaço doméstico.

Observa-se dos resultados obtidos que em regra são os homens que cuidam das questões econômicas do lar. Nesse sentido a mulheres não adentram a universo público para obtenção dos financiamentos desconhecendo informações sobre o funcionamento do programa, sobre os documentos necessários para buscar o recurso, os juros, as formas de pagamento. Com isso conclui-se o programa na forma em que são arranjos institucionais estão construídos não estaria atendendo o objeto básico, instrumentalizar a mulher agricultora para que ela possa resolver seus próprios problemas em relação à dominação masculina.

CAPÍTULO 1: GÊNERO COMO ELEMENTO DETERMINANTE NAS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO AGRÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Estas Mãos

Olha para estas mãos

de mulher roceira,

esforçadas mãos cavouqueiras.

Pesadas, de falanges curtas,

sem trato e sem carinho.

Ossudas e grosseiras.

Mãos que jamais calçaram luvas.

Nunca para elas o brilho dos anéis.

[...]

Mãos que varreram e cozinham.

Lavaram e estenderam

roupas nos varais.

Pouparam e remendaram.

Mãos domésticas e remendonas.

Íntimas da economia,

do arroz e do feijão

da sua casa.

Do tacho de cobre.

Da panela de barro.

Da acha de lenha.

Da cinza da fonalha.

Que encestavam o velho barreleiro

e faziam sabão.

[...]

Mãos de semeador...

Afeitas à sementeira do trabalho.

Minhas mãos raízes

Procurando a terra.

Semeando sempre.

Jamais para elas

os júbilos da colheita.

(Cora Coralina)

1.1 Direito Agrário

Desde o seu surgimento, o ser humano explora e usa a natureza. Inicialmente o fazia por meio da caça e coleta, depois, quando passaram a se organizar em sociedade, incrementou-se essa atividade com a agricultura e a criação de animais. Por isso, desde as épocas mais remotas conhecem-se relatos sobre a existência de normas que regulam o trabalho no campo, o cultivo do solo e a propriedade dos animais. Cite-se como exemplo o Código de Hamurabi¹, que dentre outras normas, em seu artigo 43, previa o cultivo dos campos nos seguintes termos: “Se ele não trabalhar o campo e deixá-lo pior, ele deverá retrabalhar a terra e então entregá-la de volta ao seu dono” (BIBLIOTECA VIRTUAL DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, ONLINE).

A despeito da longínqua existência de normas afetas às questões do campo, não se pode deduzir a existência do Direito Agrário da existência de uma legislação vinculada a tal conteúdo. O seu reconhecimento como ramo autônomo do Direito é recente, em torno no ano de 1922, na Rivista de Diritto Agrario, publicada na Itália, a partir da discussão iniciada por Giangastone Bolla, pensador que instigou os civilistas ao abandono do raciocínio simplista de que as atividades agrárias aconteciam na propriedade, na posse, ou por meio dos contratos, e que estes institutos próprios do Direito Civil, poderiam, portanto, suficientemente ser regulados por esse ramo do Direito (MANIGLIA, 2009, n.p.).

A partir daquela publicação, o Direito Agrário adquiriu uma nova concepção e passou a ser percebido mais do que como um ramo do direito privado, que abarca questões de mero estudo de contratos ou de algum fenômeno econômico o Direito Agrário passou a ser reconhecido por tutelar matérias de cunho e influência social, integrando-se, portanto, o direito público, como ramo jurídico no meio termo das duas classificações (TRENTINNI, 2012, p. 02).

Ricardo Zelédon em sua obra *Estado Del Derecho Agrario En El Mundo Contemporáneo* (2004, p. 11) narra que a partir do reconhecimento desta interdisciplinaridade

¹A biblioteca virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo (USP) disponibiliza gratuitamente trechos selecionados e traduzidos do Código de Hamurabi. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/codigo-de-hamurabi.html>

a construção do ramo jurídico Direito Agrário experienciou duas etapas bem definidas, a primeira, compreendida entre 1922 e 1962, denominada período clássico, e a segunda, compreendida entre 1962 e 1998, denominada período moderno.

No período clássico, as escolas se concentraram em discutir a autonomia e especialidade do Direito Agrário; no período moderno, se concentrou em discutir o direito comparado, com estudos direcionados para construção de uma teoria geral da matéria a partir da análise dos institutos jurídicos², ou seja, a partir de elementos próprios que permitissem visualizar o Direito Agrário não como uma mera criação do legislador, mas como um sistema com componentes específicos.

A definição desses componentes foi fortemente marcada pela Declaração dos Direitos do Humanos (1948), a qual foi determinante para que a perspectiva moderna gradativamente rompesse com a linha clássica e ao longo dos anos construísse o novo Direito Agrário com uma personalidade mais sólida e, acima de tudo, mais humanista. Nesse sentido, Ricardo Zelédon, presidente mundial do comitê americano dos Agrarista, sobre a disciplina, afirma:

Efetivamente, el derecho agrario es una de las disciplinas más dinámicas, versátiles, cambiantes y modernas de la cultura jurídica. Em uno rigen se identifico con una legislación especial para adquirir, luego, rasgos de especialidade respecto del tronco común del derecho civil. Más tarde fue adquiriendo una sólida personalidad com la identificación clara de figuras propias, llamadas 'Institutos' por su doctrina, dotados de una función específica y distinta de las demás ramas del derecho. **Pero su característica más interesante fue la de unirse, axiológicamente, a los derechos humanos, económicos y sociales, para adquirir una filosofía que debía nutrirle de los valores necesarios para responder a las angustiantes realidades donde debía actuar** (ZELEDON, 2004, p. 51. Grifo nosso).

Essa concepção é acompanhada por SANZ JARQUE (1985, p.3), que afirma:

A normativa agrária se encerra numa profunda força renovadora e criadora causal não abstrata, em especial a serviço da justiça e das necessidades humanas especiais e muito particulares dos homens. Em síntese, seu objetivo final é contribuir com a justiça e dignificar os que vivem da terra, do setor agrário, os profissionais da agricultura, cada vez mais deprimidos em relação à vida dos demais setores econômicos, garantir alimentação suficiente em quantidade e qualidade para todos os homens e assegurar o habitat e o equilíbrio ecológico da natureza em que vivemos e em que hão de viver as próximas gerações.³

²Os institutos jurídicos devem ser considerados como " [...] criações plásticas que representam a condensação de determinados conteúdos espirituais do direito e, em igual medida, fragmentos da realidade econômica e social. (CARROZZA&ZELEDÓN, 1990, p. 77).

³ Em tradução livre: "Na verdade, o direito agrário é uma das disciplinas mais dinâmicas, versáteis, mutáveis e modernas da cultura jurídica. Em sua origem foi identificado com uma legislação especial para adquirir, então, características especiais no que diz respeito ao núcleo comum do direito civil. Posteriormente foi adquirindo uma personalidade sólida com a identificação clara de suas próprias figuras, denominadas 'Institutos' por sua doutrina, dotados de função específica e distinta dos demais ramos do direito. Mas sua característica mais interessante foi a

O fundamento constitucional para o alcance desses objetivos humanísticos é o princípio da função social da propriedade; por ele se estabelece ao proprietário o poder-dever de dar a propriedade um destino determinado. Sobre isso Godoy (1999, pgs.74 e 75) ensina:

A propriedade agrária, como corpo, tem na função social sua alma. Se a lei reconhece o direito de propriedade como legítimo, e assim deve ser, como é da tradição do nosso sistema, também o condiciona ao atendimento de sua função social. Visa não só ao interesse individual do titular, mas também ao interesse coletivo, que suporta e tutela o direito de propriedade. A propriedade agrária como bem de produção, destinada à atividade agrária, cumpre sua função social quando produz de forma adequada, respeita as relações trabalhistas e também observa os ditames de preservação e conservação do meio ambiente.

A concepção elaborada pelo autor evidencia que o princípio ultrapassa a mera ideia de limitação, ele se exterioriza como um preceito ético, social, moral e jurídico cuja finalidade é evitar o uso e o gozo absoluto e indiscriminado da propriedade. Trata-se de uma ferramenta jurídica destinada tanto a viabilizar a produtividade, quanto a estimular a destinação comunitária e social das propriedades agrárias, de modo a favorecer o progresso de todos, proprietários ou não.

A função social a outros vetores axiológicos, tais como planejamento, justiça social e dignidade da pessoa humana, confere ao Direito Agrário o engajamento da responsabilidade social e direciona seu objetivo para a preservação da dignidade da vida, por meio da garantia da terra para se plantar; da dignidade do trabalho rural; da manutenção do meio ambiente e a preservação da natureza. Afinal, não há vida digna, se não há alimento e meios para se obter essa produção em quantidade e qualidade suficientes para todos, sustentável.

A ser assim, com base nessas premissas, pode-se sintetizar a essência do Direito Agrário como um ramo jurídico pautado na solidariedade, justiça e na luta pela efetivação dos direitos humanos, cujos fins são: propiciar a certeza do alimento, garantir o acesso à terra e ao trabalho agrário, sempre comprometido com a preservação da natureza, de modo proporcionar um meio ambiente seguro e sustentável para as presentes e futuras gerações.

1.2 Políticas públicas

de aderir, axiologicamente, aos direitos humanos, econômicos e sociais, para adquirir uma filosofia que deveria nutri-la com os valores necessários para responder às realidades angustiantes em que tinha que atuar" (ZELEDON, 2004, p. 51. Tradução nossa).

O estudo das políticas públicas enquanto área do conhecimento acadêmico surgiu a partir de análises e pesquisas desenvolvidas na Europa e nos Estados Unidos, primeiramente ligado a uma subárea da ciência política e, após, como uma disciplina multidisciplinar, para a qual inexistia um conceito determinado, haja vista que ao longo das décadas o conceito foi sendo ressignificado e várias definições foram consideradas.

Bazua e Valenti (1993, p.29) ao se referirem à amplitude do uso do termo política pública escrevem que a

[...] noción de policy tiene una larga historia em la cultura occidental. Probablemente su primer uso más o menos sistemático se llevó a cabo en el campo de la ciencia económica, em la famosa investigación de la Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones de Adam Smith, publicada en 1776.⁴

Enríquez e Roca Ruiz (2001, p. 09) vão na mesma direção ao afirmar que o conceito de política pública é de difícil delimitação.

Se habla de política para referirse a un conjunto muy amplio de actividades relacionadas con los mecanismos que una sociedad utiliza para regular los asuntos públicos; en un sentido reducido esto equivale a hablar del estado, de su configuración, de la competencia entre partidos para ocupar su dirección o, entre otras muchas cosas, de las políticas estatales como conjunto de medidas que ese Estado pone en marcha. Em un sentido mas amplio, encontramos la política em casi todos los aspectos de la vida social, puesto que vivimos en sociedades em las que la presencia del estado es muy fuerte, mucho más que em siglos pasados, sociedades muy reguladas por normas legales (aprobadas por um gobierno o un parlamento, frutos de la competencia entre partidos) y cuya economía no podría sostener se sin la actividad ordenadora, fiscalizadora e inversora del estado⁵.

A despeito disso, algumas formulações se destacam: entre as principais está a apresentada por Thomas Dye (1984), que caracteriza política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não”. Essa construção está respaldada no artigo de Bachrach & Baratz (1962), publicado na *American Science Review*, intitulado de *Two Faces of Power*, no qual se

⁴ Em tradução livre: "A noção de política tem uma longa história na cultura ocidental. Provavelmente, seu primeiro uso mais ou menos sistemático foi realizado no campo das ciências econômicas, na famosa investigação da Natureza e as causas da Riqueza das Nações, de Adam Smith, publicada em 1776". (BAZUA e VALENTI 1993, p. 29. Tradução nossa).

⁵ Em tradução livre: "Fala-se de política para se referir a um conjunto muito amplo de atividades relacionadas aos mecanismos que uma sociedade usa para regular os assuntos públicos; Em um sentido reduzido, isso equivale a falar do Estado, de sua configuração, da competição entre os partidos para ocupar sua liderança ou, entre muitas outras coisas, das políticas de Estado como um conjunto de medidas que aquele Estado implementa. Em um sentido mais amplo, encontramos política em quase todos os aspectos da vida social, pois vivemos em sociedades em que a presença do Estado é muito forte, muito mais do que em séculos passados, sociedades altamente reguladas por normas legais (aprovadas por um governo ou um parlamento, fruto da competição entre partidos) e cuja economia não se sustentaria sem a atividade de organização, fiscalização e investimento do Estado" (ROCA RUIZ 2001, p. 09. Tradução nossa).

demonstra que a posição de escolha do governo de ‘não se fazer nada’ frente a um determinado problema é uma maneira de produzir políticas públicas (AGUM, RISCADO, MENEZES, 2015, p. 17).

A definição cunhada por Lasswell, anterior a de Dye, é também utilizada, o autor, na *politics: Who Gets What, When, How*, quando tratou as políticas públicas como um instrumento de mediação entre os acadêmicos, os tomadores de decisão do governo e os cidadãos ordinários, capaz de prover soluções objetivas para problemas, de modo a reduzir ou minimizar a necessidade de debate político improdutivo sobre os assuntos de políticas públicas do dia a dia (FISHER apud DELEON, 2006, p.39).

Dye e Frohock afirmam que as políticas públicas se referem ao ‘padrón de conducta’ do governo e acentuam que elas se correlatam com a ação ou a tomada de decisão que determinarão o caminho da atividade governamental, ou seja, é um tipo de atividade do governo destinada a promover a colaboração social e inibir o conflito (GUERRERO, 1993, p. 84).

Para Bazua e Valenti as políticas públicas constituem formas de “estratégias de ação” de caráter público implementadas frente a problemas diversos e situações conjunturais, sendo que, por esse ângulo, as políticas públicas designam as políticas de um determinado agente social, público ou não, em determinado território (BAZUA e VALENTI, 1995, p.53)”.

Vale frisar que esses últimos autores individualizam e separam política pública e política governamental, diferenciando-as no fato de que as políticas públicas, enquanto estratégias de ação, são implementadas por uma organização governamental e devem necessariamente atender ao interesse público, enquanto, por outro lado, a política governamental pode satisfazer a interesses privados, portanto, não equivalendo a uma política pública.

Nessa mesma linha de argumentação, Vargas Velásquez (2001, p. 57) considera a política pública como resultado da atividade de um poder público, representando o movimento entre o Estado, a sociedade e seus problemas em contextos específicos, sendo que a repercussão de seus resultados produz efeitos em todos os atores, que não são apenas governamentais, nela envolvidos.

Gerston (1997, p. 06-07), influenciado por autores como Dye, Peters, Robertson e Judd, e Easton, formulou sua própria definição de política pública como:

[...] combinação de decisões básicas, compromissos, e ações feitos por esses que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo. Na maioria dos exemplos, estes arranjos são os resultados de interações entre esses que exigem mudança, entre os que tomam decisões, e pelos que são afetados pela política em questão. As determinações feitas por esses em posições de autoridade legítima – geralmente, em um ou mais de um escritório públicos no governo – está sujeito a um possível

redirecionamento em resposta a pressões do que estão fora do governo como também de outros dentro de governo.

Dentro da literatura brasileira destacam-se ainda os conceitos elaborados por autores como Fábio Konder Comparato, no Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, texto de referência no assunto, escrito em 1998, que literalmente aponta política pública como ‘programas de ação’, que se distingue juridicamente de normas e atos, mas é composta por eles, sendo, portanto, “uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (1998, p. 45); Eduardo Appio, que apresenta: “as políticas públicas como programas de sistematização de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseados na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado” (APPIO, 2006, p. 133) e Maria Paula Dallari (2006, p. 241), que descreve as políticas públicas como programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Vale ressaltar que todas essas perspectivas de políticas públicas estão vinculadas com a filosofia do Estado Social, cuja emergência deu-se após os desequilíbrios econômicos gerados principalmente pela Grande Depressão de 1929 e pela Segunda Guerra Mundial. Esse modelo de organização passou a ser institucionalizado nos governos mundiais no transcurso do século XX e inaugurou uma fase de intervenção direta do Estado no mercado, tendo em vista a livre concorrência dos mercados e as práticas individualistas estabelecidas no advento da sociedade moderna, quando houve a derrocada das monarquias e a ascensão do Estado Liberal, fundado nas ideias do Iluminismo e do Liberalismo econômico, associado ao evento da Revolução Industrial (PEREIRA, SILVA, 2014, p. 10-11) (SMANIO, 2019, p. 16).

A dúvida quanto à capacidade dos mercados de realizar o que haviam se proposto no ideário liberal provocou debates e o Estado, antes mais voltado à limitação do poder para a garantia das liberdades individuais, passou a adotar um modo de operação no sentido comissivo e construtivo, constituindo-se em um novo paradigma regulador, como sujeito planejador e intervencionista no campo econômico, cujas cartas políticas, transformadas, passaram a se estruturar como resposta a determinados anseios da população e não mais meramente impondo e estabelecendo os limites e a estrutura do poder, tal como era se dava no Estado liberal (PEREIRA, SILVA, 2014, p. 10-11).

Partindo desse pressuposto, o Estado tornou-se o grande agente de desenvolvimento e sua ação passou a estar direcionada no sentido de solucionar problemas tanto sociais como

econômicos, com o objetivo de garantir equilíbrio entre o crescimento da estrutura capitalista de mercado e a estabilidade da vida em sociedade.

Dentro dessa perspectiva é possível propor uma síntese dizendo que política pública consiste em formas de atuação ou abstenção selecionadas por autoridades públicas, expressada no corpo de leis, regulamentos e ações de governo, cujo fim é resolver um problema público em uma determinada sociedade.

Nesse sentido, Secchi (2020, p. 26) explica que uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, pode-se entendê-las como ações e programas desenvolvidos pelo Estado, de forma estratégica, em prol de um desenvolvimento sustentável das atividades políticas, sociais, econômicas e ambientais, bem como do bem-estar social.

1.2.1 Tipos de Política Pública

Na condição de instrumento de atuação do Estado, as políticas públicas, podem estar organizadas em diversos níveis, nesse sentido, pelo menos quatro tipologias se destacam dentro da literatura: (1) a de Lowi; (2) a de Gormey; (3) a de Gustafsson; (4) a de Bozeman e Pandey.

A tipologia de Lowi foi elaborada na década de 1960 e está embasada no pressuposto de que a política pública faz a política'. Para o autor, cada tipo de política se defrontará com diferentes situações de apoio ou de rejeição, de modo que as disputas a respeito das decisões tomadas ocorrem em arenas diferenciadas, sendo assim sua tipologia se baseia no critério do impacto esperado na sociedade e pode assumir quatro formatos. (SECCHI, 2020, p. 64-65)

O primeiro deles é o das políticas distributivas – são aquelas que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores, mas seus custos são difusos para toda a coletividade/contribuintes, sendo exemplos desse tipo de política pública os subsídios e gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos. A grande dificuldade desse tipo de política é a delimitação do grupo beneficiário, haja vista o seu constante uso como ferramenta por grupos políticos.

O segundo é das políticas regulatórias: são aquelas que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos, sendo exemplos os códigos de trânsito e as regras para segurança alimentar.

O terceiro formato é o das políticas redistributivas – constituindo-se naquelas que, a despeito de receberem o rótulo de redistributivas, são em geral políticas sociais de concessão

de benefícios concentrados a determinado grupos, cujos custos estão centralizados em outras categorias de atores, o que inclusive é uma das razões de seu difícil encaminhamento. Em regra, impõem perdas concretas em curto prazo para determinados grupos de indivíduos e ganhos incertos para outros grupos. Exemplos clássicos são as cotas raciais e os programas de reforma agrária.

O formato final é das Políticas Constitutivas – São aquelas políticas que definem competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Elas são consideradas como *meta-polícies*, porque se encontram acima dos outros três tipos, haja vista sua capacidade de moldarem a dinâmica na qual serão desenvolvidas a demais políticas. Exemplos são as regras do sistema político eleitoral, a distribuição de competências poderes e esferas, regras de relações intergovernamentais. Essas políticas tendem a gerar diversos conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados, tendo em vista a sua capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente.

Já em outro cenário, na tipologia de Gormley consideram-se dois fatores como base de distinção: o nível de saliência, que é a capacidade que uma política pública possui de afetar e chamar a atenção do público em geral, e o nível de complexidade que é a capacidade de conhecimento necessário para sua formulação e implementação. Dessas duas variáveis resultam quatro tipos de políticas públicas: a) política de sala operatória, que são aquelas que possuem alta saliência e complexidade. Essas políticas dizem respeito a temas amplamente divulgados por veículos de comunicação, tal como regulamentação de organismos geneticamente modificados, e exigem elevado conhecimento técnico para que sejam criadas e implementadas; b) política de sala de reuniões – são políticas complexas, mas que envolvem baixa saliência, podem ser exemplificadas pelas reformas administrativas, pelas regulações técnicas para determinados setores. Elas têm baixa capacidade de atrair a atenção da comunidade, no entanto são essenciais para a sociedade e exigem alto conhecimento técnico para que sejam elaboradas; c) política de audiência são aquelas que tem baixa complexidade e alta saliência, um bom exemplo delas é a política de descriminalização do aborto, cuja construção é relativamente simples, no entanto, envolve alta comoção social; d) política de baixo calão – são aquelas que combinam baixa complexidade e baixa saliência, geralmente envolve ações de bastidores e rotinas administrativas de agente públicos (SECHHI, 2020, p. 69).

O autor defende que o analista que consegue categorizar a política dentro dessas categorias consegue também prever o comportamento de todos os atores nela envolvidos, além de conseguir prever os mecanismos de decisão e as falhas que porventura vinham a surgir no processo. Como se nota, assim como no esquema de Lowi, o conteúdo da política pública é

entendido por Gormeley como uma variável independente e a dinâmica política uma variável dependente (SECHHI, 2020, p. 69).

Por outro lado, a tipologia de Gustafsson é aquela cujo critério de distinção é o conhecimento e intenção do elaborador da política pública. A classificação que esse autor elabora inclui os seguintes tipos: a) Política real – que são aquelas que trazem em si a possibilidade de resolver um problema público havendo conhecimento disponível para resolvê-lo. É um típico caso de política pública ideal para ser resolvida; b) pseudopolítica – que são aquelas cujo conhecimento e capacidade de implementar estão indisponíveis, no entanto existe a intenção de executá-la, embora falte pessoal capacitado para tanto; c) política simbólica – são aquelas que embora haja conhecimento disponível para a sua elaboração, falta intenção de implementá-la; d) política sem sentido – são aquelas em que não há conhecimento para sua elaboração tampouco intenção de implementá-la. Gustafsson, assim como Lowi, defende que suas tipologias são de tipo-ideal e extremamente úteis para análise das políticas públicas, mas com limitações práticas, ante os frequentes acúmulos de aspectos da realidade, efetividade, simbolismos e incompetência.

Por fim, a tipologia de Bozeman e Pandey classifica as políticas públicas considerando os conteúdos enquanto técnicos e políticos. Nesse sentido, a política pública de conteúdo técnico é caracterizada pelo baixo nível de conflitos políticos em relação à definição dos objetivos, sendo a controvérsia delineada em termos de expertise. Por outro lado, a política pública de origem política vai apresentar conflitos significantes quando da definição dos seus objetivos, sendo mais explícito o favorecimento ou desfavorecimento de determinados grupos sociais, antes mesmo da implementação da política em questão. Nessa tipologia específica é identificada uma importante deficiência que é a imprecisão da classificação, o que acarreta a possibilidade de alteração da política pública durante o seu ciclo, pois embora uma política pública pareça ser de caráter técnico, durante sua concepção, ela pode se tornar fortemente política durante sua implementação, interferindo nas variáveis de análise.

A partir dessas perspectivas, pode-se demonstrar que são diversas as formas de classificar as políticas públicas e mais do que isso o analista pode realizar tanto uma avaliação a partir de tipologias consolidadas na literatura, quanto pode desenvolver sua própria tipologia de forma indutiva, com as variáveis de sua preferência para o objetivo de sua análise. Isso, porque as tipologias são basicamente estratégias para trazer simplicidade para fenômenos complexos. O uso das tipologias apoia o analista na organização de seu material e o ajuda verificar com clareza os elementos essenciais das políticas que investiga. No universo das políticas públicas, o uso das tipologias é muito útil nas comparações intersetoriais, comparações

entre níveis de governo e comparações internacionais de fenômenos políticos administrativos, pois com base nessas comparações a construção teórica para melhora de prática se torna mais rica e fértil.

Nesta dissertação adota-se a tipologia da tipologia de Lowi para classificar a política pública objeto do estudo, haja vista a sua adequação frente à análise que a pesquisa busca realizar, focalizada nos aspectos normativos e jurídicos que direcionam a sua implementação.

1.2.2 Ciclo das Políticas Públicas

O processo de elaboração de políticas pública também é conhecido como ciclo de políticas públicas. Trata-se de modelo pelo qual pode-se organizar um esquema de construção da política pública em etapas individualizadas e independentes, sendo o precursor desse método Harold D. Lasswell que a estampou, em 1956, no livro *The Decision Process* (SECCHI, 2020, p. 96).

É conveniente ressaltar, consoante Trabada (2003, p. 69), a decomposição da política pública em fases ou etapas, o que pode ser visto a partir de duas vertentes, ora sintetizadas.

A primeira, clássica, é conhecida como Modelo Sequencial, vislumbrando a política como uma construção linear através de etapas (momentos) que ocorrem sequencialmente, uma após a outra, dentro de um dinâmico sistema político. Comungam dessa vertente teórica autores como Meny e Thoenig, Dye e Anderson, que entendem o processo como uma elaboração política compostas por fases sucessivas, sequencialmente organizadas e racionais (TRABADA, 2003, p. 69).

A segunda forma de decomposição da política dentro de um ciclo o entende como uma ferramenta de análise e utilização para compreensão do processo de elaboração de uma política pública. Nesse sentido, o ciclo é uma ferramenta analítica para o estudo da política pública, construído para fins de modelação, ordenamento, explicação e prescrição do processo pelo qual a política é produzida. Essa segunda perspectiva de decomposição do ciclo representa uma crítica à visão sequencial clássica, pois conceber o processo de construção de política pública como um procedimento sequencial e racional é pouco realista e ilógico, afinal, ainda que exista uma utilidade investigativa para o ciclo, dificilmente ele reflete uma dinâmica real da política pública, vez que as fases geralmente se apresentam misturadas e as sequencias se alternam (TRABADA, 2003, p. 69).

A despeito disso, não significa que o modelo teórico não seja adequado, o que se quer dizer é que uma separação analítica não pode ser confundida como uma separação real, portanto, na interpretação o uso do ciclo deve ser mais sobre uma perspectiva lógica do que sobre uma ordem cronológica. Corroborando com tal ideia, Frey afirma:

Vale assinalar que o modelo heurístico do policy cycle é um tipo puro idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos (FREY, 2000, p.226).

Apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas pode ser sintetizado com uma ferramenta metodológica útil à compreensão, organização e simplificação da política pública para que políticos, gestores, administradores e pesquisadores possam desenvolvê-las e aprimorá-las. Como o método sofreu diversos aprimoramentos, nesta dissertação adota-se a divisão proposta por Leonardo Secchi, que caracteriza o ciclo em sete fases principais: 1) Identificação do Problema, 2) Formação de Agenda, 3) Formulação de Alternativas, 4) Tomada de decisão, 5) Implementação, 6) Avaliação e 7) Extinção (SECCHI, 2020, p. 96).

A primeira fase é a identificação do problema e, sendo a percepção de problema algo extremamente subjetivo, Secchi (2020, p. 96) o define como: “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível.” A partir desse pressuposto pode-se entender o problema público como o contraste entre a conjuntura que se tem em determinado espaço de tempo e a situação desejada como a realidade pública. Nesse sentido, o problema público, dentro do contexto do ciclo das políticas públicas, é percebido com matéria prima de trabalho para justificar a ação dos atores sociais envolvidos e determinar formação da agenda (SECCHI, 2020, p. 98).

A segunda fase do ciclo, a formação de agenda, é explicada por Secchi (2020, p. 100) como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”. Com essa definição o autor quer dizer que a construção da agenda se processa pela escolha de grupos de questões ou problemas que receberão uma atenção diferenciada, em algum dado momento, por pessoas dentro e fora do governo. Nesse sentido, pode-se definir a agenda com um processo no qual diferentes assuntos e problemas serão designados para potencialmente se tornarem um assunto de uma política pública.

A despeito desse status, é importante ter em mente que essa atenção não representa necessariamente que o problema será solucionado. A inclusão de um problema na formação da agenda representa exclusivamente que ele foi reconhecido com um objeto de preocupação para

a ordem pública e que potencialmente estará sujeito à ação do governo e à nova fase do ciclo, qual seja a formulação de políticas (HOWLETT, 2009, p. 104).

A formulação de políticas públicas, termo utilizado por Howlett, equivale a terceira fase do diagrama do ciclo desenvolvido por Leonardo Secchi, que a nomeia de formulação de alternativas. Apesar das terminologias diferentes, ambas se referem ao processo de criação de opções sobre o que fazer com determinado problema público. É nesse momento que analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo realizam o refinamento das estratégias que poderão ajudar a resolver as questões e/ou problemas reconhecidos na formação da agenda, bem como projetam os resultados que esperam alcançar como a política pública. “A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados os métodos, programas, estratégias, ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos.” (SECCHI, 2020, p. 104).

Charles Jones (1984, p. 78, apud HOWLETT, p. 124) explica que entre as características amplas ou gerais desta etapa tem-se que: a) a formulação pode prosseguir sem a clara definição do problema ou sem que formuladores tenham obtido qualquer contato com os grupos afetados pela política desenvolvida; b) o processo de formulação não está adstrito a certas instituições, embora haja a prevalência de certos órgãos no processo burocrático c) a formulação e reformulação poderão ocorrer durante um longo período de tempo, sem que alcancem apoio suficiente para uma ou para outra proposta; d) o processo de formulação é frequentemente questionado por aqueles que não tiveram suas propostas escolhidas; e) o processo nunca tem efeitos imparciais ou neutros, deste modo, sempre haverá grupos perdedores e vencedores ainda que as operações considerem a ciência.

Dessas considerações, nota-se a formulação como um processo difuso, complexo e mutável e que por tais características se mostra primordial dentro do ciclo das políticas públicas, pois, por considerar diversas variáveis, permite a construção de numerosas alternativas, as quais oferecerão o suporte para as fases seguintes de ciclo.

A quarta etapa do ciclo na elaboração da política pública é a tomada de decisão. Ela representa o momento em que os “[...] interesses dos atos são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema jurídico são explicitadas” (SECCHI, 2020, p. 108). De acordo com Secchi (2020, p. 108), existem três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para os problemas públicos.

Na primeira forma os tomadores de decisão têm problemas em mãos e procuram soluções. Aqui o problema já foi estudado, os objetivos definidos, busca-se apenas escolher qual a alternativa mais apropriada para solucionar a questão, considerando custo, rapidez, sustentabilidade, a equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão. Na segunda

forma acontece quando os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas, ou seja, uma vez surgido o problema, o estabelecimento dos objetivos e a busca por soluções acontecem simultaneamente, havendo um processo de comparações e decisões mais conjunturais e menos estruturais. Já na terceira forma ocorre quando os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas, numa explicação mais didática, é a hipótese em que um empreendedor de política pública têm preferências por algumas soluções em detrimento de outras e articula ações políticas de modo a transformar a sua proposta em política pública (SECCHI, 2020, p. 108).

Com base nesses pressupostos e tendo em conta que os problemas nascem e depois disso são tomadas as decisões, a primeira teoria desenvolvida para orientar o processo de tomada de decisão foi a dos chamados modelos de racionalidade, que se dividem em dois tipos.

O primeiro, da racionalidade absoluta, proposto por Tinberguen (1960, apud SECCHI, 2020, p. 110), considera a tomada de decisão uma atividade puramente racional, que pondera os custos e benefícios das alternativas projetadas pelos atores para estabelecer qual será a melhor solução possível para o problema público.

O segundo, da racionalidade limitada, proposto por Simon (1995, apud SECCHI, 2020, p. 110) reconhece que os tomadores de decisão sofrem com limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando. Dessa forma, a tomada de decisão é interpretada com um empenho para escolher opções satisfatórias, mas que não necessariamente serão ótimas.

A crítica que se faz ao modelo de racionalidade está no fato deste considerar que a tomada de decisão obedece a alguns passos sequenciais, dentro de um padrão ideia, e desconsiderar que nem sempre o problema, ou os objetivos, ou as soluções estão claros e coerentes para tomada de decisão estruturada.

Nesse contexto, um outro modelo para nortear o processo de tomada de decisão foi proposto por Charles E. Lindblom (1959), o incrementalismo. Inspirado na forma corriqueira de tomada de decisões, o modelo incremental comporta três características principais: 1) problemas e soluções são definidos, revisados e repensados simultaneamente e em vários momentos durante a tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e o limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisões de maneira livre pelos atores que desenvolvem a políticas pública; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, e muitas vezes a solução escolhida não

necessariamente é a melhor para o problema, no entanto é a que melhor se adequa para atender a demandas de um processo político de construção de consensos e de ajuste de interesse mútuo.

Esse modelo se afasta do racionalismo, pois acredita que em situações de alta complexidade, geralmente aquelas que envolvem o processo de construção de uma política pública, o elemento político tem mais força que o elemento técnico.

A terceira forma de entender a dinâmica de tomada de decisão é aquela em que os responsáveis pela política pública formulam soluções possíveis para problemas que serão posteriores. Essa lógica de tomada de decisão é reforçada pelo modelo de fluxos múltiplos, desenvolvido por John Kingdon (1984), cuja interpretação argumenta que como o fluxo dos problemas é dependente da atenção do público, o fluxo das soluções depende da atuação dos empreendedores de políticas públicas e o fluxo da política é variável de acordo com eventos especiais, tais como reeleições, orçamentos etc., o desenvolvimento de uma política advém da possibilidade de convergência desses três fluxos. Trata-se de uma janela de oportunidade decorrente dos encontros entre problemas, soluções e oportunidade de tomada de decisão (SECCHI, 2020, p. 112).

Com efeito, tomada a decisão avança-se para a quinta fase do ciclo de políticas públicas, que é a fase de implementação da política pública, momento visto, de modo geral, como a efetivação da política, a implementação da decisão, ocasião em que são produzidos os resultados concretos da política pública. “A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções e ações” (O'TOOLE JR, 2003, apud SECCHI, 2020, p.114).

Segundo Sabatier (1986, apud SECCHI, 2020, p. 119), existem modelos de implementação de política pública: o Modelo Top Down (de cima para baixo) e o Modelo Bottom up (de baixo para cima). Esses dois modelos são denominados por alguns autores como ‘enfoques’ e possuem uma dupla conotação, uma em que são visualizados de forma descritiva, como uma alternativa para o estudo de implementação, para entendimento e explicação dos processos através dos quais as políticas são implementadas, e a outra, em que são vistos por um viés mais prescritivo, como alternativas a serem adotadas pelos formuladores e também pelos próprios implementadores, acerca de como a política será implementada.

O Modelo Top Down (de cima para baixo) é caracterizado pela separação precisa entre o momento da tomada de decisão e o da implementação como fases distintas, porém consecutivas. Ele parte de uma visão funcionalista e tecnicista de implementação, no qual as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas na esfera política e a fase de implementação decorre de um mero esforço administrativo.

Em razão dessa característica, frequentemente esse modelo é utilizado como estratégia política para isentar determinados grupos da responsabilidade sobre problemas de implementação. Utilizando do argumento de que se as políticas estão bem planejadas, com objetivos claros e coerentes, qualquer problema dela decorrente é oriundo de uma má implementação, resultado de falhas dos agentes. Esse processo é conhecido na literatura como *blameshifting*, ou deslocamento da culpa (SECCHI, 2020, p. 121).

“O Modelo Bottom up (de baixo para cima) é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e rede de atores em auto-organizar e moldar a implementação de políticas públicas”. Nesse modelo os implementadores têm maior participação na verificação do problema e processo de desenvolvimento de soluções. Os tomadores validam e legitimam as práticas experimentadas, haja vista que a implementação é avaliada pelos resultados alcançados e não pela obediência as prescrições propostas. Outra característica importante desse modelo é que a política pública não é percebida a partir de um caráter definitivo, ela é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia, pois há maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas (SECCHI, 2020, p. 121).

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política; depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo; depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação; depois que a decisão foi colocada em prática através da implementação, finalmente pode-se avançar rumo à sexta etapa do ciclo, que é a avaliação da política pública.

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são analisados com o fim de conhecer melhor o esforço e o resultados gerados. Para proceder à avaliação é preciso que se estabeleça a definição de alguns critérios de indicadores de padrão (*performances standards*). Para Secchi (2020, p. 124), os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos e se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade que abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal. Os principais critérios utilizados para avaliação são:

Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (inputs).

Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (outputs).

Eficiência econômica: trata da relação entre outputs (produtividade) e inputs (recursos utilizados).

Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformidade (*compliance*) da implementação a regras preestabelecidas.

Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
 Efetividade: corresponde aos resultados sociais (outcomes) com a redução do problema e a geração de valor para a população.

Igualdade: verifica a homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições), sem tomar em conta as características de partida, ou justiça social, entre os destinatários de uma política pública.

Equidade: verifica a homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições), levando-se em conta as características de partida, ou justiça social, entre destinatários de uma política pública (SECCHI, 2020, p. 125).

Subirats (1989, apud SECCHI, 2020, p. 125) classifica as avaliações usando como parâmetro as suas conotações jurídica ou legal, conotação técnica ou geral e conotação política. A conotação jurídica está mais preocupada em verificar os aspectos legais, como por exemplo até que ponto os princípios da legalidade e da eficiência administrativa foram atingidos, bem como os direitos básicos dos destinatários. A conotação técnica ou gerencial está focada na produtividade, no nível de consecução de metas, levando em consideração o princípio da eficácia, bem como a menor utilização dos recursos com o princípio da economicidade e eficiência econômica da política implementada. Por fim a conotação política foca em aspectos de percepção dos destinatários da política pública, assim como a legitimidade de elaboração do processo elaboração, a participação dos atores nas diversas etapas da construção e implementação, além dos impactos gerados no microambiente.

Secchi (2020, p. 125) destaca que os critérios dessas avaliações são operacionalizados por meio de indicadores, ou seja, critérios que são desenvolvidos para medir a política. Os indicadores *inputs* estão relacionados aos gastos financeiros, dos recursos humanos empregados ou recursos materiais, referem-se a entrada/execução do sistema. Os indicadores *output* correspondem à produtividade de produtos e serviços, a exemplo pode-se citar mensuração da quantidade buracos consertados na estrada, da quantidade de lixo coletado etc. Os indicadores de *outcome* são relacionados ao efeito da política pública sobre os tomadores de decisões e à capacidade desta para solução ou mitigação do problema a que havia se proposto a enfrentar. Os indicadores *outcome* são operacionalizados por meio de médias ou percentuais de satisfação dos usuários, qualidade de serviços prestados, acessibilidade de políticas públicas, número de reclamações, cumprimento das diretrizes pelos agentes, receitas geradas pela prestação do serviço. Em síntese, os indicadores de *input* mensuram esforços, e os indicadores de *output* e *outcome* mensuram realizações.

Há de se ressaltar que para o exercício de uma referência comparativa dos indicadores há necessidade que exista previamente a fixação de padrões para a política. Entre os tipos de padrões possíveis destacam-se os padrões absolutos, os padrões históricos e os padrões normativos. Os padrões absolutos são metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas

previamente à implementação da política pública. Os padrões históricos são valores e descrições atingidos em momento anterior e utilizados como referência para comparação periódica, permitindo análise sobre declínio ou melhora da política pública. Os padrões normativos são metas estabelecida com base em um benchmark ou real standard, programas de análise performance e desempenho, eleito como ideal.

A avaliação permite que se amplie a percepção sobre a política pública e, também, cria referências que irão permitir a realização de comparações espaciais e temporais do problema e da política pública. É com base na avaliação que os atores políticos poderão tomar decisões a respeito do destino das políticas públicas decidindo se continuarão a executá-las da forma em que estão sendo implementadas, nos casos em que as adversidades de execução são pequenas; se realizarão a reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existam, mas não são suficientemente graves para comprometer a política; ou se realizarão a extinção da política, nos casos em que problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil ante ao esvaziamento do problema.

Os processos avaliativos são fundamentais dentro da construção da política pública, pois a partir deles que é possível que debates simplistas e maniqueístas sejam superados e a discussão seja desenvolvida sob a égide de critérios racionais e técnicas.

Por fim, na fase do ciclo das políticas públicas, tem-se a extinção. Secchi (2020, p. 130) utiliza como metáfora o ciclo da vida dos organismos para dizer que esse é o momento da morte da política pública. O autor explica que as razões para o fim de uma política pública são de três tipos:

1“– **Razões relativas ao problema público:** a – quando o problema que originou a política é percebido como resolvido (DeLEON, 1978; GIULIANI, 2005c); b – quando o problema se agrava, não obstante a implementação da política pública (DeLEON, 1978; GIULIANI, 2005c); c – quando o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais (MENY; THOENIG, 1991; GIULIANI, 2005c); d – quando existe mudança no entendimento da natureza ou causa do problema (DANIELS, 1997).

2 – **Razões relativas à solução:** a – quando a política pública é considerada ineficaz, redundante ou que provoca efeitos negativos superiores ao benefício esperado (BREWER, 1974); b – quando a política pública já expirou o prazo de validade, ou a vigência determinada em lei; c – quando a política pública é substituída por outra mais nova ou atualizada (DeLEON, 1977; HOGWOOD; GUNN, 1982).

3– **Razões relativas ao ambiente político** (DeLEON, 1982): a – pressão da mídia e da opinião pública; b – entrada de novo governo ou administração; c – mudança nos valores, crenças e ideologia predominante na população; d – restrições ou imperativos orçamentário-financeiros; e – mudanças nas expectativas quanto à eficiência da política.” SECCHI, Leonardo; DE SOUZA COELHO, Fernando; PIRES, Valdemir. Políticas Públicas (p. 131). Cengage Learning. Edição do Kindle.”

Em suma, pode-se entender a extinção como um desdobramento de uma sequência de fases interdependentes, nem sempre sequenciais, mas em conjunto são conhecidas com um ciclo. E de tudo que foi dito pode-se concluir o ciclo como uma utilidade à interpretação, à construção e à avaliação das políticas públicas.

1.3 Políticas Públicas e Direito Agrário

As políticas públicas, conforme definiu-se no tópico anterior, aqui são compreendidas como programas de governo que viabilizam a execução dos propósitos pelo Estado. Com base nessa premissa, para o campo do Direito agrário, elas podem ser interpretadas como os “[...] objetivos sociais que recaem sobre o solo, sobre a incorporação do sujeito nas políticas de manutenção da organização da atividade agrária” (MANIGLIA, 2009, p. 83).

Paulo Torminn (1995, p. 17) nomeia-as de políticas agrárias e destaca que se a ação governamental não for coordenada e direcionada por essas políticas, haveremos de ter o desenvolvimento econômico no campo distribuído em ilhas, sendo umas de progresso e outras de retrocesso, pois é o planejamento e a intervenção do poder público de forma equilibrada e direcionada por meio das políticas públicas que permitem à ação governamental aproximar-se ao máximo possível do pleno exercício dos direitos fundamentais à aqueles que se envolvem na labuta da terra.

No Brasil, o ponto de partida para essa ação governamental coordenada está na Constituição Federal que disciplina a política agrária no capítulo III, nomeado da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, do Título VII, nomeado da Ordem Econômica E Financeira, nos artigos 184 a 191. Dentre esses dispositivos, merece destaque o artigo 187 que dispõe especificamente sobre a política agrícola, ou política de desenvolvimento rural, estabelecendo que esta “[...] será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”, e para tanto se valerá do seguintes mecanismos:” [...]I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural⁶.”

⁶ Constituição Federal do Brasil, artigo 187.

Note-se que os recursos estabelecidos na Carta Magna têm por fundamento promover as transformações econômicas e sociais, a fim de garantir o desenvolvimento nacional, o bem-estar da sociedade, a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida, isso tudo sem restringir as determinações a exclusivo interesse do produtor rural. O foco, portanto, é a coletividade, de modo a estimular uma produção que vise à melhoria do padrão de vida das populações rurais, à adequada conservação do solo e à preservação do meio ambiente, além de promover o acesso à terra aos que se interessam em cultivá-la.

A interpretação dos dispositivos permite identificar claramente a existência de objetivos e diretrizes estruturantes de uma arquitetura para implementação de políticas públicas vinculadas ao campo. Isso demonstra que o Direito Agrário utiliza delas como instrumento para propiciar uma sociedade justa, isto é, aquela que oferece a cada pessoa condições de uma vida digna, o que nos permite afirmar que são elementos complementares para promoção da justiça social.

1.4 Direito Agrário, Gênero e Políticas Públicas^[1]

A exclusão das mulheres das várias formas de direito vem de longa data. Para ter acesso ao voto, por exemplo, as mulheres tiveram que esperar mais de um século após a Revolução Francesa. No que tange a questões rurais, a situação não se mostra diferente, afinal, é fato conhecido entre todos que o acesso das mulheres ao exercício pleno de seus direitos é menor que o dos homens no mundo todo.

Dados da FAO⁷ apontam que apenas 30% das mulheres em regiões rurais são donas formais de suas terras, 10% conseguem ter acesso ao crédito e outros 5% têm acesso à assistência técnica. A organização ainda destaca:

[...] em todas as regiões do mundo as mulheres rurais enfrentam mais restrições do que os homens no acesso à terra, insumos agrícolas, água, sementes, tecnologia, ferramentas, crédito, assistência técnica, culturas rentáveis, mercados de produção e cooperativas rurais.” (BOJANIC, FAO, 2017, s.p.).

Um aspecto fundamental da desigualdade entre homens e mulheres ocorre pela assunção de responsabilidades pelas mulheres tanto na esfera doméstica, quanto no trabalho produtivo e reprodutivo, que na maior parte do tempo, dentro do ambiente rural, não é reconhecida, tão pouco remunerada. Essa invisibilidade e a não remuneração do trabalho das mulheres é

⁷BOJANIC, Alan. Importância das mulheres rurais no desenvolvimento sustentável do futuro. FAO. 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1071672/>. Acesso 21 set. 2020

decorrente das relações desiguais de gênero, que utiliza a divisão sexual do trabalho como elemento central da opressão feminina nas sociedades capitalistas (HERNANDEZ, 2010, p. 103).

De acordo com Alessandra de Grandi (1999, apud HERNANDEZ, 2010, p. 104), há no processo de divisão sexual do trabalho elementos culturais que determinam o papel desenvolvido por cada indivíduo na propriedade e na família. Em regra, na imagem do pai de família está concentrada a ideia do sujeito detentor do saber que movimenta o processo produtivo, embora tanto filhos, quanto esposa conheçam todas as etapas do processo.

Essa lógica se reproduz dentro da estrutura familiar através das funções e tarefas que deverão ser próprias do homem e da mulher, na qual a participação do homem é percebida como provedor e responsável pelo sustento familiar, enquanto a participação da mulher è limitada à esfera doméstica e compreendida como uma mera ajuda (HERNANDEZ, 2010, p. 104).

Tal dinâmica é tão naturalizada que as próprias mulheres se entendem como coadjuvantes dentro do processo e chegam a subestimar a sua sobrecarga de trabalho, mesmo que realizem tarefas específicas na lavoura, tal como a colheita de grãos ou a aplicação de fertilizantes. Toda essa participação é categorizada como ajuda, sem qualquer poder de decisão, restando basicamente o ambiente doméstico como local para que mulheres exerçam alguma autonomia e autoridade. (HERNANDEZ, 2010, p. 104).

Nesse cenário e considerando as constantes e desequilibradas condições socioculturais em que homens e mulheres estão inseridos, nos diversos contextos socioeconômicos e políticos do mundo, para que seja possível o estudo do acesso ao crédito por mulheres rurais é necessário que se estabeleça um conceito de gênero e adotá-lo com categoria analítica. Para que isso seja possível, neste trabalho serão admitidas não somente as diferenças sociais existentes entre homens e mulheres, mas também será considerado sua condição de agente nas relações sociais. (SCOOT, 1995, 1999)

1.4.1 Conceito de Gênero – Construção Histórica

A concepção do conceito de gênero foi apresentada por diversas correntes teóricas, partindo desde o determinismo biológico até as abordagens mais recentes que consideram gênero uma construção social e uma categoria relacional, sendo que essas diferentes interpretações estão relacionadas ao momento histórico e à participação das correntes feministas no debate para as mudanças dos paradigmas em cada um deles, por isso a

compreensão da problemática da construção de gênero requer o conhecimento da história do feminismo.

As mulheres, seja por meio reflexões individuais ou manifestações coletivas, em todas as épocas, de alguma maneira, expressaram sua inconformidade com a posição inferior que lhes foi atribuída pela sociedade. No entanto, durante um longo período essa combatividade foi desprezada pela história. Somente a partir do século XVII, com o advento do racionalismo e a ideia de igualdade para os seres humanos, é que esses questionamentos passaram a ser considerados para explicar a persistência de preconceitos reforçadores da inferioridade das mulheres e justificadores da sua desigualdade social. (SLIPRANDI, 2009, p. 42)

A partir de então teóricos passaram a tratar de questões sobre a igualdade entre os indivíduos, sendo um dos primeiros expoentes dessa discussão Pollain de La Barre, que na segunda metade do século XVII, utilizando a lógica cartesiana de não aceitar ideias que não pudessem ser demonstradas atacou o preconceito da diferença entre sexos e relacionou essa conduta a uma questão social, com capacidade de determinar atitudes, condutas e produzir sofrimentos (SLIPRANDI, 2009, p. 42).

De La Barre considerava que a Família e, posteriormente, o Estado eram causa e alicerce da dependência econômica das mulheres, pois essas instituições atribuíram tarefas a esses sujeitos de acordo com a condição sexual e o papel que desempenham na reprodução das pessoas, ato que trouxe por consequência a exclusão desses corpos dos espaços políticos e das instâncias públicas de decisão (SLIPRANDI, 2009, p. 42).

Segundo Sliprandi (2009, p. 42), De La Barre defendia que o intelecto não era guiado pelo sexo e não tinha qualquer relação com os órgãos reprodutivos. Para o autor todos os seres humanos tinham o mesmo potencial de capacidade e o preconceito impedia tal leitura social, por isso, a igualdade entre homens e mulheres deveria ser buscada cotidianamente, de forma racional e voluntária, de modo a permitir e assegurar o pleno direito das mulheres de ter acesso à educação, ao espaço público e político.

Além De La Barre, a Marquesa de Lambert, o Cavalheiro de Jaucourt, o enciclopedista D'Alembert, Marquês de Condorcet além de outros pensadores também defenderam o reconhecimento dessa igualdade durante aquele período. No entanto, em que pese o avanço da discussão, o debate sobre igualdade entre homens e mulheres foi, aos poucos, ideologicamente derrotado pela dominação das teses de pensadores da Revolução Francesa, que defendiam que a natureza das mulheres era diversa da dos homens, atribuindo a elas uma incapacidade intelectual e reforçando a sua reclusão no mundo doméstico (SLIPRANDI, 2009, p. 42).

Para ilustrar essa situação volta-se à obra de Rousseau, em particular, o capítulo V de *Émile ou de l'éducation*, no qual há a defesa aberta de que a desigualdade entre homens e mulheres não era uma situação de preconceito, mas um produto da razão, vez que homens e mulheres, por sua natureza, deveriam ser educados de forma diferente, devendo as mulheres estarem integralmente dedicadas a reprodução e à submissão aos homens. (ROUSSEAU, p. 425).

Vê-se, aqui, uma contradição do autor, que de um lado defendia um contrato social em que todos deveriam ser iguais e, de outro lado, na prática, distorcia argumentos no propósito excluir parcela considerável da humanidade. Olympe de Gauges, feminista contemporânea, argumentou severamente contra essa posição e, no ano de 1791, publicou a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, em resposta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão publicada no ano de 1789.

Esse inclusive pode ser interpretado como um dos momentos-chave da criação do feminismo moderno, pois conforme dito em linhas anteriores, embora a Revolução Francesa tenha tornado a igualdade um princípio geral, na práxis as reivindicações das mulheres participantes da luta foram deslegitimadas, sendo-lhes negada a cidadania sob o argumento de que as atividades domésticas e os cuidados com as crianças eram impeditivos para a livre participação política e social, de modo que, somente os homens brancos e com posses teriam pensamento autônomo que os tornariam aptos a exercer os direitos e deveres de um cidadão (SLIPRANDI, 2009, p. 44).

Com isso, na sociedade Pós-Revolução Francesa passou a imperar a ideia de que homens eram indivíduos que transcendiam ao sexo, enquanto as mulheres jamais seriam capazes de alcançar essa posição (indivíduos), vez que em tempo algum teriam semelhança a um homem e, por lógica, jamais deixariam de ser mulheres, portanto não poderiam ser consideradas iguais e dignas de serem reconhecidas cidadãs (SCOTT, 2005, p. 17).

Com isso, segundo Rosa Cobo (2018, p. 34), o fim da Revolução Francesa iniciou um processo de silenciamento das feministas, o qual foi interrompido somente em meados dos séculos XIX, quando as intervenções feministas na luta pelo direito ao voto para as mulheres do movimento sufragista, iniciado no Estados Unidos, reacenderam os debates (SLIPRANDI, 2009, p. 46).

Num contexto de avanço da Revolução Industrial e do capitalismo, a mobilização reascendida não se restringiu ao movimento das sufragistas, as mulheres proletárias que haviam sido incorporadas ao mercado de trabalho em condições precárias, as burguesas e pequeno-burguesas que haviam sido definitivamente segregadas aos seus lares e estavam com seus

direitos bastante restritos e outros grupos políticos, inclusive de outros países, envolveram-se na luta pela igualdade dos direitos das mulheres. Esse momento ficou conhecido como a primeira onda feminista (SLIPRANDI, 2009, p. 46).

Na América Latina, as conquistas decorrentes dessa mobilização vieram em períodos distintos ao longo do século XX. O país pioneiro a reconhecer o direito feminino ao voto foi o Equador, no 1929, enquanto no Brasil as mulheres passaram a ter esse direito apenas em 1932, sendo nome de destaque dessa luta a ativista Bertha Lutz, da Federação Brasileira Republicana Feminina (PINTO, 2003, p. 13).

Apesar da importância, a ressalva precisa ser feita, o sufrágio não foi um movimento unificador dos diversos segmentos políticos que defendiam a igualdade entre as mulheres. Por determinadas razões os movimentos anarquistas e socialistas não priorizaram o direito de voto da mulher, isso porque parte do movimento interpretava essa reivindicação como uma luta das mulheres burguesas, que não afetaria a situação das mulheres operárias (SLIPRANDI, 2009, p. 51).

Além disso, embora os socialistas reconhecessem a sujeição das mulheres aos homens, bem como que essa desigualdade não se justificava pelas diferenças biológicas, parte deles segregava a luta feminista sob o argumento de que as reivindicações das mulheres distanciavam e desunificavam o propósito central do movimento socialista. Dentro desse pressuposto não reconheciam o movimento feminista com um elemento na luta política e social para a derrubada do capitalismo, acreditavam que a revolução e, por consequência, a conquista da igualdade, eliminariam automaticamente a opressão das mulheres, por isso era desnecessário o movimento feminista (SLIPRANDI, 2009, p. 51).

Não obstante, dentro do próprio movimento socialista, algumas feministas se destacaram, entre elas Clara Zetkin, socialista alemã, que entendia a necessidade da organização das mulheres numa perspectiva de classe, haja vista a diferença de interesses das mulheres burguesas, que lutavam pela afirmação de sua individualidade e o direito de ter propriedades, e as mulheres proletárias, que lutavam para ter os mesmos direitos que os homens, tal como a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho. Zetkin defendia e reconhecia importância da especificidade de uma luta de todas as mulheres pelo reconhecimento (SLIPRANDI, 2009, p. 51).

Alexandra Kollantai, feminista bolchevique, é outro nome relevante, ela propôs que as mulheres deveriam romper com o estado de servidão material e espiritual em relação aos homens em busca da igualdade. A autora sustentava que o reconhecimento da individualidade e a tomada de consciência sobre a opressão pelas mulheres possibilitariam a ruptura da

submissão histórica e a ingenuidade que impediam a transformação da mulher para o pleno exercício da liberdade. Para além disso, Kollantai apontava que a mudança não deveria partir somente das mulheres, mas também dos homens, que deveriam construir um novo tipo de relação com sua companheira baseado no respeito mútuo e companheirismo (DE MIGUEL, 2005, p. 310).

Apesar de todas essas divergências entre o movimento das sufragistas e o movimento socialista, ambos contribuíram para a construção de uma identidade comum feminista, pois a partir das discussões engajadas por esses grupos políticos passou-se a haver uma preocupação com a construção de uma teoria que desconstruísse as ideologias utilizadas para justificar a inferioridade das mulheres (SLIPRANDI, 2009, p. 54).

No decorrer do século XX, no entanto, foi ficando claro que a igualdade formalmente conquistada, com por exemplo o direito ao voto, “a incorporação ao mercado de trabalho”, não passava de uma ilusão, vez que o ambiente privado permanecia intocado e o mundo doméstico continuava sendo um ambiente de ausência de direitos, distante de qualquer conquista da autonomia feminina (SLIPRANDI, 2009, p. 54).

É no final dos anos 1960 que o movimento feminista torna a se rearticular, voltando desta vez a discussão para a crítica de outros elementos que reforçavam a manutenção do padrão de dominação dos homens sobre as mulheres, dentre eles: as relações de poder dentro das famílias e a construção da individualidade. A obra *O Segundo Sexo*, de Simone de Beauvoir, em 1949, foi fundamental para fomentar o retorno da discussão sobre a ideia de igualdade. No texto, eram abordadas questões tais como condições de construção da subjetividade feminina a partir da atribuição/vocação da maternidade como projeto de vida e como essa atribuição aos corpos femininos os excluía do mundo da transcendência e da liberdade (SLIPRANDI, 2009, p. 54).

O interessante dessa obra está no fato de Beauvoir, influenciada pela ideia existencialista de Sartre, que defendia a liberdade de cada indivíduo como algo essencial para que ele pudesse fazer suas próprias escolhas, passou a pensar a categoria gênero a partir da condição da mulher. A partir dessa reflexão, Beauvoir entendeu que a opressão masculina sempre impedia o exercício da plena liberdade pelas mulheres, haja vista a restrição do seu espaço de escolha, reduzido a função biológica de reprodução da espécie (SILVA, 2019, p. 19).

Desta feita, para a autora, a emancipação feminina somente seria possível através da tomada de consciência em relação à opressão, da possibilidade de acesso à educação e ao exercício da cidadania, de modo que as mulheres pudessem ser libertadas dos padrões impostos e tivesse a chance de realizar suas próprias escolhas e construir a sua própria existência.

Siliprandi (2009, p. 55) considera que a obra de Beauvoir e a sua leitura sobre a construção social das diferenças sociais deu subsídio para a conceituação do termo gênero.

Com isso, os movimentos feministas então retomados passaram a se articular com um caráter político acentuado, buscando defender teorias que explicassem a origem da dominação masculina, as relações de poder nas famílias e a construção das subjetividades. Para fins de estudo, pode-se destacar historicamente o início do século XX como o momento de participação das mulheres nos movimentos sociais internacionais, reivindicando direitos civis, o acesso ao voto, ao mercado de trabalho, à educação, em suma pelo direito de participar dos espaços públicos e privados em condições de igualdade com os homens. Esse momento ficou conhecido como segunda onda do feminismo internacional (SILIPRANDI, 2009, p. 53).

Segundo Cobo (2018, s. p.) o movimento feminista que se estabeleceu a partir dos anos de 1970 foi denominado feminismo radical, o que é uma curiosidade, haja vista que a denominação não adveio das posições extremistas adotadas pelas militantes, mas porque elas buscavam compreender a raiz da dominação masculina. A relevância dessa vertente do movimento foi de mostrar o caráter político que existe nas relações familiares, haja vista que a família patriarcal, com sua dinâmica de relações de poder e divisão sexual do trabalho, resulta na exploração da força de trabalho feminina de forma gratuita na execução das tarefas domésticas e reprodutivas (SILVA, 2019, p. 20).

Silva (2019, p. 20) cita Christine Delphi, importante feminista teórica da época, para acusar o patriarcado com uma das principais fontes da origem da desigualdade de gênero. Segundo a autora, o patriarcado é um sistema político de opressão das mulheres, no qual o gênero atua como divisor hierárquico. Para ilustrar suas afirmações, Delphy analisa o patriarcado no contexto rural, destacando que o patriarca é o dono da “[...] produção e dos meios de produção”, pois não apenas os lucros, mas também a força de trabalho das esposas e filhos lhe pertencem, desta forma, as atividades domésticas e de cuidado com a família não são remuneradas, tão pouco valorizadas por consistirem em atividades inerentes ao sexo. O patriarca é o gestor dos bens com valores de troca (remunerados), mesmo que haja a participação de outros membros no processo produtivo, numa dinâmica de plena subserviência das mulheres e filhos ao chefe da família.

Esse comportamento social era replicado dentro dos contextos urbanos, com a características própria daquele espaço, por isso, a feministas dos anos 70 não reivindicavam apenas a melhoria da situação das mulheres por meio de programas sociais, elas lutavam pelo rompimento da opressão através do fim do patriarcado.

A partir dos anos de 1980, novas reflexões feministas surgem dentro de uma perspectiva denominada pós-moderna ou decolonial. Com isso, os debates além de propor uma luta comum contra o capitalismo, acentuaram-se na ideia de que não deve existir a dualidade sexo-gênero, raça-pertencimento étnico cultural, proprietário-burguesia; e deveriam considerar a interseccionalidade e as sexualidades dissidentes entre os indivíduos (COBO, 2018, p. 34 e 35).

Nesse período, surgem duas grandes teóricas do feminismo: Joan Scott e Judith Butler. A primeira, através da obra *Gênero: uma categoria útil de análise* preocupou-se conceituar o termo gênero a partir de historicidade, definindo-o como uma construção cultural e social sobre um corpo sexuado; a segunda buscou identificar os problemas conceituais e metodológicos, propondo a liberação do corpo a partir do rompimento do paradigma da heterossexualidade para então evitar e negligência de outros tipos de manifestações sexuais (SILVA, 2018, p. 21).

Como reflexo desse conjunto de lutas da segunda onda feminista o século XXI assistiu à incorporação da diversidade intelectual e política no mundo globalizado dentro do movimento, focalizando o debate em torno das ideias de igualdade, liberdade e o reconhecimento de outros feminismos e suas origens culturais, sendo fator de identidade nos múltiplos aspectos da luta a consciência de que o capitalismo é umas principais fontes de opressão das mulheres (COBO, 2018, p. 35).

1.4.2 Gênero como categoria de análise

O antecedente histórico apresentado no tópico anterior permite observar que, embora as construções teóricas feministas tenham debatido os direitos das mulheres durante o século XIX, foi somente a partir do século XX, com a conceituação de gênero, que houve a delimitação de uma categoria analítica que estabelecesse o eixo da discussão do movimento. O termo gênero é resultado de uma interpretação mais literal dada à palavra às feministas, com o fim de se referir a organização social entre os sexos e explicar as desigualdades existentes entre os homens e a mulheres (SCOTT, 1995, p. 72).

No entanto, é importante observar, enquanto categoria de análise, a interpretação do termo recebeu conotações diferentes ao longo do tempo. Para algumas autoras a utilização do termo gênero era sinônimo de mulher, pois tal substituição proporcionava aos trabalhos um tom mais sério, tendo em vista a neutralidade e objetividade do termo. Acontece que, conforme crítica de Scott, essa utilização do termo não implica uma tomada de posição sobre a desigualdade e as relações de poder, na verdade ela apenas proclama a participação da mulher

como sujeito histórico, o que acaba por comprometer a legitimidade acadêmica dos estudos feministas (SCOTT, 1995, p. 75).

O termo gênero, além de um termo substituto, é também utilizado para sugerir que quando se refere a mulheres, necessariamente também se está referindo aos homens, pois o estudo de um implica no estudo do outro. Scott explica que essa leitura existe prescrevendo que o mundo das mulheres está incorporado ao mundo dos homens, logo rejeita a ideia de separação de ambos sob o argumento de que uma análise isolada do universo das mulheres ratificaria e perpetuaria as diferenças entre os sujeitos (SCOTT, 1995, p. 75).

Outro uso para o termo gênero e apresentado por Scott é sua aplicação para designar as relações sociais entre os sexos, com a rejeição explícita das explicações biológicas como justificadoras da subordinação feminina. A partir dessa leitura o termo gênero tornar-se uma forma de ser referir as construções culturais de adequação dos papéis para homens e mulheres a partir das diferenças sexuais. Ou seja, gênero é uma “categoria social imposta sobre um corpo sexuado” (Scott, 1995, p. 75).

No entanto, em que pese essa definição, a própria autora faz questão de enfatizar que esse conceito não é suficiente para uso como categoria de análise, haja vista que falha no que concerne a explicar como as relações sociais são construídas, como funcionam e como poderiam ser mudadas, faltando-lhe base de questionamento dos paradigmas históricos (Scott, 1995, p. 75).

Dentro dessa crítica e conscientes deste problema historiadoras buscaram desenvolver abordagens que pudessem explicar, ao mesmo tempo, o conceito de gênero e a mudança histórica. Nessa proposta Scott propôs a organização dessas abordagens em três posições teóricas: a do patriarcado, a marxista e psicanalítica.

As teóricas do patriarcado dirigiram sua atenção a explicar a subordinação das mulheres a partir da necessidade de dominação masculina. Nessa teoria a suposta superioridade masculina é relacionada ao privilégio da paternidade e a sua continuidade geracional, que reduzem e invisibilizam o trabalho da maternidade (SCOTT, 1995, pg. 77).

Nesse sentido, o patriarcado delimita duas esferas de atuação da vida social, a pública e a privada, na quais, os homens, enquanto detentores do poder dentro desses universos, sob o fundamento das diferenças sexuais, dominam e oprimem as mulheres, restringindo-as à ocupação do ambiente doméstico, subordinadas ao poder, primeiro, do pai, e depois do marido, nunca alcançando os espaços institucionais, políticos e econômicos (FISCHER, 2004, p. 37).

Situação agravada com advento do capitalismo, pois, embora as mulheres tenham começado a atuar no mercado de trabalho e a participar do espaço público, a subordinação

continuou sustentada, e a exploração foi intensificada, vez que elas assumiram novos encargos nas demais instâncias, sob a subordinação de um chefe, mas continuaram com mesmas responsabilidades no âmbito doméstico, escancarando a distribuição desigual de tarefas (FISCHER, 2004, p. 37).

Scot teceu algumas críticas sobre a teoria do patriarcado. O primeiro apontamento está no fato de essa abordagem interpretativa não explicar a relação da desigualdade de gênero com as outras desigualdades, e o segundo está no fato de que a análise patriarcal continua construída sob o fundamento da diferença física e nos aspectos reprodutivos da mulher, que são variáveis imutáveis que pressupõem um significado permanente para o corpo humano negando a historicidade do próprio do gênero (SCOOT, 1995, p. 78).

Por sua vez, as teóricas marxistas têm uma abordagem baseada na teoria marxista, que se consubstancia na interação do patriarcado com o capitalismo, assim elas interpretam a condição da mulher como uma questão social que varia conforme ocorre a modificação dos meios de produção. Dentro do materialismo marxista a criação de bens está para o processo produtivo, tal qual a criação de seres humanos está para o processo reprodutivo e, com base nessa lógica, as feministas marxistas explicaram a opressão das mulheres (SILVA, 2019, p. 26).

As feministas marxistas entendem que os afazeres domésticos e os cuidados com a família não são tarefas reprodutivas, mas sim produtivas, dentro desse quadro demonstra a exploração econômica das mulheres pelas famílias, haja vista que o trabalho exercido não é remunerado, assemelhando-se, portanto, a uma relação comparável a servidão (DELPHY, 2015, p. 101).

Na relação produtiva construída dentro das famílias o produto do trabalho das mulheres, por ser excluído do processo troca, não tem valor. Dessa forma, qualquer proveito eventualmente recebido por elas não tem relação com as atividades desempenhadas e constitui-se como uma doação do marido, cuja única obrigação, como uma forma de manter a força de trabalho da mulher sobre seu domínio, é a de prover as necessidades de sua esposa (DELPHY, 2015, p. 102).

A crítica que se faz à análise marxista está no fato de ela considerar que a natureza do trabalho (doméstico) efetuado pelas mulheres é a razão da exclusão desses sujeitos das relações produtivas, pois, por produzirem apenas valores de uso e não valores de troca, não criam sobre produto e, por consequência, não alcançam remuneração. Ocorre que, conforme Delphy, tal análise é limitadora, vez que não é a natureza dos trabalhos que enseja a exclusão, mas a forma como as relações são construídas, em que as mulheres, enquanto agentes econômicos, são excluídas do mercado de troca. A despeito disso, Scott (1999, apud SILVA, p. 77) frisa que a

teoria marxista já se encontra articulada, remetendo as relações entre os sexos para as relações de produção e apresenta divergências agudas de posição.

Por fim, a terceira abordagem teórica de gênero apresentada por Scott é a psicanalítica. Tal abordagem pode ser dividida em outras duas teorias: a francesa (pós estruturalistas) e a anglo-americana (teoria da relação do objeto). Segundo a autora, ambas têm por objetivo explicar como a identidade de gênero é formada com base nas primeiras etapas do desenvolvimento da criança, todavia, a primeira tem por base a experiência concreta (o que a criança vê, ouve, a relação com seus tutores etc.) para a formação da identidade, ao passo que a segunda utiliza a ordem simbólica na comunicação, na interpretação e na representação de gênero (SCOTT, 1995, p. 81).

No que se refere à teoria das relações de objeto Scott declara reservas em relação à postura literalista adotada, que limita os conceitos de gênero às experiências domésticas e não relaciona a outros sistemas sociais e econômicos, nesse sentido esse tratamento mostra-se frágil quando cuida de indivíduos que viveram experiências diversas de estrutura e organização familiar em termos de divisão sexual do trabalho. Diante dessa controvérsia a autora assinala a necessidade de atenção aos sistemas de significado, ou seja, ao modo pelo qual a sociedade representa gênero e como serve-se disso para articular as regras de relações sociais ou construir os significados da experiência (SCOTT, 1995, p. 82).

Quanto à teoria pós-estruturalista, a linguagem é a chave de acesso à ordem simbólica, pois é através da linguagem que é construída a identidade. Segundo Lacan, falo é o significante central da diferença sexual e, partindo dessa premissa, a análise pós-estruturalista o interpreta, de forma metafórica, como demonstração de poder e a lei. Nesse sentido, há um conflito entre o ser feminino e o ser masculino em uma tendência à bissexualidade que acaba por reprimir e torna instável a identificação de gênero. A relação da mulher com o falo é diferente do homem e o simbolismo em torno do falo e das relações que a ele são atribuídas constitui a identificação do sujeito. Desse modo, masculino e feminino são criações subjetivas (SCOTT, 1995, p. 82).

A crítica que se faz a essa teoria está na exclusividade dada ao indivíduo, que por vezes desconsidera os contextos sociais e históricos na construção da subjetividade. Os sujeitos não agem sempre da mesma forma, eles estão sujeitos às mudanças a partir de seus contextos sociais, por isso é um equívoco pensar gênero de forma fixa, sem considerar o espectro de múltiplas vivências (SCOTT, 1995, p. 83).

Feitas tais ponderações, voltemos ao termo gênero como categoria de análise, aplicado nessa dissertação. Adotou-se o conceito preconizado por Scott (1999, p. 86), de que “gênero é

um elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder”.

Scott entende que gênero traz em seu bojo quatro elementos: símbolos, conceitos normativos, as instituições e organização social e a identidade subjetiva. Para exemplificar a autora evoca as figuras de Maria e Eva como exemplos de conduta feminina: de um lado, a primeira é símbolo da santidade e da pureza, de outro lado, a segunda é o retrato da luxúria, mentira e corrupção. Deste modo, a partir da interpretação dos significados desses símbolos são construídos os conceitos normativos expressos nas doutrinas que trazem a oposição categórica dos significados homens e mulheres, masculino e feminino. São conceitos que se fixam na ordem social, perpetuam-se ao longo das gerações sem que haja qualquer tipo de questionamento (SCOTT, 1995, p. 88).

No que tange as instituições, a autora pondera que a análise de gênero não pode estar restrita à família como uma organização social, ela deve extrapolar para o universo do mercado de trabalho, da educação e do sistema político. Scott sugere que a forma como são construídas as identidades de gênero deve ser estudada a partir da avaliação e representação social dos diversos contextos.

1.4.3 Gênero no Contexto Agrário

A partir desta construção das relações de gênero, as divisões dos papéis sociais se naturalizaram através de valores, comportamentos e símbolos que impuseram uma condição desigual da mulher em relação ao homem. Dentro do contexto rural isso pode ser observado na forma de distribuição das tarefas, sendo atribuída a função financeira e produtiva aos homens, enquanto as mulheres ficam incumbidas das atividades domésticas e reprodutivas, que são percebidas como mera ajuda e sem valor de troca.

Delphy (2015, p. 103) diz que as atribuições das mulheres nas propriedades rurais variam entre as regiões, mas tendem a ser relacionadas aos cuidados dos animais, até mesmo a ordenha de vacas, tendo por característica comum horários extremamente desagradáveis e exaustão física. Também há as atividades tipicamente femininas como a comercialização de leite, ovos, aves, que muitas vezes se constituem na única fonte de dinheiro líquido capaz de permitir o consumo de produtos externos a propriedade.

A partir dessa configuração, feministas apontam que o trabalho da mulher rural vai além da dupla jornada, sendo um trajeto contínuo que vai do amanhecer ao anoitecer, resultado de

uma confusão entre as atividades domésticas e produtivas. Dentro dinâmica esses sujeitos são excluídos do campo no conhecimento das tecnologias e da participação nas decisões, que em regra são atribuídos ao marido (SCOTT, 2010, p. 70).

Em que pese tal situação, alguns estudos têm demonstrado o empoderamento gradativo dessas mulheres a partir da maior participação nos espaços públicos e em movimentos sociais. Tal interação tem favorecido os questionamentos das normas e das leis que sustentam a dominação masculina. Essa participação gradativa tem proporcionado o reconhecimento das mulheres rurais como cidadãs trabalhadoras e sujeitos de direitos possibilitando conquistas relacionadas as políticas públicas e, também, ao desenvolvimento de políticas exclusivas para eles, dentre as quais as políticas de crédito.

A análise das diferenças de gênero permite observar desigualdades entre mulheres e homens, que acabam envolvendo a desigualdade de poder, marcadas pela dominação das mulheres. Nesse sentido, o Direito Agrário, por uma questão de posicionamento ético e, concomitantemente, jurídico, não pode ser esquivar do enfrentamento dessa problemática socioeconômica, afinal, a organicidade desse ramo jurídico está dimensionada em prol de servir resposta a conflitos sociais, tanto que a sua existência está vinculada ao fato de regular questões de ordem social, tal como resguardar os direitos daqueles que vivem no contexto agrário e perseguir a efetivação da justiça social.

Nesse propósito, cabe a esse ramo jurídico conciliar-se com a construção de políticas públicas de gênero para superar a feminização da pobreza no campo e de fato avançar rumo a concretização do Estado Democrático de Direito e de uma política agrícola igualitária entre homens e mulheres rurais.

1.5 Crédito Rural no Brasil

A partir deste tópico avança-se para a segunda parte deste capítulo que é a delimitação do objeto de pesquisa e para que haja a devida compreensão da linha de crédito PRONAF-MULHER necessário se faz a contextualização histórica sobre as políticas de financiamento do setor agropecuário brasileiro e suas implicações para agricultura familiar.

Historicamente, no Brasil, por seu tamanho continental, delimitado pela existência de grandes espaços e latifúndios, as transformações e reorganizações da atividade agropecuária, desde o período colonial, sempre estiveram direcionadas sob moldes empresariais de produção e comércio em larga escala, com fins de atender demandas de mercados internacionais. Assim,

as demandas do mercado interno sempre estiveram à margem das prioridades dos grupos econômicos e do próprio Estado, tanto que nossa produção ainda hoje está organizada sobre a ótica das *commodities*.

Até o final dos anos 1920, a economia brasileira correspondia ao modelo primário-exportador, no qual o setor dinâmico no processo produtivo era a agropecuária que além de produzir os alimentos requeridos pela população urbana, obtinha, através de suas exportações, as divisas necessárias às importações de bens de consumo para essa população. Após a Grande Depressão Econômica de 1929, quando houve o declínio das exportações do café, bem como a intensificação da industrialização e, conseqüentemente, o aumento da urbanização, o mercado nacional foi obrigado a se movimentar em prol da diversificação produtiva.

Esse fato redirecionou parte das bases produtivas da economia nacional para atender a capacidade produtiva e de consumo internas, o que reduziu ainda mais a margem de atuação econômica do pequeno produtor, obrigando-o a migrar para cidade em busca de emprego, deixando o campo carente de mão de obra e contribuindo para expansão desordenada das cidades. Obviamente, a alteração da estrutura de organização social não foi percebida de forma positiva pelas elites econômicas brasileiras e com base nesse contexto, como estratégia de manutenção do controle/poder, grupos econômicos dominantes, agrário e industrial, uniram-se em torno de um propósito: fixar o homem no campo (FONSECA, 1985, p. 55).

Utiliza-se como instrumento para conter essa migração a retomada dos projetos de extensão rural, assim, com o aporte da UNESCO, em 1945 foi criada a Comissão Brasileiro-Americana das Populações Rurais (CBAR), cuja diretriz de ação era corrigir a falta de preparo técnico da população do campo e o atraso nas regiões por ele habitadas através da educação e assistência técnica. Em verdade, tratava-se de uma iniciativa sem qualquer compromisso com a modificação das estruturas econômicas (redistribuição de renda) ou político sociais (alteração da estrutura de poder), a ênfase destinava-se apenas e modernizar as formas de pensar e modernizar o comportamento da população rural que era considerado extremamente retrógrado, mas sem que houvesse a alteração do status social e, principalmente, da estrutura agrária.

Sobre esse momento Fonseca (1985, p. 56) escreve:

"a instrução a ser aplicada deveria ter o intuito de apenas aperfeiçoar o povo, sem deixar que se despertasse uma consciência crítica a respeito de sua condição de trabalhador rural e nem de criar nele a veleidade de querer sair de sua classe".

Essa foi uma estratégia extremamente articulada entre os setores industriais e os proprietários de terra, na qual, de um lado garantia-se a implementação do projeto de

desenvolvimento agrícola capitalista (modernização conservadora), sob o argumento da educação do homem do campo, e, de outro lado, garantia-se a preservação da estrutura fundiária e as formas de dominação e controle no campo.

E foi sob esses antecedentes, em 1948, que o Estado Brasileiro criou o Crédito Rural Supervisionado (CRS), uma modalidade de financiamento destinada fundamentalmente ao pequeno produtor que procurava conjugar os serviços de crédito com os projetos de extensão da educação rural, oferecendo a este a renda para colocar em prática os seus aprendizados e a possibilidade de se beneficiar plenamente do trabalho educacional recebido.

Rodrigues (1997, apud SOUZA, 2008) explica que o CRS foi considerado uma modalidade inédita de financiamento, vez que se destinava a atender as famílias de determinadas regiões compostas por pequenos agricultores, preferencialmente aqueles mais representativos dos problemas sociais e econômicos, e com o recurso oferecido oportunizava aos beneficiários o subsídio de despesas de investimento e custeio não só das atividades agrícolas, mas também de economia doméstica, o que propiciava a melhoria das condições da habitação, nutrição, saúde, educação, vestuário e lazer dessas pessoas.

Para nos distanciar tal análise de qualquer olhar maniqueísta, é preciso concordar com o autor, pois, considerando que o pequeno agricultor não era contemplado por nenhuma outra linha regular de crédito, a iniciativa do CRS, por integrar um programa promocional de bem-estar rural, com aporte de cunho educativo e financeiro, representava uma possibilidade.

A questão é que apesar do acompanhamento técnico da extensão rural e da possibilidade de acesso ao crédito, o pequeno produtor continuou extremamente marginalizado. Neste âmbito, trechos de artigos produzidos pelo Congresso Centro Sul-Americano Agrícola, realizado em Recife, em 1958, retirados da dissertação de mestrado Pedro Cassiano Farias De Oliveira (2013, p. 56), permitem perceber qual leitura se fazia dos beneficiários e, a partir dela, qual foi o perfil projetado para o emprego do crédito:

[...] têm um complexo de necessidades [...] muito baixo, e isto é um péssimo estímulo para qualquer aumento de produtividade. **As famílias não saberiam como aplicar a sobre renda ocasionada por esse aumento, e não se sentiriam estimuladas a conservar essa produtividade em nível mais alto permanentemente, e como consequência haveria a queda até aos baixos níveis anteriores.**

[...] crédito só deve ser empregado quando há possibilidade de sucesso financeiro, só devem ser aceitas nos programas famílias cujos **chefes gozem de boa reputação, sejam um risco financeiro justificável e mostrem desejo de melhorar as condições de vida e produtividade** (Grifos nosso).

Esse atributo de marginalidade, do ponto de vista bancário, caracterizou as operações de crédito como altamente arriscadas, de modo que foi baixa a adesão dos agentes financeiros à operação do CRS. Para além disso, a capilaridade da rede bancária, a falta de estrutura administrativa, a baixa qualificação profissional dos bancários, a insuficiência de recursos, a falta de documentação por parte dos produtores e a excessiva burocracia tornavam ainda mais dificultoso o exercício da atividade (OLIVEIRA, 1984, p. 73).

Influenciada por esse fato, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956 para coordenar os serviços estaduais de extensão e crédito rural, passou a definir critérios de qualificação para o crédito supervisionado e separou os produtores em três grupos: a) agricultores grandes: enquadrados como mais modernos; b) agricultores médios: intermediários entre agricultores grandes e pequenos; c) agricultores pequenos: indivíduos com propriedade pequenas, com capacidade produtiva limitada e uso de técnicas trabalho arcaicas. Isso fez com que a ação extensionista e o crédito, para além dos seus propósitos iniciais, adquirissem um caráter altamente excludente e seletivo, segregando ainda mais o pequeno produtor.

À medida que a ideologia da modernização agrícola se aprofundou no plano governamental brasileiro, a ABCAR abandonou sua ação vinculada ao Crédito Rural Supervisionado (CRS) e se atrelou definitivamente à política produtivista do governo, privilegiando a transferência de recurso e conhecimento para beneficiários com maior capacidade de resposta à aplicação dos recursos, ou seja, os pequenos e médios produtores.

Nesse ensejo, o governo federal adotou o CRO (Crédito Rural Orientado) como principal programa de financiamento rural, estabelecendo o ponta pé inicial do modelo de produção adotado no Brasil a partir de 1970, orientado para o produtivismo e ao uso de tecnologia incrementada em todas as fases do processo de produção. Em 1971 a ABCAR, sequer mencionava mais o CRS em seus relatórios.

O CRO, enquanto modalidade de financiamento, direcionava-se a culturas agrícolas que demandassem alto investimento de capital e estivessem orientadas para a modernização do processo produtivo em prol do aumento da produtividade, logo, tinha como beneficiários, preferencialmente, médios e grandes empresários rurais possuidores de um patrimônio que garantisse a obtenção do crédito e a necessária capacidade de pagamento. Aos pequenos agricultores, era possível acessá-lo desde que comprovassem ter uma renda razoável e capacidade potencial de pagamento, assim, gradativamente os objetivos produtivistas se tornaram prioridade em detrimento de metas assistenciais e educacionais, reforçando o

paradigma de que produção camponesa seria potencialmente incapaz de atender a demandas de uma economia em processo de industrialização e urbanização.

Na década de 1960, o processo de modernização assumiu um viés ainda mais sofisticado compreendendo não apenas a utilização de insumos industriais (fertilizantes, agrotóxicos, corretivos, sementes melhoradas, combustíveis líquidos etc.) e máquinas industriais na agricultura, mas também absorveu a comercialização de alimentos e matérias-primas para outros ramos industriais, tais como a indústria do açúcar e do álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas, entre outros. Começou a se delinear naquele momento a formação dos complexos agroindustriais e o que viria a ser definido, mais tarde, como agronegócio. "A dinâmica da agricultura passava a ser compreendida pela dinâmica conjunta da indústria para a agricultura e da agricultura para a agroindústria: constituem e se consolidam os Complexos Agroindustriais (CAIS)" (SOUZA, 2008, p. 07).

Nesse contexto, como principal agente desse processo de 'industrialização da agricultura', o Estado brasileiro, em 1965, instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), através da Lei 4.829, de 05/11/1965, o qual foi regulamentado pelo Decreto 58.380, de 10/05/1966 e "[...] tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras públicas e privadas" (LEITE 2001, p. 61, apud SOUZA, 2008).

Enquanto política de crédito, o SNC Restabeleceu o marco jurídico institucional da transformação da agricultura no país, vinculando e direcionando a concessão do crédito aos seguintes objetivos: financiar substancial parcela dos custos operacionais da produção e comercialização, promover a formação de capital e acelerar a adoção e a difusão de tecnologia moderna e ainda fortalecer a posição econômica de pequenos e médios agricultores.

Foi a fase de coroação das políticas desenvolvimentistas no país, marcada pela forte intervenção do Estado no setor agrícola, que correspondia à implementação do projeto modernizador de forma robusta, pois, por um lado, liberava cada vez mais mão de obra para atender à demanda industrial, produzir alimentos baratos para a população urbana, adquirir máquinas, equipamentos e insumos fornecidos pela nascente indústria de produtos destinados à agricultura e, por outro, atendia à necessidade de geração de excedentes para exportação, que produzidos a um custo mais baixo, poderiam ser mais competitivos no mercado internacional (FÜRSTENAU, 1987, p. 139).

O auge desse período foram os anos 1970, taxas de juros negativas subsidiavam crédito para as atividades rurais. Segundo Barros, isso só foi possível por causa do processo inflacionário do período (1979, apud BACHA et al., 2005). Todavia, em que pese essa abundância de subsídios e a existência da intenção de incentivo ao pequeno produtor, a

sistemática engendrada, em que o Estado, de um lado, atua como agente ativo do conjunto de realizações da econômicas e, de outro, está subordinado às disputas políticas e dependente da concessão de benefícios aos setores com mais poder para se sustentar fez com que tal como ocorria com o CRO, o SNCR continuasse operando de forma altamente seletiva e excludente.

Dessa forma, não havia qualquer neutralidade em relação a classificação dos agricultores e o crédito era direcionado especificamente para alguns produtos e regiões. Pinto (1997, p. 200) registra em seu texto que os grandes produtores foram responsáveis por 3% dos contratos firmados e 53% dos recursos captados pelo sistema, enquanto os pequenos produtores foram responsáveis por 73% dos contratos firmados e absorveram apenas 11% dos recursos ofertados. As culturas destinadas à exportação ou substitutivas de importações, como o café, a cana, a soja, o algodão e o trigo, receberam um volume de crédito superior às culturas ligadas ao mercado e às necessidades internas (feijão, mandioca e milho), apesar da relevância infinitamente superior. Houve, também, um favorecimento dos produtores da região Centro-Sul, em detrimento dos produtores das regiões do Norte e Nordeste, que eram consideradas regiões mais atrasadas.

Com esse modelo concentrado na manutenção dos privilégios dos mais poderosos, não poderia haver outro resultado senão o de desencadear contradições, tais como: intensificação da desigualdade na distribuição de renda e ampliação das distorções regionais, elevação da concentração de renda e terras, aumento da inflação de custos, elevação dos preços das terras, inadequação tecnológica pelo mau uso de insumo e equipamentos, desvio e vazamentos de recursos, endividamento em massa do setor rural, que possuía total dependência do crédito para produzir (PINTO, 1978).

Com a profunda crise ocasionada pelo choque do petróleo em 1979 e pela alta dos juros internacionais no ano de 1980, os primeiros entraves ao modelo surgiram. O Estado viu-se obrigado a diminuir a participação no financiamento rural brasileiro, pois a política de crédito até então estabelecida era incompatível com o gasto ostensivo para o pagamento dos juros da dívida externa. Em consequência dessa situação, a política de financiamento agrícola foi seriamente desestruturada, houve uma retração na oferta de crédito, aumento da taxa de juros, adoção de limites de crédito de custeio, criação da poupança rural, cortes nos subsídios e submissão da política agrícola a outras políticas do governo federal de combate à inflação e ajustes externos, tais como a introdução da correção monetária para os empréstimos e a política de preços mínimos (CHAVECO, 2015, p. 59-61).

A partir de 1986, as taxas de inadimplência, mesmo com as renegociações desenvolvidas pelo governo neste período, aumentaram significativamente, o que fez crescer, ainda mais, o

processo de seletividade do financiamento e excluiu também a pequena produção familiar, cujo espaço de reprodução, em razão da alta concentração de terras e da modernização, já havia sido reduzido e lançado a fronteira agrícola. Todo esse cenário de exclusão social trouxe à tona a questão agrária como item fundamental do desemprego no campo. (CHAVECO, 2015, p. 59-61)

Como consequência dessa crise, a década de 1990 foi marcada pelo grande endividamento do setor agropecuário (concentrado em alguns Estados, produtos e produtores), pelos elevados custos governamentais decorrentes das sucessivas renegociações, pelo retorno dos juros fixos nos contratos, pela escassez de recursos e a perda deliberada da regulação da agricultura pelo Estado brasileiro que reduziu a sua atuação no padrão de financiamentos das atividades produtivas e na política de crédito rural, permitindo que tal papel fosse assumido pela iniciativa privada através de bancos de fabricantes de máquinas agrícolas, tornando o crédito ainda mais inacessível.(CHAVECO, 2015, p. 59-61).

Nesse contexto, a pressão dos movimentos sociais sobre o Estado intensificou-se e a segunda metade da década de 1990 trouxe consigo um marco importante, a formalização da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por meio do Decreto Presidencial de número 1.946. Esse Decreto se consubstanciou na primeira política pública exclusiva da agricultura familiar, tendo contribuído tanto para a consolidação do conceito de agricultura familiar no Brasil quanto para conferir à categoria legitimidade social e reconhecimento como segmento produtivo (PEREIRA; NASCIMENTO, 2014).

1.5.1 Pronaf^{[1][2]}: Caracterização e visão geral do programa

O Pronaf foi instituído no ano de 1996 por meio do Decreto n. 1946 e é resultado de um amplo processo de discussão que envolveu a participação de diversos atores, nas mais variadas escalas de governo, organizações não governamentais e, principalmente, dos movimentos sociais que estavam ávidos por maior participação e pelo reconhecimento de seus direitos.

Conforme Manual de Crédito Rural (MCR), que codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre empréstimos no meio rural, o Pronaf surgiu com o objetivo de estimular a geração de renda e otimizar o uso da mão de obra da agricultura familiar através da disponibilização do capital para investimento das unidades produtivas. O crédito dessa política de financiamento pode ser concebido tanto individualmente, quando formalizado

por apenas um produtor, quanto na forma de concessão coletiva, quando destinado a atender um grupo de agricultores familiares (BCB, 2020a).

Na condição de programa com finalidade de financiar projetos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária o Pronaf é considerado o meio de financiamento rural que possui as menores taxas de juros e em razão disso possui as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito país. (Pronaf completa 20 anos com baixa inadimplência, Valor Econômico, 2016.).

O principal propósito do Pronaf é o de fornecer crédito com juros bem menores do que aquele usualmente praticados no mercado aos agricultores familiares e cooperativas agrícolas, de modo a melhorar a qualidade de vida no campo e a capacidade produtiva do público-alvo. Além disso, o programa também visa potencializar o exercício da cidadania e incentivar a permanência dos agricultores no campo através da expansão das possibilidades de manutenção/ampliação da sua atividade produtiva, contribuição para redução do êxodo rural (FERNANDES, 2013, p. 48).

O Decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996, pontuava os seguintes objetivos e diretrizes para o programa:

- 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 infra-estrutura 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).

Foi a partir desses pressupostos que enquanto política pública o programa serviu e continua servindo como instrumento de possibilidade alcance pelo setor público das populações

vulneráveis, haja vista que o público-alvo do programa não é apenas o homem camponês, mas também outros públicos altamente fragilizados no meio rural, como mulheres e jovens. Reconhecendo esse desempenho, o relatório Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), divulgado no ano de 2015, destacou o Pronaf como um dos principais programas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil (BRASIL, MDA, 2015).

No que diz respeito ao seu arranjo institucional, o Pronaf foi estruturado em três linhas de intervenção: Infraestrutura e Serviços Municipais, Capacitação e Crédito.

Com efeito, a modalidade do crédito é direcionada para o apoio financeiro aos agricultores familiares e abrange diferentes linhas de crédito: custeio e investimentos normais, crédito rural rápido; crédito especial, investimento especial e crédito para a agroindústria. A modalidade infraestrutura e serviços está voltada para o melhoramento da rede de infraestrutura dos municípios, por meio do financiamento de obras e serviços indispensáveis ao fortalecimento da agricultura familiar. O PRONAF capacitação tem como finalidade proporcionar novos conhecimentos e informações aos agricultores familiares e às suas organizações sobre métodos de produção e gestão das propriedades.

A linha creditícia é responsável por concentrar 90% do total do volume de recursos utilizados ao longo dos anos de implementação do programa, seguida da vertente de infraestrutura, a qual, embora a partir do ano de 2003 tenha passado a ser deliberada em âmbito territorial, ainda continua representando uma pequena parcela dos investimentos; Por fim têm-se a vertente de capacitação, que ao longo do tempo foi perdendo sua importância, principalmente em decorrência do alto grau de empirismo adotado pelos agricultores familiares no país (SILVA, 2012, p. 11) (PEDRON, KLEIN, 2004, p. 04).

Sobre o período inicial de funcionamento do Pronaf a literatura aponta algumas dificuldades, merecendo destaque entre elas: o significativo custo de transação na relação contratante e sistema financeiro; a ausência de instituições bancárias próximas dos potenciais contratantes do crédito e ainda a dificuldade de garantir tratamento homogêneo a todos grupos da agricultura familiar. Em virtude disso o programa passou por uma série de reformulações e aperfeiçoamentos ao longo dos anos, a fim permitir alcançar um maior número de produtores nos diversos municípios do país (SILVA, 2012, p. 12).

A principal mudança ocorreu no ano de 1999, quando se decidiu pela segmentação dos agricultores familiares em grupos diferenciados conforme seu nível de renda bruta mensal. Com isso foram criadas diferentes linhas de financiamento, para públicos-alvo específicos, e com condições distintas no que se refere aos encargos de financiamento. Essa alteração permitiu que

muitos agricultores, cuja renda anual era significativamente baixa, acessassem o crédito e desenvolvessem suas atividades produtivas. Desse modo, surgiram muitas linhas de crédito direcionadas a atividades especiais como a agroecologia, produtos florestais, pescadores, microcrédito rural para populações mais vulneráveis, além de linhas específicas de financiamento para mulheres e jovens do campo. Também houve alterações na formatação da cobrança de juros, com a definição de uma taxa fixa juntamente com a dilação de prazos para produtores familiares quitarem suas dívidas conforme a tipologia da operação de crédito (SILVA, 2012, p. 12).

No que se refere às fontes originárias do crédito para financiamento do Pronaf, Silva (2012, p. 11) explica que o governo aponta o Orçamento Geral da União (OGU), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Fundos Constitucionais e algumas instituições bancárias de caráter corporativo. Segundo o autor, os recursos alocados pelo tesouro nacional tanto para equalização dos juros relacionados ao financiamento do FAT quando para o desembolso do crédito diretamente para os beneficiários. Ademais, o Manual de Crédito Rural (MCR), do Banco Central, acrescenta que a maior parte das operações será efetuada com risco para a União ou para os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro Oeste (FCO) (BCB, 2018a).

No que tange aos beneficiários do Pronaf, o Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central afirma que terão direito de acesso ao recurso financeiro os agricultores e produtores rurais que componham as unidades familiares de produção rural e comprovem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa, bem como explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas pública; que residam no estabelecimento ou em local próximo; que não detenham área superior a quatro módulos fiscais conforme a legislação vigente; que no mínimo 50% de renda bruta familiar seja oriunda do estabelecimento e que tenha o trabalho familiar predominante na exploração do estabelecimento rural (admitindo a contratação de empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família que ocupe o estabelecimento). Além disso, estabelece um teto para o acesso ao crédito conforme a renda bruta familiar total, assim, o contratante, nos últimos doze meses de produção normal que antecedem a solicitação do recurso, deve possuir renda bruta familiar total de até de até R\$415.000,00 (quatrocentos e quinze mil reais), considerando nessa totalidade tanto a soma de 100% (cem por cento) do Valor Bruto de Produção (VBP), quantoos100% do valor da receita

recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar (BCB, 2021a).

Atualmente há um detalhamento pelo programa dos públicos alvos considerados mais vulneráveis e especiais conforme a seguinte tipologia: Grupo “A” correspondente aos assentados pelo PNRA, beneficiários do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procer) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf; Grupo “B” correspondente aos produtores rurais cuja renda anual familiar seja extremamente baixa, não ultrapassando ao valor de R\$23.000,00 (vinte e três mil reais), e que não contratem trabalho assalariado permanente; (Res 4.675 art. 3º) e, finalmente, Grupo “A/C” correspondente aos assentados pelo PNRA, beneficiários do PCRF ou beneficiários do PNCF, que tenham realizado a primeira operação no grupo “A” e não tenham contratado financiamento de custeio exceto no próprio Grupo “A/C”. Ainda de acordo com o Manual de Crédito Rural, sobre o funcionamento do Pronaf:

“São também beneficiários do Pronaf, mediante apresentação de DAP ativa, as pessoas que:

a) atendam, no que couber, às exigências previstas no item 1 e que sejam:

I - Pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;

II - Aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d’água ou, quando a exploração se efetivar em tanque-rede, ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água;

III - silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

b) se enquadrem nas alíneas “a”, “b”, “d”, “e” e “f” do item 1 e que sejam:

I - Extrativistas que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaadores;

II - Integrantes de comunidades quilombolas rurais;

III - Povos indígenas;

IV - Demais povos e comunidades tradicionais.”[13]

Além disso, o Manual de Crédito Rural acrescentou que além da tipologia voltada para os produtores de família de baixa renda no formato de microcrédito rural (grupo A, B, A/C), os demais agricultores em condições mais favoráveis e renda familiar mais elevada possuem atualmente acesso ao programa através de linhas de financiamento mais onerosas.

Em relação à finalidade dos créditos do Pronaf pode-se dizer que eles se classificam em duas categorias principais: de custeio e de investimento: Os créditos de custeio estão relacionados à manutenção de custos da atividade produtiva e do consumo intermediário, tal

como cultivo de culturas e aquisição de insumos. Já os créditos de investimento são destinados à ampliação, implantação ou modernização da estrutura de produção agropecuária, podendo esses recursos serem representados pelos animais de serviços adquiridos, pela compra de máquinas e equipamentos agrícolas ou de veículos, na formação de culturas perenes e nos melhoramentos das explorações ocorridas nos estabelecimentos.

Do ponto de vistas das tipologias de políticas públicas podemos interpretá-lo, em alusão as categorias de Lowi (1972) e Wilson (1973), como uma política de caráter distributivo, por se estabelecer como um programa cujos recursos são provenientes do setor público, mas de modo clientelista, já que direcionados a uma categoria especial, o agricultor familiar.

Tecnicamente essas são as principais características do programa e como se pode observar o Pronaf é uma vitória social dentro do ambiente rural, uma ruptura no escopo das políticas para o setor agrário brasileiro ao colocar em evidência a figura do agricultor familiar, que no histórico do crédito agrícola no Brasil, tal como discorrido em linha pretéritas, não possuía condições favoráveis de obtenção de recursos financeiros (SHCHNEIDER *et al*, 2004, p. 21).

1.5.2 Pronaf [14]– Mulher

Em que pese essa conquista, o que se pode perceber a longo da história do crédito rural brasileiro é que os financiamentos, especialmente até a década de 1990, tiveram dois efeitos: a) promover a modernização posicionando o país para o mercado mundial de produtos agropecuários, através do incentivo da produção em larga em escala; b) serviram de mecanismo de manutenção das desigualdades socioeconômicas, pela concentração do capital na mão de poucos produtores e o incentivo à proletarianização dos pequenos produtores.

Como demonstrado no tópico anterior, o agricultor familiar foi negligenciado durante anos nas políticas de crédito, dentro desse cenário, quando analisamos a questão a partir de recorte de gênero a situação se torna ainda mais grave. Inseridas num contexto de subordinação, as mulheres rurais, ainda que sejam elementares dentro do universo de estabelecimentos rurais pertencentes à pequena agricultura familiar, atuantes ativamente tanto na esfera reprodutiva quanto produtiva, geradoras de renda e elementares para a segurança alimentar, ainda assim, não são verdadeiramente reconhecidas pelo Estado.

Nesse sentido SILIPRANDI e CINTRA (2015, p.574) discorrem que:

É importante ressaltar que essas duas dimensões da desvalorização do seu trabalho na agricultura familiar estão profundamente vinculadas: a dimensão concreta, material (de não acesso a renda do seu trabalho) e a simbólica (o não reconhecimento da sua contribuição econômica a renda familiar), com consequências práticas importantes para a vida das mulheres, como dificuldades ou impedimentos ao exercício da sua autonomia.

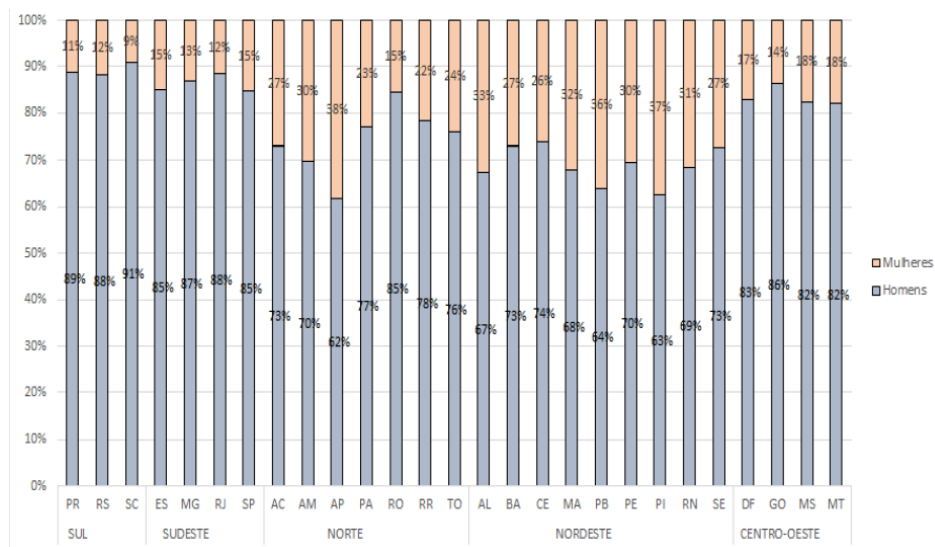
Acompanhando pressupostos conceituais estabelecidos, entende-se que cabe às políticas públicas a correção dessas disparidades sociais. Deveras a Constituição brasileira de 1988 traz em seu conteúdo o reconhecimento específico no capítulo dos direitos sociais, artigo 7º, inciso XX, da proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos.

Entre esses incentivos está o Pronaf-mulher subprograma do Pronaf, fruto da luta realizada por mulheres rurais via sindicatos, MST e MMA (hoje MMC) pelo desenvolvimento de políticas públicas para campo. O programa tem o objetivo de aumentar a capacidade produtiva das mulheres, possibilitando a melhora da sua qualidade de vida a partir da ampliação da sua autonomia e do exercício da sua cidadania por meio da participação econômica e política nos contextos da agricultura familiar.

A sua primeira aplicação aconteceu no Plano Safra 2003/2004 e desde então gradualmente a participação feminina nos financiamentos aumentou. Na safra agrícola de 2005/2006, o número total de contratos assinados por mulheres chegou ao total 487.924. Ocorre que, a despeito de haver mecanismos como programas e portarias para facilitar o acesso das mulheres ao Pronaf, os dados demonstram que não há qualquer equilíbrio entre os acessos feitos pelos homens e pelas mulheres.

Barbosa (2015), trouxe dados acerca do acesso ao Pronaf realizado por homens e mulheres, em 2014, por regiões e estados brasileiros. Mesmo o gráfico considerando todos os acessos em todos os subprogramas, a disparidade de gênero dentro das linhas é evidente. Veja-se:

Figura 02 - Alocação dos recursos por gênero e unidade da federação - 2014



Fonte: Barbosa 2015

Ademais, o levantamento de estudos avaliativos sobre o acesso do Pronaf por mulheres sugeriu reflexões quanto a necessidade de avaliação dos arranjos em que estão organizadas as políticas de concessão de crédito, pois em sua maioria as avaliações informaram que os financiamentos não têm gerado os resultados projetados. Vejamos o quadro de referência abaixo:

Quadro de referência n. 1.

Autor	Pesquisa	Tipo de Estudo	Ano	Resultado
Laís Tubero Izidoro, Vera Lúcia Silveira, Henrique Carmona, Daiane Roncato, Helena Carvalho de Lorezno	Assentadas no Circuito do Pronaf-Mulher: Expressões da Autonomia Feminina	Artigo Científico	2018	Pronaf-Mulher, na maioria das vezes, se mostra como idealização ou uma promessa típica das ações patrocinadas por uma cidadania tutelada. Constatou-se que as políticas públicas de microcrédito não têm clareza e aplicabilidade efetiva enquanto projeto de desenvolvimento, além de trazerem em seu bojo um conteúdo machista muito forte, que nos leva a associá-lo a uma mera mudança terminológica. No tocante aos créditos e, especialmente ao Pronaf-Mulher, pode-se dizer que não foram rompidas as teias que transformam muitas vezes os benefícios concedidos às mulheres em expressões de uma ideologia machista camuflada.
Gerlúcio Moura, Maria das Graças Andrade e Maria do Rosário de Fátima	Gênero e acesso ao crédito rural na associação municipal mulher flor do campo em Pernambuco artigo	Artigo Científico	2017	As mulheres ao acessarem passaram a ser incluídas em um universo socialmente definido como masculino, mas ainda manutenção das práticas discursivas de dominação, demonstrando que houve autonomia, mas não houve significativa mudança nos papéis sociais de gênero
Nilma Angélica dos Santos	Rupturas e permanências no processo de emancipação da Mulher trabalhadora rural: análise da concessão de crédito no contexto Do pronaf na baixada ocidental maranhense	Dissertação	2017	É necessário, portanto, rever a institucionalidade do PRONAF e a forma como o sistema de crédito rural está adaptado ou não com as demandas específicas da mulher trabalhadora rural em suas diferentes condições de vida, inserção produtiva e localidades. A atribuição de papéis sociais de gênero e a forma como a divisão sexual do trabalho se configuram na agricultura familiar, ainda se mostram como um forte fator de fundamentação e influência sobre a construção da identidade e da relação de pertencimento social dos sujeitos, afetando suas demandas tanto individuais quanto coletivas e necessidades de reconhecimento social – seja enquanto mulher, mãe, esposa, trabalhadora ou cidadã (no sentido de sujeito público pertencente à uma determinada classe, portador de direitos).

<p>Maria Do Perpétuo Socorro Nassau Araújo</p>	<p>Gênero e políticas públicas: Reflexos do PRONAF nas condições de vida de trabalhadoras rurais</p>	<p>Dissertação de Mestrado</p>	<p>2016</p>	<p>A pesquisa mostrou que o PRONAF Mulher, na percepção das agricultoras entrevistadas, impactou positivamente suas condições de vida e trabalho. Influenciando positivamente as condições de vida de suas famílias. Significou a possibilidade das mulheres, assistidas pelo programa, tornarem-se mais independentes, valorizadas e reconhecidas. Entretanto as entrevistas reconheceram que o PRONAF Mulher tem entraves a serem superados, que vão desde aspectos de sua divulgação até a chegada do recurso e sua aplicação – como o excesso de burocracia –, trata-se de uma política pública de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar, que propicia as condições para que os projetos idealizados se tornem realidade, incrementando, assim, as perspectivas do desenvolvimento local e/ou regional.</p>
<p>Miryam Marta Soares de Mello</p>	<p>Avaliação das Mulheres Agricultoras sobre os efeitos dos Pronaf nas suas condições de vida</p>	<p>Dissertação</p>	<p>2017</p>	<p>Percebe-se que o Pronaf é necessário para a melhoria da produção, da renda, da qualidade de vida e para o empoderamento, porém a relação de suficiência ainda é muito baixa.</p>
<p>Rosani Maria Spanevello, Alessandra Matte e Mariel Boscardin</p>	<p>Crédito Rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: Uma análise do Pronaf</p>	<p>Artigo Científico</p>	<p>2016</p>	<p>A análise dos resultados nos permite concluir que as mulheres têm pouca experiência em acesso a crédito, explicado principalmente pelo controle majoritariamente masculino sobre financiamentos e investimentos, e pela própria supressão das mulheres na gestão e administração da propriedade rural. De forma geral, pode-se afirmar que a gestão continua sendo de responsabilidade do marido e não das mulheres que receberam o crédito</p>
<p>Alessandra Maria da Silva, Niraldo José, Marcelo de Souza e Roner de Souza</p>	<p>A participação da mulher no Pronaf: visão geral do acesso ao programa nas regiões do Brasil</p>	<p>Artigo Científico</p>	<p>2016</p>	<p>A proposta de inserção da mulher nos espaços produtivo, econômico e político ainda tem apresentado pouca efetividade, sendo esse aspecto evidenciado pela baixa participação feminina no Pronaf.</p>

Carolina Costa de Aguiar	Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção das agricultoras	2016	2016	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.
Ana Maria Timbó Duarte	Mulheres na reforma agrária e políticas de crédito: avaliação do Pronaf mulher em assentamentos de Monsenhor Tabosa – ce.	Dissertação de Mestrado	2010	O trabalho de campo se, fosse analisado somente de forma quantitativa, seria considerado exitoso, principalmente no aspecto de abranger uma quantidade significativa de mulheres nos dois assentamentos e obter 98% do pagamento da dívida. Qualitativamente, porém, a avaliação aponta várias falhas no alcance da proposta do Programa, principalmente em relação ao seu objetivo principal, que é estimular a autonomia econômica das mulheres, melhorando as suas condições financeiras
Analisa Rorzi	Uma análise crítica da noção de empoderamento com base no acesso das agricultoras ao Pronaf mulher em Ijuí– RS	Dissertação de Mestrado	2008	A pesquisa mostrou que o processo apresenta resultado positivos a partir da possibilidade das agricultoras empreenderem novas ações, mas apresenta limites quando se pensa nos papéis desempenhados por mulheres e homens no meio rural.

(Elaborada pela autora)

Com efeito, para disponibilizar o crédito rural às agricultoras familiares em todo território nacional, o programa mobiliza uma complexa rede que envolve órgãos públicos do governo federal, agentes bancários, entidades de assistência técnica, atores sociais, dentro outros.

Em virtude da estatura da política em questão, e tendo como certo de que há considerável distância entre a formulação e a implementação de políticas públicas, a compreensão empírica dos arranjos institucionais da linha de crédito Pronaf-mulher pelo direito agrário e como a conformação deles se relaciona com o enfrentamento das estruturas de desequilíbrio social e

econômico impostas às trabalhadoras pode trazer respostas sobre o atual desempenho obtido pela política pública. É o que se verá no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 02 AVALIAÇÃO JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se havia coisa que aprendi era que não deveria aceitar a proteção de ninguém. Se eu mesma não o fizesse, ninguém mais poderia. [...] Sabia que, mesmo depois de muitos anos, carregaria aquela vergonha por ter sido ingênua, por ter me deixado encantar por suas cortesias, lábia que não era diferente da de muitos homens que levavam mulheres da casa de seus pais para lhes servirem de escravas. Para depois infernizarem seus dias, baterem até tirar sangue ou a vida, deixando rastro de ódio em seus corpos. Para reclamarem da comida, da limpeza, dos filhos mal-criados, do tempo, da casa de paredes que se desfaziam. Para nos apresentarem ao inferno que poderia ser a vida de uma mulher.

(Itamar Vieira Júnior)

2.1 Enfoque: Direito, Direitos Humanos e Políticas Públicas

A reflexão proposta no capítulo anterior permite iniciar esse tópico do estudo asseverando que as políticas públicas, na condição de instrumento de enfrentamento dos problemas sociais, têm entre seus objetivos centrais dar racionalidade às ações governamentais. Também é uníssono, a partir do esboçado até o momento, que dentro de um sistema democrático a ação do Estado deve estar focada no bem-estar público. Destarte, a preocupação com a racionalidade das ações governamentais, operada por intermédio das políticas públicas, enquanto resultados de processos políticos e sociais, tem expressa correspondência com a observância dos Direitos Humanos (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 32).

A explicação primeira está na própria construção do Estado e do Direito que, consolidada na concepção do Estado Social de Direito e do Bem-Estar Social, propiciou um modelo com dinâmicas interventoras de raízes estatistas, racionais e formais, apesar dos

alicerces no ideário burguês-liberal. Nesse sentido, a despeito das motivações, a necessidade de erradicar a arbitrariedade do poder político, evitar a concentração de poder em uma única pessoa ou organismo, submeter o monarca à legalidade e, acima tudo, o desejo de construir uma nova legitimidade ao poder político baseada na soberania popular, levou à fórmula do “Estado de Direito” (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 32).

Dentro desse cenário, o Direito pôde, ao mesmo tempo, ser configurado sob um prisma independente das variáveis econômicas e sociais que o sustentam, e também ser configurado como um sistema formal criado fora de mandamentos éticos, regras de convivência e postulados políticos. Tudo organizado de modo a garantir a neutralidade do Estado, sobretudo do Direito e dos juízes, submetidos apenas às codificações (BENÍTEZ, 2007, p. 32 e 33).

Assim, de início, foram consagrados nas Constituições direitos e liberdade civis como garantia contra possíveis interferências do Estado e de seus agentes na conduta social, mas sem que houvesse nesses textos qualquer comprometimento do Direito com a violação (ou violações) dos direitos humanos, haja vista que tal tarefa foi atribuída à lei, engendrada como principal fonte do Direito, com atribuição de conceder, proibir, punir e obrigar os direitos humanos (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 33).

No entanto, à medida que sociedade civil evoluiu, novos papéis e funções foram atribuídos ao Estado, à Lei, e, por consequência, ao Direito, que avançou do modelo acima mencionado para um sistema mais útil, ou denominado regulatório, orientado como instrumento para concretização de fins como a realização de políticas direcionadas para promoção de valores e interesses sociais. Tornou-se, portanto, um elemento com estruturas e conteúdos mais complexos. Nesse sentido, embora não seja explícito, deduz-se que este Direito orientado para realização material de objetivos, valores e interesses sociais se abriu para uma abordagem humanística mais ativa nos textos constitucionais (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 34).

Várias são as razões para esse posicionamento, mas entre elas destacam-se: 1- a concepção de Estado Social de Direito, que combina princípios liberais e socialistas; 2 – a descrença em relação aos órgãos legislativos e executivos que degeneraram e desvalorizaram o conteúdo das leis com códigos arbitrários como o caso penal nazista; 3- o aparecimento dos Tribunais Constitucionais e posteriormente da jurisdição constitucional, como salvaguarda das constituições contra órgãos legislativos e executivos; 3 – o próprio apelo das constituições para a defesa e implementação dos direitos humanos; 4 – a revalorização do papel dos juízes e magistrados no cenário social, enquanto sujeitos com a incumbência de garantir a preservação dos direitos humanos, capazes de emitir sentenças que observem o substantivo legal, mais que o próprio procedimento em si, e, acima de tudo, que obrigam os poderes executivo e legislativo

a tomar medidas destinadas à formulação de políticas públicas em situações de vulnerabilidade social [115] e/ou de direitos humanos (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 38).

Sendo assim, as constituições avançaram de uma perspectiva meramente dogmática e estabeleceram, para além dos princípios e direitos, também formas de tornar suas garantias mais efetivas. Nesse contexto, os processos de abordagem dos direitos humanos, por partilharem a luta pelo reconhecimento e realização dos direitos numa realidade substancial, foram reforçadores desta tendência de constitucionalização do Direito.

A abordagem dos direitos humanos dentro do processo de constitucionalização está no reestabelecimento da unidade entre o sujeito social e o sujeito de direito, a qual, durante um longo período, esteve quebrada em virtude da rejeição que se dava à importância do Direito na ação social, bem como das concepções positivistas e institucionalistas que dissociavam o titular da lei de sua construção social.

Em síntese, o Direito passou a trazer a ideia de ordem e se referir à estabilidade, à regularidade e à segurança jurídica nas relações sociais (CARNELUTTI, 1989, p. 09). Dentro desse agir, a lei toma a forma de norma legal, mas de uma maneira diversa de uma simples norma, vez que está embutida de imperativos de conduta que prescrevem e proíbem comportamentos, concedem direitos, obrigações e cuja obrigação é imposta aos seus destinatários (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007).

Bobbio (1997, p. 18) faz coro a essa análise, explicando que o Direito nada mais é do que o reflexo objetivo de uma norma autorizadora, enquanto o dever é o reflexo subjetivo de uma norma imperativa, seja ela positiva ou negativa. Assim, a relação direito-dever sempre remeterá às regras de conduta em que a primeira atribui um poder e a segunda um dever.

Desse modo, quando o Estado de Direito é imposto, a vida social é de alguma forma jurídica e a sociedade dita civilizada é normatizada. Primeiro adota-se uma Constituição que prescreve os direitos e deveres do cidadão e, depois, segue desenvolvendo uma ordem positivista composta por um conjunto de normas que tradicionalmente são classificadas em [116] princípios e regras. Os princípios podem ser entendidos como normas com um alto grau de generalidade, capazes de fornecer uma referência de significado para o sistema normativo. É por eles que se estabelece um critério para a compreensão e inteligência de outras regras. Já as regras, dado seu alto grau de particularidade, podem ser definidas como as disposições que impõem obrigações ou proibições, com razões de conduta (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 41).

Com efeito, percebeu-se recentemente o surgimento de um terceiro tipo de norma, que no campo dos direitos humanos corresponde ao conceito [117] de políticas públicas. A explicação está na própria ideia do direito útil ou regulador explanado em linhas pretéritas que, embora

concebível apenas no contexto de implementação de políticas públicas, é orientado para realização de fins, e, enquanto norma jurídica, constitui-se como diretriz da ação pública que atua em prol da concretização e observância dos princípios e regras. Essas diretrizes são as políticas públicas (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p 41).

As normas que se referem à política pública, ou seja, às diretrizes para ação pública, trazem em seu bojo questões teleológicas com fins de preencher lacunas normativas entre princípios e regras, bem como concretizá-los, tornando os direitos humanos operacionais. Essa perspectiva liga-se necessariamente à governança, aqui entendida como a capacidade de formular e executar políticas públicas em resposta às necessidades e demandas sociais. Desse modo, a estruturação de estratégias, planos e mecanismos - jurídicos, políticos, administrativos e financeiros - enquanto diretrizes coordenadas pelo Poder Executivo, mas carregadas de maior flexibilidade pela intermediação de diferentes atores sociais e organizações no processo de construção de acordos e consensos, possibilitam transformar os objetivos e metas em consumadas ou consumáveis (JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 42).

A respeito, Calvo García (2005, p 12) sustenta que:

Lo cual, de entrada, supone debilitar la autoridad y la rigidez formal de las normas jurídicas a favor de un importante incremento de márgenes de discrecionalidad que, indirectamente, hacen factible el éxito de todo tipo de presiones y circunstancias de oportunidad (GARCIA, CALVO, 2005, p. 12)⁸.

Com base nessa evolução do Estado moderno, marcado pela profunda transformação da concepção da lei^[18] e cuja mudança colaborou para que as políticas públicas se tornassem tema da ciência jurídica, Fabio Konder Comparato afirma que houve uma significativa mudança de paradigma, principalmente do Poder Legislativo sobre os demais poderes, uma vez que esse perdeu posição de superioridade, haja vista que a supremacia das leis como única manifestação legítima de poder desde o surgimento do Estado Social (COMPARATO, 1998, p. 44).

Nesse sentido, o autor esclarece que à medida que

[...] a legitimidade do Estado passou a fundar-se, não na expressão legislativa, mas na realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programa da mente, o critério classificatório das funções ou dos Poderes só pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental. (COMPARATO, 1998, p. 44)

Em tradução livre: “O que supõe, desde o início, o enfraquecimento da autoridade e da rigidez formal das normas jurídicas em favor de um aumento significativo das margens de discricionariedade que, indiretamente, viabilizam o sucesso de todo tipo de pressões e circunstâncias de oportunidade”.)

Nessa medida, conclui o autor que, atualmente, a legitimidade do Estado não se funda mais na expressão única do Poder Legislativo, pois as atitudes que a ele são impostas exigem mais do que a tarefa de legislar, o que permite o resgate da importância dos demais poderes, que conjuntamente poderão participar da atividade de planejamento do Estado, e, conseqüentemente, contribuir para a prática das políticas públicas.

Outro autor a ser mencionado e que se debruçou sobre o conceito de política pública como desdobramento da norma jurídica foi Ronald Dworkin. Em seu raciocínio o jurista aponta três tipos de normas: as regras, os princípios e as *policies*. Segundo ele, de maneira genérica, os princípios indicam um conjunto de padrões (*standards*) que não são regras nem se confundem com a política pública (*policies*), pois são padrões observados por exigência de justiça ou equidade, e não porque promovem ou asseguram situações políticas, econômicas ou sociais desejáveis.

Em síntese, para Dworkin, as *policies* são:

“[...] aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado deve ser protegido contra mudanças adversas) (DWORKIN, 2002, p. 36).

Patente, portanto, a individualização das políticas públicas (*policies*) para Dworkin em relação às regras e aos princípios. Aproveitando-se desse raciocínio, Comparato explica que enquanto as *policies* buscam estabelecer metas ou finalidades coletivas, os princípios tendem a estabelecer um direito individual.

A despeito de todas as interpretações construídas em linhas anteriores, há interpretações jurídicas diversas acerca da categoria jurídica das políticas públicas. A exemplo, Maria Paula Dallari Bucci, que diferencia as políticas públicas das normas jurídicas. No seu entender não se encontram nas políticas públicas a mesma generalidade e abstração das normas, caracterizadas pelo enunciando de um “dever ser” (BUCCI, 2001, p. 07).

Para a autora as políticas públicas atuam preenchendo espaços normativos e concretizando princípios e regras. Desse modo, diversamente dos princípios e regras jurídicas (que descrevem e nos quais se baseiam direitos), as políticas públicas propõem objetivos gerais e abstratos, e são construídas para a consecução de metas determinadas. Em resumo, a autora conclui que “princípios são proposições que descrevem direitos; políticas (*policies*) são proposições que descrevem objetivos (BUCCI, 2001, p. 11).

Outra linha de pensamento é a de Patrícia Massa-Arzabe, para quem uma definição ampla de políticas públicas pode ser uma “[...] política voltada a fazer avançar os objetivos

coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão ou da interdependência social.” A autora afirma, ainda, que as políticas públicas podem ser:

“[...] colocadas sempre no ângulo da atividade, como conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos juridicamente relevantes [...]” (MASSA-ARZABE, 2001, p. 61 - 63).

Resta nítido que várias são as interpretações que se formulam para as políticas públicas dentro do cenário jurídico, de modo que não há uma definição uniforme a esse respeito. No entanto, tomando os aspectos presentes dentro da maior parte dos conceitos, constata-se que as políticas públicas buscam a realização de certos objetivos, caracterizando-se por uma cadeia de atividades tendentes a realizar finalidades socialmente relevantes.

Desse modo, voltando ao pensamento de Fábio Konder Comparato (1998, p. 41), para quem a política pública é antes de tudo atividade, ou melhor, “[...] um conjunto de normas e atos tendentes à realização de objetivos determinados”, constata-se sempre a presença de uma finalidade. Cuida-se, portanto, de uma das marcas das políticas públicas, presente em definições mais restritivas, ou até mesmo naquelas em que se busca assemelhá-la ao conceito de Ronald Dworkin ou às normas diretrizes. É de se notar, também, que a maioria das concepções está ligada à concretização de objetivos socialmente relevantes, e, dessa forma, não há óbice em ligá-las à concretização de direitos, principalmente dos direitos humanos.

2.2 Avaliação Jurídica de Políticas Públicas

A discussão proposta no tópico anterior é relevante, porque durante muito tempo a influência que o Direito exerceu na conformação da atuação por meio da política pública ficou adstrita ao âmbito das discussões e estudos da Ciência Política.

A incorporação das políticas públicas no campo [119] de estudo jurídico somente passou a ter espaço quando houve aceitação do relacionamento profundo e codependente que existe entre as esferas jurídicas e políticas, em que, de um lado, o Direito, na condição de elemento jurídico que transpassa todos os níveis da política, exerce a função de agente configurador das políticas públicas, atuando como definidor de objetivos, diretrizes e princípios da ação governamental, e, de outro, depende de políticas públicas eficientes para que uma parcela significativa dos direitos previstos no ordenamento jurídico sejam efetivados (COUTINHO, 2013. p. 02).

Essa perspectiva está vinculada à adoção de uma visão funcional do Direito, que alarga sua base anteriormente pautada num viés meramente dogmático, das normas formais que compõem o Direito, e avança para a pragmática jurídica, ou seja, a aplicação do direito em sociedade. Nesse sentido, considerado como fim, o fenômeno jurídico é ampliado para abranger categorias jurídicas que contribuam para construção de políticas públicas capazes de gerar efeitos sociais estáveis e sustentáveis (CASTRO, MELLO, 2017, p. 11-12).

Dentro desse propósito o Direito se encontra associado ao desempenho do papel de impulsionar, desenhar e realizar as políticas públicas e é sobre ele que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política pública, pois é o regramento desenvolvido que permite a comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a administração pública (estrutura burocrática).

Nesse sentido, a análise jurídica de uma política pública pode iluminar caminhos rumo à efetivação de direitos sociais, e foi partindo dessa ideia que Maria Paula Dallari, autora cujas lições orientam esta pesquisa como importante marco teórico, estabelece as diretrizes conceituais para abordagem Direito e políticas públicas. |

No campo das premissas positivas, a autora propõe o entendimento (i) das políticas públicas como arranjos institucionais complexos. Essa concepção advém do pressuposto de que a política pública é um aglutinado de dados e processos, que envolve um conjunto de normas, atores, ações, instituições, os quais são juridicamente regulados, visando adequar meios e fins. Essa coordenação resulta nos arranjos. [110]

Cada arranjo jurídico institucional traduz uma diretriz, um elenco de atores governamentais e não governamentais, uma escala ideal, uma estratégia, enfim, um quadro mais amplo, que incorpora também a dinâmica das relações entre os vários elementos. Nesse sentido, a análise integrada dos arranjos jurídicos institucionais pode permitir operacionalizar o aperfeiçoamento das relações que se estabelecem entre as políticas e o arcabouço jurídicos que as conforma e instrumentaliza. Isso porque são verificados os processos de construção institucional, levando em conta os inúmeros aspectos e dimensões jurídicas existentes, identificando-os e discutindo-os de acordo com a dinamicidade em que desenvolvem o seu papel nos procedimentos e rotinas.

Outro aspecto levantado por Bucci consiste no fato de que análise de políticas públicas tem como problema central a ação do poder público, uma vez que as decisões privadas partem do seio do poder governamental. Nesse sentido a decisão governamental deve ser entendida como problema central para a compreensão de políticas públicas, pois é a partir dela que os

processos jurídico-institucionais de formação e implementação da agenda podem ser entendidos.

Obedecendo essa perspectiva, a construção dos arranjos institucionais, para fins de análise, deve ser racional, estratégica e ter amplitude de escala como identificadora da política pública. Isso significa que o centro dessa análise não está nas omissões governamentais (plano analítico importante para o controle judicial das políticas, por exemplo), pois o horizonte é o entendimento do governo em movimento, numa direção racionalmente concebida, que compreende os passos em que se desdobra a ação, a clareza sobre os atores envolvidos, a relação entre eles e assim por diante.

Essa ideia de ação estratégica de Bucci é orientada por Charles Lindblom, na obra “Still Mudding Through,” de 1958, que formula abordagem conhecida como incrementalismo, em que se propõe a estruturação da análise do processo de decisão governamental que culmina na noção de análise estratégica, assimilada às ferramentas de trabalho do administrador público e privado.

A autora também elege premissas negativas, assunções que devem ser afastadas da estipulação metodológica da abordagem de direito e políticas públicas, destacando, nesse segmento, a condição de que as políticas públicas não podem e não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam. Isso porque há diversas outras dimensões da gestão pública no campo da economia, da cultura, da política, da história e da geografia que não podem ser subsumidas à normativa [11]constitucional ou legal que reconhece um direito.

O ponto de partida da análise deve ser o de que os arranjos institucionais complexos, considerados como políticas públicas, são conformados pelo Direito, embora não redutíveis a ele, ou seja, há a previsão de direitos, cuja efetivação se dá por meio das políticas públicas, mas a política pública não é sinônimo de direito nem pode ser reduzida às disposições jurídicas, em particular às disposições constitucionais, pois tal como explicado no tópico anterior, elas são diretrizes.

Isso evidencia a importância de estabelecer as políticas públicas como categoria de análise e estruturação da atuação do Estado, ainda que superado o Estado pós-liberal, momento em que conceito de políticas públicas foi forjado, e explica o motivo pelo qual políticas públicas não podem ser reduzidas às políticas sociais, haja vista as inúmeras espécies existentes, tais como políticas públicas reguladoras, de indução ou fomento, dentre outras.

Com isso Bucci enfatiza o cuidado para não criar um “Direito das políticas públicas”, pois o saber jurídico, no campo das políticas públicas, não pode prescindir da análise dos

aspectos econômicos, políticos e de gestão inerentes à abordagem, além das normas e processos jurídicos que funcionam como vértebras dessas políticas.

Por último, a autora estabelece a necessidade de formulação de uma metodologia geral a partir da sistematização de estudos de caso, com base na análise da estruturação e do funcionamento jurídico das políticas públicas selecionadas, cuja tônica não recaia sobre o direito subjetivo, mas sobre o modo de organização das estruturas jurídicas, internas ao Estado ou mediadas por ele e que fazem eficaz o exercício do direito.

Sob esses antecedentes, e diante da variedade de conexões possíveis entre o Direito e políticas públicas, uma estratégia metodológica possível se desenvolveu: a abordagem Direito Políticas Públicas, utilizada para essa pesquisa e que será melhor explicada nos tópicos seguintes.

2.3 Avaliação de Política Pública: construção metodológica

Preliminarmente à construção método de avaliação que essa pesquisa se propõe a fazer, necessário que se faça um estudo sobre os fins da avaliação de uma política pública. No capítulo anterior foi realizada uma apresentação sobre a avaliação dentro do ciclo de políticas públicas e, a partir dele, é possível estabelecer por consenso que a avaliação de políticas públicas utiliza a metodologia de investigação para determinar em que medida as políticas, os programas e os projetos sociais alcançam seus objetivos (SERAPIONI, 2016, p. 61).

No entanto, é importante ressaltar que a avaliação não se restringe somente a métodos e instrumentos para conduzir com sucesso um processo de avaliação; ela também desenvolveu uma teoria própria que abarca tanto os aspectos que serão sujeitos à avaliação quanto as formas de obter conhecimentos válidos para reconhecer tais aspectos (SERAPIONI, 2016, p. 61).

O ato de avaliar no sentido de julgar o valor das ações com o propósito de evoluí-las [112] é tão antigo quanto a consciência humana. No entanto, a avaliação, tal como a conhecemos atualmente, teve seu início com a Revolução Científica registrada no século XVI e XVII, quando se estabeleceu uma distinção entre os fatos e os valores. Antes a ciência era assim responsável por recolher e utilizar fatos e não por julgar valores. A partir desse período houve uma diferenciação do ato [113] de recolher a informação do ato de julgá-la, representando a base do reconhecimento da avaliação como atividade sistemática (SERAPIONI, 2016, p. 62).

No que se refere à avaliação dos programas sociais e, por consequência, de políticas públicas, embora tenha sido iniciada nos Estados Unidos no início do século XX, foi somente

a partir do anos 1960 que ela passou a ser aplicada em larga escala, no âmbito do processo de reforma do Great Society⁹ da luta contra a pobreza, nos governos Kennedy e Johnson. Foi um período marcado pelo amplo investimento de recursos do governo norte-americano em prol do combate ao desemprego e no intento de propiciar melhores condições de vida aos cidadãos, franqueando acesso a serviços públicos de qualidade na área da saúde e da educação (SERAPIONI, 2016, p. 62).

A expectativa de mudanças sociais decorrentes de tais programas levou o governo a financiar uma série de estudos avaliativos para verificar a efetividade do investimento e, ao mesmo tempo, introduzir uma maneira mais eficiente de distribuição de recursos. Nesse mesmo período, outros países experienciaram os seus primeiros processos de avaliação, entre eles Canadá, Suécia, Alemanha do Oeste^[114] (SERAPIONI, 2016, p. 63).

No primeiro estágio foram adotadas abordagens experimentais ou quase experimentais como instrumento para aferir os resultados das políticas e programas implementados, sendo Campbell e Stanley pioneiros da avaliação de programas sociais. Os autores propuseram estudos avaliativos sobre os programas utilizando métodos quase experimentais que adotavam princípios e condições experimentais em randomização¹⁰ e controle (SERAPIONI, 2016, p. 70).

O florescimento da metodologia avaliativa foi constante até a crise de 1980, tendo avançado até a introdução das abordagens^[115] por multimétodos, uma mescla da abordagem construtivista com a abordagem positiva experimental. No entanto, em virtude da priorização à redução do déficit público a partir daquela década, houve uma mudança drástica na finalidade da avaliação, que se tornou um instrumento de racionalização da despesa pública dos Estados e um meio para nortear os governos na contenção de gastos (SERAPIONI, 2016, p. 64).

Nesse âmbito, com o aumento da pressão sobre os escassos recursos destinados aos programas sociais, o número e os tipos de avaliações centradas nas questões econômicas aumentaram consideravelmente, e várias áreas de estudo desenvolveram métodos, destacando-se os economistas que desenvolveram ferramentas para a análise de custos e benefícios dos programas públicos, os quais, apesar do rigor, revelaram-se insuficientes para explicar a complexidade das dimensões não econômicas das avaliações de programas e serviços sociais (saúde, educação, assistência social etc.).

⁹ A Grande Sociedade (em inglês: Great Society) foi uma série de programas domésticos adotados pelo presidente dos Estados Unidos Lyndon B. Johnson em 1964–65. Seus objetivos declarados eram eliminar a pobreza e a injustiça racial. John A. Andrew Lyndon Johnson and the Great Society: I.R. Dee, 1998

¹⁰ Qualquer procedimento usado como seleção aleatória para alcançar o equilíbrio entre os grupos de estudos no tamanho ou nas características basais.

Assim, a partir dos anos de 1990, a avaliação que se difundiu em países da Europa como resultado do impulso e da pressão exercida pela União Europeia trouxe aspectos metodológicos de avaliação sensíveis e preocupados com uma perspectiva interdisciplinar. Desse modo, as abordagens qualitativas começaram a tomar um espaço mais significativo e tornaram-se métodos imprescindíveis para avaliação de políticas públicas e serviços sociais, de saúde e educação.

À vista disso, o pluralismo metodológico assumiu uma crescente importância entre os estudiosos e avaliadores. Houve uma conversão dos denominadores comuns, alicerçados em abordagens mais pragmáticas e menos ideológicas, e três pressupostos podem ser apontados como norteadores das avaliações de programas e políticas, o que se passa a expor a seguir.

O primeiro pressuposto está concentrado na própria questão metodológica. A avaliação é um campo que utiliza uma ampla gama de ferramentas das ciências sociais (tanto quantitativa com qualitativas), nesse sentido ela utiliza métodos e técnicas que em regra são adotados pela investigação social e [apresentam](#)^[116] o mesmo rigor e debilidade. A despeito dessa equivalência, vale dizer, a avaliação é mais problemática que a investigação social, pois não se restringe a compreender a ação social, mas avança para formular um juízo argumentativo sobre políticas e programas, uma vez que mais importante que provar o propósito da avaliação é [melhorar o programa](#)^[117] (BEZZI, 2003, p. 29)

Não se pode olvidar, também sobre as questões metodológicas, que a literatura de métodos de investigação não mais se caracteriza pela rigidez e a oposição das perspectivas de análise, tal como aconteceu no passado. Atualmente tem emergido o consenso de que o grande desafio da avaliação é combinar métodos, perguntas e questões empíricas, e não defender uma única abordagem metodológica para todas as questões.

Nessa direção, Patton (1997, p. 297) propõe um paradigma, por ele definido como “*paradigm of choice*”, [em que argumenta pela necessidade](#)^[118], dentro dos processos avaliativos, de haver um amplo repertório de métodos e técnicas a serem utilizados para a multiplicidade dos problemas existentes. Por esse paradigma, o autor reconhece que diversos métodos são apropriados para distintas situações e propósitos de avaliação, e estimula a importância de se adotar uma pluralidade metodológica para responder às diversas questões colocadas pelos processos de avaliação, bem como às necessidades dos diferentes atores nele envolvidos.

Influenciado pelo pensamento de Paulo Freire, os princípios da metodologia do modelo avaliativo defendido Patton está fundados na implantação da ação social e na execução de mudanças incrementais que, combinadas com métodos mistos de abordagens qualitativas e quantitativas, tornam-se capazes de ajustar as distintas necessidades do contexto. A proposta de

Patton é que as avaliações integrem desenho, implementação e avaliação para produzir iniciativas resilientes e sustentáveis. A nova abordagem se propõe a olhar para trás (o que foi) a fim de informar o futuro (o que pode ser) com base na trajetória presente (o que está sendo agora).

O segundo pressuposto está vinculado na utilidade [1119] dos resultados, pois as diferentes definições analisadas não podem ser consideradas com uma parte separada do processo de tomada de decisões. Conforme afirmam Aguilar e Ander – Egg (1995, p. 132), não se avalia exclusivamente por interesse acadêmico ou curiosidade intelectual, mas também por interesse prático e utilitário.

Entretanto, as experiências de avaliação ocorridas a partir de 1960 demonstraram escassa capacidade de influência da avaliação na produção dos resultados sobre os programas sociais e decisões de governo, o que levou Patton (1997, p. 20) a escrever especificamente sobre a necessidade de os resultados das avaliações serem julgados pela sua utilidade.

Na obra denominada *Utilization-Focused Evaluation* (Avaliação Focada na Utilização-tradução livre) [1120] o autor argumenta e recomenda que os avaliadores de programa sociais e políticas públicas devem manter uma estreita relação com os promotores e financiadores das avaliações, no sentido de cooperarem para identificar os pontos críticos do programa ou serviço, a fim de escolher o melhor tipo de avaliação e melhor forma de produzir resultados.

Por fim, o terceiro pressuposto diz respeito ao pluralismo de valores. Para explicá-lo, recorre-se ao modelo de avaliação proposto por Guba e Lincoln (1989) na obra *Fourth Generation Evaluation* (Avaliação da quarta geração [1121] – tradução livre), em que defendem que os produtos da avaliação devem ser resultado da adoção de uma abordagem hermenêutico-dialética, vale dizer, aquela que visa valorizar as demandas, as preocupações e os assuntos postos pelos diversos atores e grupos de interesse. Dessa maneira, a avaliação deve estar focada em um processo interativo, participativo e negociado que envolve as pessoas empenhadas na produção, uso, implementação, beneficiários e as vítimas (pessoas que poderão ser afetadas negativamente pelo processo avaliativo), em resumo, plural. [1122]

Esses três pressupostos básicos, como questões chaves que permeiam as diversas definições sobre a avaliação, instruíram a combinação para o desenvolvimento abordagem jurídica desenvolvida nesta pesquisa.

2.3.1 Abordagens à avaliação

Uma vez conhecidos os pressupostos e a evolução metodológica da avaliação de políticas públicas, esta seção será destinada à apresentação dos principais modelos de avaliação desenvolvidos nos últimos 50 anos, bem como à contribuição teórica de reconhecidos estudiosos desta matéria. Para tanto, foi eleita a tipologia desenvolvida por Nicolleta Stame (2001), que classificou os modelos de avaliação em três grandes abordagens: i) positivista-experimental, ii) pragmatista-da qualidade e iii) construtivista.

Antes, saliente-se que a autora opta pelo uso do termo “abordagem” em detrimento do vocábulo paradigma por duas razões: a) uma abordagem é um conjunto de modelos diferentes, portanto, apresenta menor rigidez que os paradigmas; b) as abordagens coexistem enquanto os paradigmas se substituem ao longo das modificações científicas.

A abordagem positivista–experimental foi desenvolvida a partir de estudo nos Estados Unidos realizado das políticas públicas dirigidas ao combate à pobreza no território. Entre os principais autores, Stame (2007, p. 26) cita Hyman, Suchman e Weiss com seus primeiros trabalhos, Campbell, o teórico da experimentação, e os autores mais ecléticos, como Rossi, Freeman e Lipsey e Chen. [1123]

Por esta abordagem, a principal tarefa da avaliação é medir os efeitos de um programa e, nesse sentido, há uma exigência de que o avaliador tenha definido com precisão os seus objetivos da política e quais serão os indicadores aptos para efetuar tais avaliações. Assim, para tornar mais descomplicada a clareza dos objetivos, foi introduzida a distinção entre finalidades, que são as aspirações não quantificáveis, e os objetivos em si, que são as metas a serem alcançadas.

Na abordagem positiva o foco é a avaliação *ex-post*, sem qualquer preocupação em analisar o processo de implementação do programa. Desse modo, para atender ao requisito da objetividade da avaliação, ela recorre a desenhos experimentais ou quase experimentais, técnicas de pesquisa quantitativas e avaliadores externos ao programa..

Os maiores desafios desse tipo de avaliação estão na compreensão de funcionamento do programa e nos mecanismos intermediários que se relacionam às causas e aos efeitos gerados, uma vez que as formas de implementação e os implementadores podem ser causa da ineficácia de uma política, a despeito do desenho original.

A abordagem pragmática - contrariamente à abordagem experimental, cujo critério de avaliação é o alcance de objetivos - pretende avaliar os programas com base nos valores que

podem ser internos ou externos a eles. A respeito, Moro (2009, p. 55) nos diz que pela abordagem pragmática não deve ser o programa a “estabelecer *a priori* a validade de um objetivo, **mas deve ser o resultado de uma pesquisa avaliativa.**”^[1124]

Para Michel Scriven (1991), considerado o fundador desta abordagem, a avaliação deve ser livre dos objetivos, pois se a avaliação está induzida por essas metas pode haver uma neutralidade do avaliador no estabelecimento das variáveis. O avaliador não deve se deixar influenciar pelos objetivos, ele deve basear-se nos seus valores e competências para analisar o programa (SERAPIONI, 2016, p. 70).

Esse modo de avaliação é adequado para ^[1125]apreciar a efetividade e a eficiência de serviços que estão vinculados a respostas das necessidades da população, pois os princípios deste modelo estão incorporados em todas as estratégias de avaliação das instituições que se inspiraram na gestão da qualidade e em sua melhoria contínua.

Como forma de execução desse processo avaliativo Scriven (1995, apud SERAPIONI, 2016, p. 71) estabelece que uma vez determinados os padrões de qualidade de um determinado serviço social, a equipe de avaliação será responsável por: i) mensurar o desempenho (performance) do serviço; ii) compará-lo com os padrões estabelecidos na fase da programação; iii) expressar um juízo sobre as variações identificadas.

A última tipologia é a abordagem construtivista, **consistindo em um conjunto de modelos de avaliação**^[1126] que partilham o enfoque pela valorização dos diferentes atores e o reconhecimento da importância da fase de implementação. O interesse dos avaliadores nesse tipo de abordagem é mais do que aferir os alcances dos objetivos ou padrões que haviam sido previamente estabelecidos (e, por isso, são considerados os efeitos negativos e positivos ocasionados pela política), observar o desenvolvimento das intervenções,

Expostos os pressupostos conceituais de cada abordagem da avaliação no que concerne ao seu uso, é preciso registrar que a abordagem pragmática é a mais utilizada nas avaliações dos serviços socioassistenciais, educativos, de saúde e, no geral, no setor de serviços públicos. A abordagem positivista-experimental, de outro lado, segue sendo a preferida dos promotores e financiadores de avaliações por permitir alcançar dados objetivos acerca do alcance ou não do resultado da política, independentemente da qualidade dos efeitos gerados. A abordagem **construtivista**^[1127] continua sendo considerada a menos relevante.

A despeito disso, tem-se a dizer que nesta dissertação não se estabelece qualquer hierarquia entre elas, aliás, pugna-se pela necessidade de que o uso de cada variável seja estabelecido de acordo com objetivo pretendido no processo avaliativo e, quando possível, que haja a combinação dos métodos, sendo inclusive esta a proposta da presente pesquisa.

2.3.2 Modelos de avaliação

É possível distinguir em termos de predominância dois principais modelos de avaliação: a avaliação tradicional e avaliação pluralista.

A avaliação tradicional é considerada uma avaliação técnica, que busca enfatizar os efeitos da política mediante pesquisa do sistema causal responsável por explicar o seu funcionamento. A maior dificuldade desse segmento avaliativo está na *expertise* dos avaliadores, uma vez que cabe a eles a responsabilidade de escolha de métodos objetivos e neutros para realizar a análise (SOUZA, OLIVEIRA, 2015, p. 308).

Tem destaque dentro da avaliação tradicional o método experimental, que consiste em estabelecer a análise de duas amostras, uma submetida aos efeitos da política pública e a outra não. Quando a política alcança maturidade na produção de resultados, a medida dos efeitos a ela relacionados é avaliada sobre a amostra experimental^[1128], e, depois, confrontada com o estado da outra amostra que não recebeu os efeitos da política pública, denominada grupo de controle. (SANTO, VERRIER, 1993, apud SOUZA, OLIVEIRA, 2015, p. 308).

A avaliação tradicional, por aplicar-se a variados contextos, foi denominada por Turgeon (1998, p. 198) de avaliação “*prêt-à-porter*”. Como motivo, explica-se:

A avaliação é aqui normativa experimental e de balanço, ela visa identificar a posteriori se o programa ou a política: a) produz o impacto almejado; b) encontra seus próprios objetivos; c) fornece um rendimento (custos/impactos) interessante e d) não poderia ser substituída por soluções alternativas menos dispendiosas (TURGEON, 1998, p. 198).

Segundo Meny e Thoenig (1989, p. 309) dois tipos de dimensão de tempo podem ser adotados nas avaliações: a) o corte longitudinal, ou seja, considerar diversos momentos após o começo da intervenção pública (e mesmo um momento anterior à intervenção); b) o corte transversal ou instantâneo, relacionado a um único momento depois que a intervenção ocorreu. Para o corte transversal devem ser pesquisados dois tipos de população, com características idênticas: aquela que foi objeto de intervenção (grupo alvo) e outra que não foi (grupo controle) para observar as diferenças.

A despeito de algumas experiências de avaliação participativa, que também acomoda elementos de avaliação pluralista, a administração pública adota principalmente a avaliação tradicional. Ela foi incorporada no âmbito das reformas do Estado, introduzida em todo o mundo, com discursos para modernizar e inovar o setor público, por meio de alguns elementos tidos com componentes da boa gestão desse setor.

[Como elementos |1129]Lagroye, François e Saueck (2006, p. 491) apontam: utilização de princípios do gerencialismo e de métodos de gestão de recursos oriundos de empresas privadas, baseados na valorização dos resultados e da performance; a fiscalização do trabalho do servidor; a otimização dos recursos por meio da gestão previsional dos empregos, formação técnica, mobilidade, círculos de qualidade. Em síntese, preconiza-se a responsabilização dos gestores e a definição de um projeto de ação estatal com objetivos a serem alcançados. Nesse contexto, a avaliação tradicional é um processo importante, com vistas a averiguar a consecução dos objetivos estabelecidos e a correção dos rumos da política pública.

No entanto, a despeito de seu uso, tem-se observado uma tendência na administração pública a favorecer o desenvolvimento de avaliações mais pluralistas. Nesse sentido, prevê-se que os modelos terão equivalência, devendo a avaliação tradicional ser designada para o âmbito de algumas instituições públicas e a avaliação de cunho pluralista para os serviços e políticas mais transversais e que contemplem atores diversificados.

Essa tendência está diretamente relacionada com os novos princípios que têm orientado a ação estatal, como os três seguintes, destacados por Chevalier (2004, p. 46 e 47): a substituição, que refere-se aos incentivos ofertados pelo Estado às iniciativas dos atores sociais como participantes na gestão das funções coletivas, bem como o apoio por ele concedido para regular as reações mútuas estabelecidas; a proximidade, que determina que os problemas devem ser tratados no nível em que se colocam para os cidadãos, devendo ser obedecida, pelos dispositivos de gestão, uma lógica de proximidade; as parcerias, que buscam associar os atores sociais na implantação de resolução de problemas públicos mediante a delegação nas diversas escalas e no âmbito de todos os serviços. Dentro dessas perspectivas, destacam-se as parcerias público-privadas, mediante as quais pessoas públicas se associam às pessoas privadas para efetuar o financiamento, a concepção, ou execução de serviços públicos.

Enquanto na avaliação tradicional o avaliador é um especialista externo ao programa ou à política, sendo ele o ator central da avaliação, na concepção pluralista, a avaliação se torna uma construção coletiva em que os diversos atores envolvidos irão julgar a pertinência da ação estatal, e não simplesmente observarão se os efeitos da política pública estão de acordo os objetivos iniciais traçados (SOUZA, OLIVEIRA, 2015, p. 310).

No modelo pluralista o especialista não tem o monopólio do método de avaliação. A delimitação do campo de análise e dos objetivos são postos em discussão entre parceiros da política avaliada ao longo do processo. Esse tipo de avaliação traz como aspectos: a) não há nenhuma realidade objetiva, mas verdades relativas. O avaliador não pode ser fazer julgamentos sobre a ação política sem considerar os diferentes pontos de vista que se relacionam com os

envolvidos; b) um programa público, uma vez que opera um sistema social, é um conjunto complexo de interações entre ações, reações dos atores e do contexto e não pode ser estudado independentemente de seu ambiente, ou mesmo parcialmente (SOUZA, OLIVEIRA, 2015),

O modelo pluralista de avaliação questiona o postulado da supremacia dos *experts* e valoriza a representação política dos implicados, ou seja, grupos de interesse, representantes das administrações, corpos intermediários, ou melhor, uma avaliação coletiva. O que está implícito neste tipo de avaliação é o conceito de aprendizagem coletiva, em que a qualidade da avaliação é baseada na integração de ideias produzidas na sociedade e nos debates suscitados.

Turgeon (1998) denomina a avaliação pluralista de “avaliação sob medida” que se contrapõe à avaliação tradicional, por ele chamada de “*prêt à porter*”. Segundo o autor:

Realizar uma avaliação sob medida é aceita, quando de seu planejamento como de sua realização, de encorajar um papel de primeiro plano aos diferentes grupos de atores interessados na política pública. Assim, o avaliador, está na escuta do terreno [...]. Ele não chega com uma série de questões formuladas a priori, as quais os sujeitos deverão responder. Ele empreende com as partes interessada um processo construção coletiva do conhecimento (TURGEON, 1998, p. 198).

Quando se trata de observar os efeitos da política, esse método de avaliação elege os participantes como aqueles que devem estimados, e não uma lista de efeitos fornecida antecipadamente ou uma identificação a partir de dada teoria. A despeito disso, a dificuldade de escolha de uma metodologia permanece, pois a avaliação pluralista deve combinar a racionalidade científica com a racionalidade política dos atores envolvidos.

De todo modo as vantagens desta abordagem metodológica são inúmeras, com a participação ampliada do envolvidos e diversificação do critério de avaliação, a possibilidade de apreender a realidade em sua complexidade pelo compartilhamento de diferentes perspectivas permite o surgimento de um quadro mais completo da realidade. Com base nessa proposta que se baseia a construção da avaliação jurídica da política pública, aqui desenvolvida, que combina modelos metodológicos da ciência política e da abordagem do direito para analisar o Pronaf-Mulher.

2.4 Aspectos Relevantes Considerados nas Avaliações

A literatura de avaliação de políticas públicas costuma distinguir os critérios de avaliação dessas políticas e programas sociais em eficiência, eficácia e efetividade. Tal distinção é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por conseguinte, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

A avaliação da eficiência de um programa refere-se à relação entre os custos de uma determinada ação pública e os resultados alcançados. Para Arretche é essa a avaliação cuja efetivação e desenvolvimento são mais necessários atualmente no Brasil e “[...] embora bastante negligenciadas, impõem-se porque a eficiência é um objetivo democrático” (ARRETCHE, 2001 a, p. 34):

Na verdade, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando dinheiro do contribuinte. Ora, a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (public confident) no Estado e nas instituições democráticas. O desperdício de recursos, a corrupção ou a incapacidade governamental são, na verdade, entraves à utilização de recursos publicamente geridos para finalidades efetivamente públicas (COHEN e ROGERS. 1993, apud ARRETCHE, 2001a, p. 36).

A avaliação da eficácia, por sua parte, é a “avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, apud ARRETCHE, 2001, p.34), ou, em outras palavras, a análise do grau em que os objetivos e as metas estabelecidas foram concretizados num determinado tempo de execução do programa.

A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. (...) Nesse tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas (ARRETCHE, 2001a, p. 34).

Por sua vez, a avaliação de efetividade relaciona-se aos impactos diretos e indiretos dos serviços ofertados pela ação pública, na vida da população que recebe determinado programa, ou seja, trata-se da verificação das mudanças efetivas naquela realidade objeto do programa. É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre a avaliação e análise torna-se mais clara, haja vista a necessidade demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão eventualmente relacionados à política pública avaliada.

Sobre o critério da efetividade Arretche destaca:

Na medida em que este critério está fortemente relacionado a determinados ideais de igualdade e justiça social e, por esta razão, à expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós, a correlação entre políticas e seus parcos resultados tem estado presente no discurso analítico das políticas públicas (ARRETCHE, 2001^a, p. 32).

Nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica não está na distinção entre produtos e resultados, mas sim na forma de demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles de sucesso ou fracasso) estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos pela política pública em análise. É por isso que avaliações confiáveis sobre a efetividade dos programas são tão raras.

Ademais, ainda pesam sobre essa avaliação a dificuldade de obtenção de informações sobre os programas e as populações analisadas, bem como questões metodológicas no que diz respeito à possibilidade de isolar a interferência de variáveis intervenientes em qualquer sistema aberto de análise social, passando pelas dificuldades operacionais relacionadas aos custos financeiros e organizacionais que envolvem uma pesquisa de campo

Vale ressaltar que as avaliações pautadas nos critérios de eficácia, eficiência e efetividade de programas levam em conta, de forma predominante, os objetivos e a metodologia de implementação definidos na formulação desses programas. Isso constitui, inclusive, questão essencial na percepção corrente da avaliação, uma vez que determinar parâmetros avaliativos distintos daqueles estabelecidos pelos formuladores tenderia a gerar sempre avaliações negativas. Marta Arretche cuida de alertar a respeito desse entendimento, observando que:

Supor, no entanto, que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores também implicará uma conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isso ocorra, em outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores (ARRECTHE, 2001b, p. 45).

Para a autora, uma avaliação que leve em conta tão somente os objetivos e as estratégias definidos no desenho original dos programas possui um conteúdo essencialmente ingênuo. Assim, sugere:

Para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas (ARRECTHE, 2001b, p. 46).

Na percepção de Arretche (2001b, p. 49), a implementação é um campo de incertezas e concretiza-se, de modo geral, por meio de uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores e entre os vários implementadores que ocupam diferentes posições na estrutura administrativa do governo. Ainda que esses implementadores sigam as orientações

originais dos programas e, enquanto agentes públicos, suas ações estejam circunscritas a determinado campo regulatório, isso não garante obediência irrestrita ao desenho original:

[Os implementadores] têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm, com efeito, a prerrogativa de fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais (ARRETCHE, 2001b, p. 48).

Nesse sentido, uma vez que o ambiente em que se desenvolve a implementação das ações públicas é bastante instável, caracterizado por dinâmicas inteiramente alheias à vontade dos implementadores, quando a avaliação é realizada é importante que outros aspectos sejam percebidos pelo avaliador e, em vez de serem percebidos como problemas, devem ser absorvidos com um dado da realidade.

Desse modo, uma metodologia de avaliação não pode concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, independentemente da vontade política, da ética, ou do interesse dos formuladores e implementadores. Uma metodologia adequada deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores e que resultaram no não alcance das metas e objetivos inicialmente previstos.

2.5 Avaliação Jurídica: abordagem direito e políticas públicas (DPP)

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) parte da premissa de que as regras estruturais de cada instituição têm repercussão direta na produção destas, ou seja, é “uma força relevante que vai além dos indivíduos e grupos que as compõem” (SOUZA, 2006, p. 20-45). Ela também tem como pressuposto que o controle interno é responsabilidade da instituição executora da política pública, haja vista a autotutela, que permite não só identificar um quadro real das políticas públicas desenvolvidas, como possibilita avaliar a composição do binômio eficácia e eficiência, por meio da verificação do cumprimento dos objetivos e metas constitucionais e da análise da proporcionalidade material entre fins e meios que, inevitavelmente, alcança a análise do custo social e da repercussão sobre a formação de uma consciência coletiva, de interesse público (BUCCI, 2002, p. 183).

Nesse sentido, a abordagem Direito e Políticas Públicas se estrutura como um mecanismo de diagnóstico individualizado de cada política pública desenvolvida, e tem por fim ora compor uma nova agenda de governança proativa, ora estabelecer um cronograma de ações institucionais virtuosas, na esfera administrativa, repressiva e de assessoramento.

O seu objeto é a ação governamental coordenada em ampla escala, atuando sobre questões complexas, na busca por desenvolver estratégias adequadas que sejam solidificadas por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que norteiam a ação governamental e, a partir disso, promover transformações jurídicas institucionais, uma vez que passa a ser possível detectar pontos positivos existentes na política que deverão ser preservados. Quanto aos pontos negativos, como lacunas/omissões, obstáculos, fraudes, deverá ser realizada a correção de fluxos e a revisão de metas.

Os autores Bucci e Coutinho (2017, p. 317-318) destacam três premissas importantes adotadas para o exercício da abordagem DPP. Primeiro, ter por inequívoco que a compreensão da política pública perpassa a identificação dos aspectos jurídicos que as compõem e as diversas funções desempenhadas pelo Direito no processo de formulação e execução. Deste modo a normatização dos objetivos estabelecidos, a demonstração dos instrumentos necessários à sua execução; o desenvolvimento e democratização de canais de participação social não afasta a necessária distinção entre a política pública e os elementos jurídicos que a compõem.

Segunda premissa, a identificação dos traços jurídicos existentes nas diretrizes de composição, funcionamento e limites que disciplinam os arranjos jurídicos - instrumentos responsáveis pela disciplina da implementação dos programas pelo governo - torna mais inteligível a compreensão da sua configuração e mais eficiente sua avaliação. Terceiro, e por último, é princípio da abordagem DPP que esta tenha por possibilidade/necessidade o aperfeiçoamento de políticas públicas e de seus arranjos a partir de uma perspectiva jurídica, de modo a propiciar a elas a obtenção de maior eficácia, legitimidade e efetividade. No fim, com a conjugação desses ativos a abordagem DPP permite que se realize um exame estruturado dos fatos políticos e jurídicos no processo de elaboração e execução de políticas públicas.

Esse exame da pesquisa DPP possui diferentes vertentes/eixos de ação. A primeira vertente é a do direito material ou organização. Dedicar-se a explorar o direito material, sendo o seu foco a institucionalização de direitos, em especial os direitos sociais que, especialmente no Brasil, ganharam destaque a partir da Constituição de 1988. Há, aqui, uma ênfase nos resultados, a partir de como estão conformadas a dimensão organizativa e institucional associada a cada um dos direitos.

A segunda vertente é a do controle. Está centrada, como o próprio nome já diz, no controle e na fiscalização do exercício de responsabilidades legais e procedimentos devidos. Esse exame é exercido mediante iniciativas e decisões do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, e Advocacia Pública, além de órgãos como tribunais de contas,

controladorias e afins. Para esta perspectiva, é menor a ênfase no aspecto organizativo e funcional das políticas públicas, predominando o foco nas condutas de agentes públicos.

Finalmente, a terceira vertente diz respeito às disciplinas jurídicas com relação às políticas públicas, tais como direito administrativo, constitucional, processual, internacional e outros. A esse recorte cabe internalizar no direito as inovações trazidas pela DPP, concebendo formulações conceituais que serão experimentadas nas outras vertentes e oportunizarão à dogmática jurídica, a partir de seu desenvolvimento, a capacidade de organizar categorias inovadoras para operação do direito.

Cada vertente tem sua peculiaridade, e uma não necessariamente exclui a outra. Elas atuam em conjunto dentro da abordagem DPP e têm seu método complementado pelos esquemas de análise que se caracterizam por ser **esquematisações**^[1130] provisórias que guiam a pesquisa, organizando uma espécie de catálogo de referências, as quais deverão ser validadas por outras pesquisas, seja pela via da sistematização teórica, seja pela investigação empírica.

Inicialmente, foram adotadas como referência para os modelos de esquema as categorias instituições (arranjos institucionais) e processos (ação governamental), em razão do seu constante uso pela *policy analysis*. Entretanto, depois houve o desenvolvimento do quadro de referência de uma política pública, cujo fim era justamente realizar um recorte dos programas sociais através da identificação de seus principais elementos. Abaixo um esboço:

Imagem 01: Quadro de Referência de uma Política Pública

Elemento	Descrição
1) Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político- partidária.
2) Gestão governamental	Gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político- partidário.
3) Base normativa	Norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, a base normativa se compõe de outras normas não exclusivas do programa, nas quais se apoia o seu funcionamento.
4) Desenho jurídico- institucional	Organização do programa, numa visão macro. Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação.
5) Agente governamentais	Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros.
6) Agentes não governamentais	Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos.
7) Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais a ação dos vários agentes se interrelaciona, apoiada em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
8) Escala e público-alvo	Magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos.
9) Dimensão econômico- financeira do programa	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra, não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos podem atender a diversos serviços e programas.
10) Estratégia de implantação	Movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando em conta não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição, ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
11) Funcionamento efetivo do programa	Compreendido o desenho ideal do programa (itens 4 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental, para uma visão crítica.
12) Aspectos críticos do desenho jurídico- institucional	Análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação.

Fonte; Bucci, Ruiz 2019.

Como se pode perceber, o quadro de referência permite que identificação de como se dá a organização do programa de ação governamental, ou seja, quais são e como se relacionam os

elementos da política, quais são os papéis institucionais de cada agente e qual a ação, no sentido político e social, se faz necessária para que a política alcance a finalidade pretendida.

Em síntese, o método do quadro referência serve como um útil roteiro de questões a ser respondidas pelo jurista na elaboração de uma pesquisa sobre determinada política pública, ainda que essa seja mutável (mudanças de governo que implementa a ação, disponibilidade de recursos ao longo do tempo).

Partindo dessa premissa e considerando que o Pronaf-Mulher tem sua estrutura normativa delimitada dentro do espaço governamental, utilizaremos quadro de referência associado ao método referencial de controle de políticas públicas desenvolvido pelo Tribunal de Contas, devidamente esmiuçado nas próximas linhas, para identificar e analisar os elementos jurídicos das estruturas do programa, de modo a tentar explicar as dificuldades relacionadas à sua implementação.

2. 6 Referencial de Controle de Políticas Públicas

A avaliação de política pública e programa sociais necessariamente utiliza métodos e técnicas próprios da pesquisa social, sendo que a escolha destes decorre dos objetivos da política, do seu escopo, das questões que se pretende responder com a avaliação, do tipo de avaliação que se pretende desenvolver, da disponibilidade de tempo, de recursos e até da preferência do avaliador.

Para a presente pesquisa adotou-se como também método o Referencial de Controle Políticas Públicas. A referida ferramenta foi desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União a partir de uma ampla revisão de literatura e análise de conteúdo que englobou mais de setenta fontes, dentre as quais estão atos normativos e documentos de referência produzidos pela *The International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), Tribunal de Contas da União (TCU), *U.S. Government Accountability Office* (GAO), *U.K National Audit Office* (NAO), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Casa Civil, Ministério da Economia entre outros.

O objetivo do Tribunal foi estabelecer uma estrutura de critérios comuns que pudessem compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação.

A estruturação desse referencial de controle parte de uma adaptação do ciclo de políticas públicas e estabeleceu como boas práticas de avaliação as seguintes:

- a) avaliar a relevância e a utilidade da política pública, ou seja, verificar se os objetivos e as ações governamentais respondem às necessidades dos beneficiários (diretos e indiretos); ao contexto político, econômico, social e ambiental nacional e internacional; bem como se essa resposta continuará a ocorrer se as circunstâncias mudarem;
- b) avaliar a coerência da ação governamental, isto é, identificar possíveis fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas no conjunto de ações governamentais e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso;
- c) avaliar a eficácia e efetividade da política, ou seja, aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados da ação governamental foram produzidos;
- d) avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não;
- e) avaliar a sustentabilidade da política, ou seja, estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir. (Referencial de Controle em Políticas Públicas, Tribunal de Contas da União, p. 100)

Essas práticas orientam uma avaliação de impactos e resultados e têm por objeto verificar se a política está alinhada com as demandas da população, bem como se os objetivos e metas continuam válidos, isto é, se estão coerentes com objetivos e metas estabelecidos e com os impactos esperados. Desta feita o manual orienta que a avaliação observe os seguintes critérios:

Para avaliar a maturidade da política pública no que concerne à avaliação, devem responder às seguintes questões:

- ✓ Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?
- ✓ A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais?
- ✓ A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso?
- ✓ Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados?
- ✓ A política produziu os resultados esperados?
- ✓ Os efeitos da ação governamental são sustentáveis?
- ✓ A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais (relevância e utilidade) ?
- ✓ Os objetivos e metas da política continuam válidos?
- ✓ Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política são coerentes com os objetivos e metas estabelecidos?
- ✓ Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política são coerentes com os impactos e efeitos esperados?

- ✓ Os critérios de elegibilidade e priorização dos beneficiários foram observados e são coerentes com impactos e efeitos esperados da política?
- ✓ Os produtos, serviços e resultados foram efetivamente entregues ao público-alvo da política?
- ✓ Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política atendem às necessidades e demandas de seu público-alvo?
- ✓ A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso (coerência) ?
- ✓ A política afeta ou é afetada por outras intervenções?
- ✓ As intervenções concorrentes cooperam, mútua e positivamente, para o atendimento das demandas e prioridades da população afetada?

Como essa pesquisa se propõe a avaliar uma política pública e considerando que a ferramenta desenvolvida respeita todos parâmetros especificados pela ciência política, gozando ainda dos ritos formais, na condição de método desenvolvido por um ente governamental, antes da análise jurídica propriamente dita a ferramenta será utilizada para avaliar o Pronaf-Mulher, buscando responder às perguntas elencadas acima a partir das entrevistas coletadas com as agricultoras e operadores do programa da microrregião do município de Iporá.

CAPÍTULO 03 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE CRÉDITO PRONAF MULHER

A procura

*Andei pelos caminhos da Vida,
Caminhei pelas ruas do Destino –
procurando meu signo.
Bati na porta da Fortuna,
mandou dizer que não estava.
Bati na porta da Fama,
falou que não podia atender.
Procurei a casa da Felicidade,
a vizinha da frente me informou
que ela tinha se mudado
sem deixar novo endereço.
Procurei a morada da Fortaleza.
Ela me fez entrar: deu-me veste nova,
perfumou-me os cabelos,
fez-me beber de seu vinho.
Acertei o meu caminho.*

Cora Coralina

3.1 Contexto territorial do local da pesquisa empírica

Esta pesquisa se caracteriza por ser aplicada, empírica descritiva, qualitativa e transversal. A sua natureza é empírica porque nela avalia-se o fenômeno estudado por meio da coleta e análise de dados, na tentativa de encontrar soluções para os problemas identificados por intermédio da integração da teoria com a realidade investigada. Quanto ao escopo do estudo, refere-se à pesquisa aplicada porque visa analisar juridicamente uma política pública específica de crédito, de âmbito federal, e, mais do que isso, propõe, com os resultados gerados, tentar aprimorá-la. No que se refere ao delineamento da pesquisa, ela é descritiva por buscar descrever o fenômeno estudado,

qual seja, o alcance do Pronaf-Mulher e sua efetividade perante as agricultoras familiares do município de Iporá.

A abordagem da pesquisa é qualitativa em razão da complexidade do fenômeno estudado, que não pode ser compreendido apenas por meio de números, tendo sido necessária a utilização de coleta de dados, análise de textos e entrevistas com interpretação pessoal dos achados. O trabalho analisou o fenômeno estudado considerado em seu contexto, o que envolveu um caráter interpretativo como forma de entender e analisar a realidade das mulheres rurais em seu tempo, lugar e espaço.

Em relação ao recorte temporal, a pesquisa é do tipo transversal, tendo em vista que foi realizada em apenas um momento no tempo, sem comparações temporais do objeto estudado.

Como forma de analisar adequadamente a efetividade do Pronaf-Mulher enquanto política pública de estímulo da autonomia da mulher rural, investigou-se o alcance do programa na microrregião do município de Iporá. Abaixo trazemos dados do estudo descritivo mais recente sobre o local - todos os dados foram retirados da dissertação de Aline dos Santos Sousa, intitulada "Os empreendimentos solidários da microrregião de Iporá-Go" (SOUSA, 2016, p. 47).

A microrregião é composta pelos municípios de Córrego do Ouro, Fazenda Nova, Iporá, Israelândia, Ivolândia, Jaupaci, Moiporá e Novo Brasil. Possui uma população total de cerca de 59.086 habitantes, 79,8% residente na zona urbana e 20,2% na zona rural. A maior parte de seus moradores está no município de Iporá, que possui 32.169 munícipes, segundo estimativa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2014 (SOUSA, 2016, p. 47).

O município de Iporá é considerado polo comercial da microrregião estudada, atraindo a população dos municípios vizinhos instigada pela necessidade de usufruir de serviços inexistentes em seus municípios de origem, contribuindo para que o Produto Interno Bruto (PIB) do município de Iporá seja o maior da microrregião, ocupando a 56ª posição no ranking estadual -Iporá é responsável por 45,8 % do PIB da microrregião (SOUSA, 2016, p. 51).

Do ponto de vista econômico, segundo dados da Secretária de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás (SEGPLAN), atualmente Secretária de Administração (SEAD) 50% dos municípios da microrregião de Iporá são considerados economia de pequeno porte dinâmica (Novo Brasil, Moiporá, Amorinópolis, Córrego do Ouro e Cachoeira de Goiás), 20% economia de pequeno porte estagnada (Fazenda Nova, Jaupaci e Israelândia, Ivolândia) e 10% economia de pequeno porte com crescimento (SOUSA, 2016, p. 52).

No que se refere à ocupação rural, constam que estabelecimentos de 100 a 1000 hectares estão distribuídos em 55,8% da área, enquanto 26,6% é ocupada por propriedades que possuem mais de 1000 hectares. Comparando a área ocupada e o tamanho dos estabelecimentos agropecuários da microrregião de Iporá com o estado de Goiás e a região Centro Oeste, percebe-se que não há grande concentração de terra nessa microrregião (SOUSA, 2016, p. 53).

Segundo Gomis (2002, p.100-101), a expansão desse tipo de propriedade rural na região de Iporá está associada à política de reforma agrária regional adotada por Israel de Amorim¹¹, nos anos de 1940 e 1950, empreendida devido ao seu interesse em tornar-se prefeito. Israel promoveu uma espécie de reforma agrária ao dividir 80% das terras em áreas de 10 a 20 hectares, no intuito de atrair pessoas para a região e conseqüentemente aumentar o número de eleitores.

No que se refere à produção, de acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006, a de origem animal tem a criação de bovinos como principal atividade econômica, utilizando 70% da terra disponível para o manejo do gado, sobressaindo a produção de leite. Ainda de acordo com o estudo, a microrregião de Iporá vem sofrendo com a modernização da agricultura e as transformações socioespaciais. Explica o estudo que até a época da coleta de dados, a microrregião de Iporá possuía 4.323 estabelecimentos agropecuários, dos quais 2.607 (60,31%) dedicavam-se à agricultura familiar, abrangendo uma área de produção de 95.775 hectares (15,4%). Isso demonstra que a área utilizada para a produção agrícola familiar é consideravelmente pequena, uma vez que a agricultura não familiar dispõe de 84,6% da extensão da área disponível.

Carvalho *et al.* (2014), em seu estudo sobre os produtores rurais de Iporá e região, detectou que, de uma amostra de 240 entrevistados, cerca de 40,4% faziam parte de cooperativas e 30,8% eram membros de associações, sendo que apenas 42,9% dos produtores recebiam assistência técnica. Para o autor, esses resultados demonstram que os produtores rurais de Iporá exercem suas atividades agropecuárias de forma isolada e desarticulada o que pode influir principalmente no acesso ao mercado.

Em termos de valor de produção, a microrregião de Iporá é a terceira com o índice entre as 18 microrregiões do estado de Goiás. A agricultura familiar não se configura numa participação significativa no valor de produção, sendo responsável por apenas 38,9% do valor

¹¹ Era natural de Conceição do Araguaia (PA). Chegou à região de Iporá em 1926, atraído pelas terras ricas em diamantes do oeste goiano. Comerciante de pedras preciosas, logo se tornou o homem mais rico de Iporá. Foi eleito em 1949 na primeira eleição para prefeito da cidade. Israel de Amorim foi a liderança política que mais contribuiu para o município. Na década de 1960 foi eleito deputado estadual suplente. Israel de Amorim faleceu em 1994.

produzido pelo segmento agrícola na microrregião de Iporá, o que representa 2,5% do montante produzido pelo estado de Goiás.

Assim, a produção animal é a atividade da agricultura familiar com maior contribuição no valor total da produção desse segmento, correspondendo a 85,4% do valor total da produção familiar, seguido da produção vegetal (14,4%).

A agricultura familiar é responsável por nove dos principais produtos da microrregião de Iporá. Atribui-se a ela 95,22% (399 toneladas) da produção total de hortaliças. Entre as mais produzidas estão a alface (135 toneladas), a abobrinha (60 toneladas), a pimenta (52 toneladas) e o tomate estaqueado (41 toneladas). Também se produz 80,42% de arroz (304 toneladas), embora o número de estabelecimentos que cultivam esse gênero alimentício (1,68%) seja pequeno. Entre os vegetais mais produzidos destacam-se a cana-de-açúcar (15.416 toneladas), o milho (2.359 toneladas), produzido por 11,77% dos estabelecimentos e a mandioca (1.452 toneladas) (CENSO AGROPECUÁRIO, BRASIL, 2006).

Com relação à produção animal, a criação de gado de corte apresenta menor participação na agricultura familiar (28%), enquanto na atividade leiteira a produção familiar detém 40% do leite produzido (30.286.830 de litros), ou seja, cada propriedade produz mensalmente 968,125 litros. (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

Outra atividade praticada na agricultura familiar é a criação de aves e suínos, que é desenvolvida pelo maior número de estabelecimentos familiares, contabilizando 75% da quantidade produzida de aves (98.285 cabeças) em 82,25% dos estabelecimentos familiares e 67,23% da produção de suínos (19.762 cabeças) em 61,65 % das propriedades. Observa-se que entre os principais gêneros alimentícios da agricultura familiar encontram-se alimentos direcionados para o autoconsumo da propriedade e para a comercialização no mercado local (leite, mandioca, suínos, aves, dentre outros). Sendo assim, em relação às atividades realizadas pela agricultura familiar, nota-se que há um misto de produção gêneros da lavoura temporária e da produção animal, entretanto, as informações exibidas na tabela acima indicam a existência de uma concentração produtiva nesses estabelecimentos, uma vez que em muitas propriedades da agricultura familiar priorizam a bovinocultura de leite (77,5% das propriedades), apesar de possuir baixa participação (39,24%) no total do valor da produção da microrregião de Iporá e na criação de suínos. (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

3.2 Contexto social da pesquisa: quem são as mulheres rurais?

A proposta desse trabalho é avaliar juridicamente a política de crédito do Pronaf-Mulher, suas relações no cotidiano e seu alcance sobre o sujeito mulheres rurais. Nesse sentido, é chegado o momento de refletir quem são elas. A intenção é compreender o contexto social em que estão inseridas e como esse espaço repercute na indispensabilidade de avaliação e aprimoramento das políticas públicas que são destinadas às agricultoras.

Para compreender esse espaço foram utilizados como material bibliográfico os estudos citados no Capítulo 1 dessa dissertação, coletados da base de dados virtual da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Estabeleceu-se como marco temporal para delimitação das pesquisas escolhidas os 10 anos anteriores ao início deste trabalho. No banco de dados foram localizados 105 trabalhos produzidos, dos quais foram selecionados 10, cujo conteúdo envolvia especificamente o acesso à política de crédito do Pronaf.

No intento de determinar quem são as mulheres rurais, descreve-se a seguir o resumo de alguns dos trabalhos selecionados. Neles há uma reflexão efetiva sobre quem são essas mulheres enquanto sujeitos de política de pública de crédito.

Encabeçando a análise, tem-se a dissertação de mestrado de Analisa Rorzide, intitulada “Uma análise crítica de noção de empoderamento com base no acesso das agricultoras aos Pronaf-Mulher em Ijuí-RS”. Partindo das dimensões da divisão sexual do trabalho e perspectivas para filhos e filhas, trabalhadas por Anita Brumer e Elisa Giacobbo, Rorzi tem em sua dissertação como pano de fundo o debate da questão sobre gênero no meio rural. O seu texto ressalta que há uma diferenciação no reconhecimento do trabalho realizado por homens e mulheres e que isso culmina numa oposição entre unidade de produção e unidade de consumo.

O texto destaca a percepção da comunidade rural quanto ao trabalho da mulher rural na produção. A autora observa como a comunidade relaciona o trabalho da mulher com a reprodução do grupo familiar, enquanto o trabalho do homem associa-se à esfera da produção e da reprodução da unidade produtiva. Ou seja, o trabalho das mulheres na produção é percebido como mera ajuda.

A autora evidencia que a forma de inserção das mulheres no processo de trabalho culmina na falta de visibilidade da contribuição feminina para reprodução social e o Pronaf-Mulher surge nesse cenário como resposta na busca pelo reconhecimento na unidade familiar.

Entre os selecionados, outro texto importante é o de Ana Maria Timbó Duarte. Trata-se de dissertação de mestrado intitulada “Mulheres na reforma agrária e política de crédito: avaliação do Pronaf-Mulher em assentamento de Monsenhor Tabosa – CE”.

Ao discutir sobre mulheres rurais a autora também ressalta a dicotomia entre as esferas produtiva/pública e reprodutiva/privado, na qual a primeira diz respeito aos homens e a segunda

às mulheres.. Assim, do mesmo modo que Roriz, Duarte reforça a ideia de como o trabalho da mulher rural é percebido como mera ajuda, ligado ao trabalho doméstico, apesar de elas também trabalharem na produção. Nesse sentido cita o seguinte trecho:

As mulheres trabalham pesado nas roças, hortas e quintais, mas essas tarefas são caracterizadas como complementares e vistas apenas como uma ajuda para a família – os estereótipos que caracterizam o lugar inferior da mulher na sociedade ainda marcam fortemente as mulheres rurais (MELO e SABBATO, 2009 p.113).

No texto de Rorzi ainda há o destaque para o fato de as mulheres aparecerem nas estatísticas de avaliação pública sobre contextos rurais apenas a partir do ano de 1940 e, ainda assim, simplesmente como “mulher do produtor” sem identidade própria, evidenciando o quão recente é o reconhecimento por parte do Estado a essas mulheres.

Acerca das mulheres rurais, outro ponto relevante no texto da autora relaciona-se à importância da liderança feminina na luta do campo e sua influência na elaboração de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades de gênero na agricultura. Entre os movimentos citados pela autora sobressai a Marcha das Margaridas, cujas pautas estão em consonância com o reconhecimento da mulher enquanto trabalhadora da agricultura, ao acesso à terra, além de um salário-mínimo digno, saúde, com assistência integral à mulher do campo, e o fim da impunidade e da violência sexista.

Tem destaque no texto de Rorzi um dos desdobramentos da Marcha das Margaridas. O lançamento, em 2008, do Programa de Apoio à Organização Produtiva das Mulheres Rurais, que tinha como objetivo ampliar e consolidar sua participação econômica e fortalecer suas organizações produtivas.

Ressaltou, ainda, as políticas de apoio à produção dirigida às mulheres rurais cujo fim foi promover o seu reconhecimento como sujeitos sociais na economia rural e ampliar seu acesso a esses serviços. Entre elas a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) – Setorial Mulheres, entre 2004-2009, em que mais de 31 mil mulheres foram beneficiadas e 16 milhões de reais foram investidos (BRASIL, 2010).

A autora aponta que as políticas públicas para mulheres trabalhadoras rurais são respostas às demandas, reivindicações e pressões dos movimentos sociais das trabalhadoras rurais, porém, apesar de suas implementações, são necessárias ações mais efetivas para mudar o quadro de exclusão vigente.

No que concerne ao quadro de exclusão, a tese de Carolina Aguiar Costa de Aguiar, "Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Análise do acesso

ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção das agricultoras", confirma as afirmações dos outros estudos. Em sua pesquisa, a autora, ainda que parcialmente, verifica que ao acesso das mulheres agricultoras familiares ao Pronaf é dificultado pelas relações de gênero dentro da unidade familiar, marcadas pela divisão sexual do trabalho.

A autora relata ter verificado que nenhuma das mulheres que entrevistou nem os agentes de instituições que operacionalizam o crédito sabiam da existência da linha de crédito Pronaf-Mulher. Além disso, Aguiar demonstrou em seu texto, a partir da percepção das mulheres agricultoras, que muitas vezes o acesso dessas mulheres ao Pronaf, de modo geral, é apenas formal, uma vez que é realizado de acordo com as decisões dos homens e mesmo para o benefício direto destes.

No mesmo sentido o trabalho de Alessandra Maria *et al.*, intitulado "A participação da mulher no Pronaf: visão geral do acesso ao programa nas regiões do Brasil", apurou que a inserção das mulheres do campo nos espaços produtivo, econômico e político ainda tem apresentado pouca efetividade, sendo esse aspecto evidenciado pela baixa participação feminina no Pronaf.

Os mesmos resultados foram obtidos por Rosani Maria Spanevello, Alessandra Matte e Mariel Boscardin no artigo "Crédito Rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Pronaf". As autoras destacaram pela resposta da pesquisa que o acesso ao recurso não é, em sua maioria, uma decisão das entrevistadas, mas sim dos homens.

Verificou-se que poucas mulheres têm a chance de destinar o recurso para implementar uma atividade geradora de renda para si, ou mesmo em uma atividade já existente e gerida por ela. Os casos em que esta situação tem chances de acontecer são quando a atividade não é agrícola, geralmente de processamento de produtos no âmbito doméstico, em que as mulheres detêm o domínio do processo de produção, sem concorrência com a produção agropecuária, sendo a renda destinada a adquirir bens para o conforto da família.

Na microrregião em que os dados dessa pesquisa foram coletados a situação de subordinação se dá conforme aquelas verificadas nos estudos citados. Veja-se trechos das entrevistas coletadas.

Veronice:

"Olha, eu ando a cavalo, eu tiro leite, faço de tudo da fazenda, planto mandioca, planto horta, planto de tudo [...] Olha da minha fazenda é eu, mas sempre eu faço as coisas tudo conversado com o meu filho, eu não faço nada sem nós dois conversar".

Vanessa:

“Ué, além de dona de casa, claro, eu também tiro leite, a gente às vezes faz queijo, a gente tem a criação, tem porco, tem galinha, então assim, tem cavalos, a gente tem muita coisa para fazer na fazenda, não é só em casa. Tem a renda própria junto com o marido... Só minha não né.”

Maria

“É, nessa parte aí inclusive o Didi fala assim: Frango, dinheiro de galinha e de ovo é de mulher galinha... É meu.”

Eliene

“Olha, a gente assim mexe com frango, queijo teve uma época que a gente começou a mexer também, mas aí não deu certo, aí voltou só pra prioridade do leite mesmo, entregar o leite né.

Pesquisador: E você administra alguma parte do dinheiro da fazenda ou quem administra quase tudo é só o seu esposo?

Não, eu mesmo não. É sempre é meu esposo que administra...”

ROSÂNGELA

“Aqui eu faço de tudo um pouco, eu, eu crio [sic] as galinha, os porquinho, eu tiro o leite mais meu esposo, pouquinho né no momento porque nós tá em fase de começo né... Aí os planos era com o espaço de tempo ir evoluindo né, aos poucos. E cuido das plantas, de casa.

Pesquisador: De casa. E você tem alguma renda própria aqui, ou só seu dinheiro, ou é tudo junto, como é que funciona aqui?

Não, eu não tenho renda nenhuma, só meu esposo né, que trabalha de diarista né, nas fazenda [sic] do vizinho.”

MARIA DE LOURDES

Pesquisador: Com tudo. E você tem alguma renda própria aqui na fazenda ou é tudo misturado com o do seu marido, você tem algum negócio próprio, alguma coisa que você faça só pra você, ou é tudo junto?

Não, é tudo junto...

Pesquisador: Tudo junto...

Eu não tenho próprio pra mim...

Pesquisador: Não tem. E tem conta em banco?

Tenho.

Pesquisador: Tem?

Agora eu tenho...

Pesquisador, Mas é recente?

Recente... em 1 ano e pouco...

Pesquisador: Ah, é pouco tempo. Então você nunca administrou o dinheiro que entrou dentro da propriedade?

Não, era meu esposo...

O que fica claro dos estudos é que apesar da evolução social, a mulher do campo ainda se encontra na ótica subordinação e obediência, sendo considerada responsável pela reprodução biológica, cuidadora do lar e dos afazeres domésticos, sem direito de expressar e relatar seus sentimentos, com pouca ou nenhuma legitimidade para a desconformidade.

O que se percebe das pesquisas é que tanto suas funções domésticas como sua atuação profissional seriam percebidas como apenas "utilitária", "instrumental", e mesmo que participando do espaço produtivo, esse trabalho não seria reconhecido como legítimo, e sim como uma ajuda aos maridos. A invisibilidade e minimização de papéis domésticos e funcionais é que as tornaria mais vulneráveis a situações de violência e a riscos socioeconômicos.

3.3 Exposição dos resultados

Consoante explicado no Capítulo 1, o Pronaf-Mulher é uma política de crédito voltada às agricultoras familiares e tem como objetivo financiar algum projeto desenvolvido por elas no meio rural. O primeiro passo para a obtenção do Pronaf-Mulher é o preenchimento da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) informando ao banco que a mulher está apta a acessar o crédito. Este formulário pode ser obtido nos sindicatos e empresas públicas de extensão rural (Emater) e outros órgãos conveniados. A partir do plano safra 2004-2005 a DAP passou a ser preenchida e assinada pelo casal, ou seja, tanto pelo homem quanto pela mulher, possibilitando aos dois o acesso ao Pronaf. O segundo passo para acessar os recursos do Pronaf-Mulher é a elaboração de um projeto que explicita o que será financiado e em que serão aplicados aos recursos. Ou seja, nesse documento deve estar claro o tipo de investimento a ser realizado e o que será produzido com ele. A etapa posterior a esse procedimento configura-se na análise do pedido pelos agentes bancários (nesse caso, o Banco do Brasil). Essa avaliação é decisiva para o acesso ou não ao crédito e, muitas vezes, é a etapa mais delicada do processo.

A Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965 e o Decreto 58.380, de 10 de maio de 1966, estabelecem as normas gerais do crédito rural e constituem passo inicial para a formulação da política pública do crédito. Os créditos concedidos ao amparo da política de crédito do Pronaf

estão sujeitos às normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) relativas ao crédito rural, subordinando os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). São um conjunto de instrumentos normativos e manuais editados pelo gestor da política pública e pelo BCB, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional. A saber, no caso do Pronaf-Mulher, as diretrizes estão no Manual de Crédito Rural que em seu capítulo 10, seção 9, estabelece as diretrizes para o crédito. Veja-se:

1 - Os financiamentos ao amparo da Linha de Crédito de Investimento para Mulheres (Pronaf-Mulher) sujeitam-se às seguintes condições especiais: (Res 4.107; Res 4.136 art 4º)

a) beneficiárias: mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares de produção enquadradas no Pronaf, conforme previsto no MCR 10-2, independentemente de sua condição civil; (Res 4.107)

b) finalidades: atendimento de propostas de crédito de mulher agricultora, conforme projeto técnico ou proposta simplificada; (Res 4.107)

c) limites, encargos financeiros, benefícios e prazos de reembolso: (Res 4.107)

I - para as beneficiárias enquadradas nos Grupos "A", "A/C" ou "B": as condições estabelecidas para o Microcrédito Produtivo Rural de que trata o MCR 10-13;

II - para as demais beneficiárias: as condições estabelecidas na seção 10-5 para financiamentos de investimento, observado o disposto no MCR 10-1-34;

d) a mesma unidade familiar de produção pode manter "em ser" até 2 (dois) financiamentos ao amparo do Pronaf-Mulher, sendo que a contratação do novo financiamento fica condicionado: (Res 4.107; Res 4.136 art 4º)

I - à quitação ou ao pagamento de pelo menos 3 (três) parcelas do financiamento anterior; e (Res 4.107)

II - à apresentação de laudo da assistência técnica que confirme a situação de regularidade do empreendimento financiado e capacidade de pagamento. (Res 4.107)

2 - As mulheres integrantes das unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos "A" ou "A/C" somente podem ter acesso à linha Pronaf-Mulher: (Res 4.107; Res 4.339 art 5º)

a) se a unidade familiar estiver adimplente e já tiver liquidado pelo menos uma operação de custeio do Grupo "A/C" ou uma parcela do investimento do Grupo "A"; (Res 4.107)

b) mediante a apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa fornecida pelo Incra ou Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR) do Crédito Fundiário, conforme o caso, segundo normas definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (Res 4.339 art 5º) (*)

3 - As mulheres integrantes das unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos "A", "A/C" ou "B" podem, para fins do Pronaf-Mulher, ter acesso às operações da linha de crédito especial destinada aos beneficiários do Grupo "B", observadas as condições específicas do MCR 10-13 que não conflitem com as condições desta Seção, inclusive quanto à fonte de recursos, ficando a concessão dos financiamentos subsequentes condicionada à: (Res 4.107; Res 4.159 art 4º)

a) liquidação do financiamento anterior; (Res 4.107)

b) que todos os membros da família que constam da DAP estejam adimplentes com o crédito rural. (Res 4.107)

4 - Para os financiamentos destinados às mulheres integrantes das unidades familiares de produção enquadradas em qualquer grupo e que apresentem propostas de financiamento de até R\$30.000,00 (trinta mil reais), a instituição financeira deve priorizar a efetivação da operação nas condições estabelecidas no MCR 10-1-40, exceto quanto ao limite por operação ali referido. (Res 4.228 art 6º). (Manual de Crédito Rural, Banco Central do Brasil, capítulo 10, seção 9)

Essas normativas constituem o arranjo jurídico institucional da política pública do Pronaf-Mulher, construção que se avalia abaixo pelo Quadro de Referência de uma Política Pública:

Quadro de Referência de uma Política Pública

Elemento	Descrição
Nome oficial do programa de ação	Crédito de Investimento para Mulheres (Pronaf-Mulher)
Gestão Governamental	<p>Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965, Artigo 4º O Conselho Monetário Nacional, de acordo com as atribuições estabelecidas na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, disciplinará o crédito rural do País e estabelecerá, com exclusividade, normas operativas traduzidas nos seguintes tópicos:</p> <p>I - avaliação, origem e dotação dos recursos a serem aplicados no crédito rural;</p> <p>II - diretrizes e instruções relacionadas com a aplicação e controle do crédito rural;</p> <p>III - critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural;</p> <p>IV - Fixação e ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo todas as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamento.</p> <p>Art. 5º O cumprimento das deliberações do Conselho Monetário Nacional, aplicáveis ao crédito rural, será dirigido, coordenado e fiscalizado pelo Banco Central da República do Brasil.</p> <p>Art. 6º Compete ao Banco Central da República do Brasil, como órgão de controle do sistema nacional do crédito rural:</p> <p>I - sistematizar a ação dos órgãos financiadores e promover a sua coordenação</p>

	<p>com os que prestam assistência técnica e econômica ao produtor rural;</p> <p>II - elaborar planos globais de aplicação do crédito rural e conhecer de sua execução, tendo em vista a avaliação dos resultados para introdução de correções cabíveis;</p> <p>III - determinar os meios adequados de seleção e prioridade na distribuição do crédito rural e estabelecer medidas para o zoneamento dentro do qual devem atuar os diversos órgãos financiadores em função dos planos elaborados;</p> <p>IV - incentivar a expansão da rede distribuidora do crédito rural, especialmente através de cooperativas;</p> <p>V - estimular a ampliação dos programas de crédito rural, mediante financiamento aos órgãos participantes da rede distribuidora do crédito rural, especialmente aos bancos com sede nas áreas de produção e que destinem ao crédito rural mais de 50% (cinquenta por cento) de suas aplicações.</p>
<p>Base Normativa</p>	<p>Lei n 8.171, de 17 de janeiro de 1991: Norma que dispõe sobre a política agrícola.</p> <p>Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965: Norma que institucionaliza o crédito rural de acordo com a política nacional de desenvolvimento da produção rural do país.</p> <p>Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966: Norma que aprova o regulamento da Lei que institucionaliza o Crédito Rural.</p>

	<p>Manual de Crédito Rural capítulo 10, seção 01 e seção 09: Codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aquelas divulgadas pelo Banco Central do Brasil relativas Pronaf-Mulher, às quais devem subordinar-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural – SNRC.</p>
<p>Desenho Jurídico Institucional</p>	<p>Manual de Crédito Rural, Capítulo 02 – Condições Básicas, Seção 02 – Orçamento, Plano e Projeto:</p> <p>1 - A concessão de crédito rural subordina-se à apresentação de orçamento, plano ou projeto, salvo em operações de desconto.</p> <p>2 - O orçamento de aplicação dos recursos deve discriminar a espécie, o valor e a época de todas as despesas e inversões programadas.</p> <p>3 - O orçamento deve ser elaborado em valores correntes, sem qualquer acréscimo a título de reajuste.</p> <p>4 - Exige-se que o orçamento relativo a mais de um empreendimento ou ao custeio de lavouras diversas registre separadamente as despesas de cada uma, para levantamento analítico dos custos e controle das aplicações.</p> <p>5 - O orçamento de culturas consorciadas deve desdobrar as verbas de cada uma, agrupando somente os gastos comuns.</p> <p>6 - O orçamento do custeio pecuário deve ser elaborado sob cuidados especiais, a fim de se difundir o uso de medicamentos, vacinas, antiparasitários, sais minerais, vitaminas e</p>

	<p>outros defensivos fundamentais para a preservação da sanidade dos rebanhos, elevação da produtividade e melhoria dos padrões dos produtos.</p> <p>7 - As despesas de transporte e frete de insumos podem ser incorporadas ao orçamento, para fins de crédito.</p> <p>8 - Cabe ao assessoramento técnico ao nível de carteira examinar a necessidade de apresentação de plano ou projeto, para concessão de crédito rural, de acordo com a complexidade do empreendimento e suas peculiaridades.</p> <p>9 - O assessoramento técnico ao nível de carteira e o técnico incumbido de elaborar o plano ou projeto devem verificar a adequação do empreendimento às exigências de defesa do meio ambiente.</p> <p>10 - O plano ou projeto deve estabelecer a duração da orientação técnica, estipulando as épocas mais adequadas à sua prestação, segundo as características do empreendimento.</p> <p>11 - A instituição financeira pode exigir avaliação, vistoria prévia, medição de lavoura ou pastagem, exame de escrita, estudo de viabilidade, plano ou projeto sempre que julgar necessário.</p> <p>12 - A instituição financeira não pode alterar o orçamento, plano ou projeto sem prévia anuência do responsável por sua elaboração, mas deve recusar o financiamento, quando, a</p>
--	---

	<p>seu juízo, não forem observadas a boa técnica bancária ou as normas aplicáveis ao caso.</p> <p>13 - Cumpre à instituição financeira assegurar-se de que:</p> <p>a) o crédito é oportuno, suficiente e adequado;</p> <p>b) o tomador dispõe ou disporá oportunamente dos recursos próprios necessários ao atendimento global do orçamento, quando o crédito se destinar a satisfazer parte das despesas, a fim de evitar paralelismo de financiamentos ou futura paralisação do plano;</p> <p>c) o empreendimento será conduzido com observância das normas referentes ao zoneamento agroecológico e ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).</p> <p>14 - As parcelas de recursos próprios exigíveis do mutuário devem ser aplicadas proporcional e concomitantemente às do crédito, admitindo-se excepcionalmente que o esquema de usos estabeleça a antecipação das verbas bancárias, quando se evidenciar que as poupanças só poderão estar disponíveis em fase posterior, mas em época oportuna e ainda na vigência da operação.</p> <p>15 - É vedado o deferimento de crédito para cobertura de itens orçamentários atendidos por outra instituição financeira.</p>
Agentes Governamentais	Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965: Art. 7º Integração, basicamente, o sistema nacional de crédito rural:

	<p>I - O Banco Central da República do Brasil, com as funções indicadas no artigo anterior;</p> <p>II - O Banco do Brasil S. A., através de suas carteiras especializadas;</p> <p>III - O Banco de Crédito da Amazônia S. A. e o Banco do Nordeste do Brasil S.A., através de suas carteiras ou departamentos especializados, e</p> <p>IV - O Banco Nacional de Crédito Cooperativo.</p> <p>§ 1º Serão vinculados ao sistema:</p> <p>I - de conformidade com o disposto na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964:</p> <p>a) o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA;</p> <p>b) o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário - INDA;</p> <p>c) o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE;</p> <p>II - como órgãos auxiliares, desde que operem em crédito rural dentro das diretrizes fixadas nesta Lei:</p> <p>a) Bancos de que os Estados participem com a maioria de ações;</p> <p>b) Caixas Econômicas;</p> <p>c) Bancos privados;</p> <p>d) Sociedades de crédito, financiamento e investimentos;</p> <p>e) Cooperativas autorizadas a operar em crédito rural.</p>
Agentes não governamentais	A lei não prevê a participação de agentes que não tenham participação governamental.

Mecanismo Jurídicos da articulação	Plano Safra, realiza a disponibilidade do recursos por beneficiário e finalidade dos recursos.
Escala e público-alvo	Há a liberação dos investimentos, todavia não há a delimitação legal de metas de efetivação de contratos para modalidade Pronaf-Mulher.
Dimensão Econômico-Financeira do programa	<p>Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965 - Dos Recursos para o Crédito Rural -</p> <p>Art. 15. O crédito rural contará com suprimentos provenientes das seguintes fontes:</p> <p>I - internas:</p> <p>a) recursos que são ou vierem a ser atribuídos ao Fundo Nacional de Refinanciamento Rural instituído pelo Decreto nº 54.019, de 14 de julho de 1964;</p> <p>b) recursos que são ou vierem a ser atribuídos ao Fundo Nacional de Reforma Agrária, instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;</p> <p>c) recursos que são ou vierem a ser atribuídos ao Fundo Agroindustrial de Reversão, instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;</p> <p>d) dotações orçamentárias atribuídas a órgãos que integrem ou venham a integrar o sistema de crédito rural, com destinação específica;</p> <p>e) valores que o Conselho Monetário Nacional venha a isentar de recolhimento, na forma prevista na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, art. 4º, item XIV, letra "c", VETADO</p>

	<p>f) recursos próprios dos órgãos participantes ou que venham a participar do sistema de crédito rural, na forma do art. 7º;</p> <p>g) importâncias recolhidas ao Banco Central da República do Brasil pelo sistema bancário, na forma prevista no § 1º do art. 21;</p> <p>h) produto da colocação de bônus de crédito rural, hipotecário ou títulos de natureza semelhante, que forem emitidos por entidades governamentais participantes do sistema, com características e sob condições que o Conselho Monetário Nacional autorize, obedecida a legislação referente à emissão e circulação de valores mobiliários;</p> <p>i) produto das multas recolhidas nos termos do § 3º do art. 21;</p> <p>j) resultado das operações de financiamento ou refinanciamento;</p> <p>l) recursos outros de qualquer origem atribuídos exclusivamente para aplicação em crédito rural;</p> <p>m) VETADO.</p> <p>n) VETADO.</p> <p>II - externas:</p> <p>a) recursos decorrentes de empréstimos ou acordos, especialmente reservados para aplicação em crédito rural;</p> <p>b) recursos especificamente reservados para aplicação em programas de assistência financeira ao setor rural, através do Fundo Nacional de Reforma Agrária, criado pelo art. 27 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;</p>
--	---

	<p>c) recursos especificamente reservados para aplicação em financiamentos de projetos de desenvolvimento agroindustrial, através do Fundo Agroindustrial de Reversão, criado pelo art. 120 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;</p> <p>d) produto de acordos ou convênios celebrados com entidades estrangeiras ou internacionais, conforme normas que o Conselho Monetário Nacional traçar, desde que nelas sejam especificamente atribuídas parcelas para aplicação em programa de desenvolvimento de atividades rurais.</p>
Estratégia de Implantação	A estratégia de implantação é realizada de através da liberação dos recursos de acordo com a previsão do Plano Safra e a análise de concessão do recurso e apurada e avaliada exclusivamente pela instituição financeira
Funcionamento efetivo do programa	O desenho do programa concentra o poder de decisão para a concessão do investimento em exclusividade para as instituições financeira que operam o crédito. A política na forma como é desenhada, atinge o objetivo, vez que o investimento existe e está ofertado pela instituição.
Aspectos críticos do desenho jurídico	Não no desenho jurídico legal desenho ou exigência de estratégia de alcance das beneficiárias. Há previsão de existência da política pública, mas sem delineamento de alcance da agricultora.

Fonte: Elaborada pela autora

O que se observa da análise do desenho institucional da política pública é que o arranjo jurídico institucional para a implementação do Pronaf-Mulher não está elaborado sob a

perspectiva de uma agricultura familiar com equidade de gênero. Para confirmar a conclusão, segue abaixo a constatação empírica da conjuntura identificada pelo Quadro de Análise de Políticas Públicas.

Para tal apuração buscou-se avaliar o programa com base no Referencial de Controle de Políticas Públicas desenvolvido pelo Tribunal de Contas e também por meio das respostas coletadas nas entrevistas das Agricultoras. A primeira pergunta cuidou de saber se as agricultoras conheciam o programa de crédito Pronaf-Mulher. Entre as respostas obtidas, as seguintes são bastante elucidativas para demonstrar a condição de implementação do programa.

Veronice:

"Não conheço, nunca tinha visto falar."

Vanessa:

"Não, nunca tive conhecimento, na verdade, se eu posso ter o meu negócio próprio aqui na fazenda, eu nunca tive esse conhecimento, até hoje nunca ninguém apareceu aqui, né, para falar para a gente sobre essa possibilidade. [...] Então não temos, aqui a gente nem sabia que tem essa possibilidade.[...] Não, não, a não ser assim, tipo Pronaf meu esposo mesmo ele tem financiamento, que ele tirou o financiamento Pronaf, tem até um trator que a gente tem que foi com o financiamento, mas assim para a mulher, pra gente mesmo não".

Neusa:

"Vi uma vezinha [sic] só. Foi num curso do SENAR. É, falou lá depois que eu tinha esse direito da mulher do campo, tirar, fazer esse Pronaf, saía tanto, na época eu não me lembro quanto que, mas falou ali, ficou por isso né... E nunca mais ninguém deu atenção por isso, correu atrás né...".

Maria:

"Não, a hora que a Eliana me falou, eu, pra mim foi surpresa. Não, a EMATER, na pessoa do Renato aqui do município de Diorama, o Renato nunca tocou nesse assunto pra nós, que aí é ele que prepara os papéis pro Pronaf pro gado, mas ele nunca tinha tocado nesse assunto não".

Eliene:

"Não, a gente nunca sabia desse Pronaf pra mulher, sempre soube pra homem né, mas pra mulher não."

Rosângela:

"Não, talvez eu tivesse interesse de ir lá conhecer, se aparecesse eu tinha né, porque sempre é bom né, ter uma oportunidade de ajuda né, sempre é bem-vindo né."

O que se observa das respostas é que o Estado não tem alcançado efetivamente as mulheres do campo. Note-se que, do universo de agricultoras entrevistadas, apenas uma conhecia a política. Uma delas acreditava que o Pronaf poderia ser acessado apenas por homens.

Nesse sentido observa-se que avaliação da política nos termos do quadro Referência de Política Pública enquadra-se em completamente negativa, pois a embora exista a previsão de aplicação da política pública, ela não alcança efetivamente nenhuma das agricultoras. Registre-se que as mulheres têm interesse em acessar o crédito. A respeito, destaquem-se as respostas dadas por elas quando questionadas acerca do desejo de obter financiamento ou crédito:

Maria:

“É um caso a ser pensado né, futuramente pode acontecer. É, como diz, pode ser uma coisa para ajudar né, nos ajudar no futuro, mas por enquanto a gente não, como diz, tem que estudar, tem que ir ver as possibilidades, é, porque tem, não sei se é igual o do Pronaf do, da área do gado, porque é dois anos de carência, mas...”.

Eliene Martins:

“ Teria sim. É, ajudaria bastante né, desenvolver alguma coisa na fazenda.”

Rosangela

“Não, eu talvez eu tivesse interesse de ir lá conhecer, se aparecesse eu tinha né, porque sempre é bom né, ter uma oportunidade de ajuda né, sempre é bem-vindo né.”.

Eliane

“Eu tenho vontade, eu tenho vontade igual assim, eu tenho muita vontade de ter uma renda própria pra mim, pra mim assim ter um forno pra mim fazer uns bolo [sic], fazer biscoito, é, ter uma renda própria, eu achava interessante.”

O que se verifica é que não existem, no desenho institucional, vetores que tracem uma meta a ser alcançada em relação à concessão do financiamento. A respeito, vejamos as respostas enviadas pelo agente técnico da Emater que atua na microrregião:

Wellington:

O que você acha que poderia ser melhorado tecnicamente nas condições de acesso ao crédito para mulheres? Bem, poderia ser melhorado o seguinte, poderia haver uma melhor divulgação que alcançasse plenamente o atendimento do agricultor familiar, ou seja, atingir os dois titulares da DAP né, tanto o marido e a esposa, quando for o caso, então se tiver uma divulgação que, uma divulgação que alcance plenamente o interessado, o proponente, isso aí seria o ideal. (áudio de 0:42 min)

Como é divulgado o Pronaf-Mulher? Bem, aqui na região nós não divulgamos o Pronaf-Mulher. Nós divulgamos sim o Pronaf, é, o Pronaf Simples né. O Pronaf tanto investimento como custeio, não a modalidade Pronaf-Mulher. Divulgamos o Pronaf como um todo, como um programa. Se vir alguém interessado no Pronaf-Mulher, podemos elaborar o projeto, mas não há uma divulgação, então a resposta é essa, não fazemos a divulgação do Pronaf-Mulher, e sim o Pronaf Simples, o Mais Alimento, o Investimento e o Custeio Pecuário ou Agrícola.

Você acha que faz alguma diferença elaborar projetos para mulheres e homens? Por quê? Não faz diferença elaborar projetos para homens e mulheres, a finalidade do projeto é a mesma, seja o beneficiário homem ou mulher e a execução ou a implantação do projeto também é a mesma, não vai ter influência se seja homem ou mulher.

Qual é a sua opinião, vantagem e desvantagem sobre o fato de que as mulheres tenham acesso ao crédito? É, bem, na minha opinião, me parece que o índice de adimplência das mulheres é maior que dos homens. E agora a desvantagem. Isso é uma vantagem né, são mais corretas na hora de cumprir com o banco, com as obrigações. Agora a desvantagem é que elas apresentam ter pouca experiência em serviço de campo né, tem muita coisa assim que elas acabam que elas levam uma certa desvantagem na atuação do homem né, a comparação que eu faço é essa.

Você acha que as mulheres têm melhorado sua organização procurando outros apoios, participando de sindicato ou em outra instituição, desde que tiverem, tiveram acesso ao crédito? Eu acho que o acesso ao crédito não influenciou na organização das mulheres não. O acesso ao crédito na verdade é muito, muito restrito. A grande maioria são dos homens, não houve grande influência, eu acho que isso aí não fez elas se organizarem melhor.

Em sua opinião o que justificou a perda do [...] de mulheres do município de ter tido mais acesso ao Pronaf, Pronaf-Mulher do período de 2013 a 2019?

Pode ter sido um pouco uma, é, uma divulgação mais intensa no período, no período inicial do Pronaf-Mulher, mas depois esfriou, depois não houve acentuada procura nesse programa. Houve uma época que tinha uma procura mais ou menos forte, mas logo em seguida ela foi reduzindo aos poucos, e hoje as mulheres nem, nem procura por isso, e por outro caso, as instituições também nem, no nosso caso aqui né, na minha região, não fica divulgando também".

O posicionamento do técnico da Emater evidencia a inefetividade de alcance da política na forma como ela está construída. Não há o reconhecimento da importância de uma política pública específica numa evidente falta de percepção sobre desigualdade de gênero.

A confrontação dos resultados evidencia a falha na construção do arranjo jurídico institucional dessa política, que a despeito da construção de sua base normativa, falha no que se refere a possibilitar o acesso, isso por não trazer em seu conteúdo elementos pensados a tornar a política de crédito alcançável de acordo com a realidade da mulher do campo.

3.4 Considerações Finais

O objetivo do trabalho foi analisar a participação das mulheres na agricultura familiar, as formas como a construção do arranjo jurídico institucional do Pronaf se dirigem a elas e o efetivo acesso dessas mulheres ao programa, a partir de uma perspectiva de gênero e também da percepção das agricultoras entrevistadas.

O capítulo de discussão sobre Pronaf, políticas públicas e gênero permitiu compreender que esse programa não nasceu simplesmente 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 destinada às agricultoras e aos agricultores para permitir a manutenção de suas atividades.

A grande limitação do Pronaf-Mulher, nosso principal foco de análise, foi a ineficiente inclusão das mulheres agricultoras familiares, cujas necessidades específicas não foram diretamente incorporadas pela criação do programa na década de 1990.

Não é possível afirmar formalmente, a partir das regras do Pronaf, que elas impedem o acesso das mulheres. Contudo, a política pública reproduz o discurso social do direito, marcado pela não neutralidade de gênero e pela reprodução do gênero.

Com efeito, 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 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, supostamente como único representante da família.

A mera criação de uma linha específica para as mulheres, como o Pronaf-Mulher, mostrou-se ineficiente a partir das entrevistas realizadas. A maioria mulheres entrevistadas não sabia da existência dessa linha. Ademais, o técnico da Emater não demonstrou ter uma consciência quanto à relevância do acesso das agricultoras, menosprezando a necessidade e importância da linha de crédito específica para essas mulheres.

O trabalho confirmou parcialmente sua hipótese de que o acesso das mulheres agricultoras familiares ao Pronaf é dificultado pelas formas de construção do arranjo jurídico institucional, que busca instrumentalizar a mulher agricultora para que ela possa resolver seus próprios problemas em relação à dominação masculina.

Para obtenção desse resultado, o primeiro capítulo dessa dissertação foi essencial, pois da reflexão ali desenvolvida houve a contextualização da imprescindibilidade da interação entre o direito agrário e as políticas públicas, bem como a compreensão de como essas categorias estão conectadas para a ampliação dos direitos humanos e o alcance das metas socialmente relevantes para o campo. Nessa lógica destacou-se atuação conjunta das categorias direito agrário e políticas públicas para questões pautadas pela variável gênero, sendo resultado positivo dessa construção o Pronaf Mulher, que a despeito das deficiências identificadas ao

longo do estudo, figura como um programa transformador dentro de um cenário social forjado em alicerces do patriarcado.

O capítulo dois, por cuidar da metodologia, permitiu a construção da estrutura organizacional desse estudo. A partir da compreensão de como se deve avaliar uma política pública e as formas de conduzir a respectiva avaliação, que devem considerar elementos quantitativos sem menosprezar as variáveis qualitativas, permitiu a construção do método utilizado, que compara os objetivos projetados na base normativa da política pública e o seu alcance no contexto social em que o programa se desenvolve.

Por fim, o terceiro capítulo se dedicou à interpretação dos dados coletados a partir das entrevistas realizadas. Os resultados obtidos explicitaram que, embora haja previsão no texto legal da disponibilização do recurso financeiro para mulheres rurais, não há na construção do arranjo jurídico metas para democratizar o conhecimento sobre o funcionamento do programa, sobre os documentos necessários para buscar o recurso, os juros, as formas de pagamento e para ampliar a possibilidade acesso. Com isso conclui-se que o programa, na forma em que são arranjos institucionais estão construídos, não estaria atendendo seu **objeto**^[131] básico.

De tal modo, deixa-se com sugestão para trabalhos futuros o desenvolvimento de técnicas de construção de arranjo jurídico mais aprimoradas para políticas vinculadas às variáveis de gênero, cuja elaboração demanda uma abordagem menos generalista e mais precisa para alcançar as reais destinatárias.

Outra sugestão é analisar o acesso ao Pronaf Mulher especificamente por mulheres de outras regiões ou da própria região estudada que sejam ativas em movimentos sociais, para que se verifique se as condições de acesso a essa linha de crédito são influenciadas pelo engajamento político, pela participação em cooperativas ou por uma maior integração no mercado.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão**. Agenda Política, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE, PUC-SP.

APPIO, Eduardo. Controle judicial de políticas públicas no Brasil, Curitiba: Juruá, 2006. ARAÚJO, P., BARROS, A., BARROS, J., SHIROTA, R. Política de crédito para a agricultura brasileira quarenta e cinco anos à procura do desenvolvimento. **Revista de Política Agrícola**, 16, Jun. 2015. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/485> . Acesso em: 05 Ago. 2020.

ARAÚJO, M. P. S. N. **Gênero e políticas públicas: reflexos do Pronaf nas condições de vida de trabalhadoras rurais**. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros, 2016.

Augusto Albuquerque Gonçalves, R., & Basso, A. (2017). Função Social da Propriedade Como Base do Direito Ambiental e do Desenvolvimento Agrário. **Direito e Desenvolvimento**, 5(10), 255 – 269, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/270>. Acesso em: 05 Ago. 2020.

BAZUA, F.; VALENTI, G. Hacia un enfoque amplio de política pública. In: **Revista de Administración Pública**. Políticas Públicas. México, n.84, enero-junio, 1993.

BEZZI, C. **Il Disegno Della Ricerca Valutativa**. Milão: Angel, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do Direito**. São Paulo: Editora Martins / Martins Fontes.

BRASIL, MINISTÉRIO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Em 20 anos, o Pronaf transformou a vida de mais de 2,6 milhões de famílias**. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2015/agosto/31-08-2015-em-20-anos-o-pronaf-transformou-a-vida-de-mais-de-2-6-milhoes-de-familias>. Acesso em: 10 Ago de 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", p. 313 -340. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. Disponível: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>. Acesso: agosto de 2020^[132]

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. **Fórum Administrativo: Direito Público** [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 9,

n. 104, p. 20-34, out. 2008. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/43106561_Notas_para_uma_metodologia_juridica_de_analise_de_politicas_publicas. Acesso em: 10 ago. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997 | Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, p. 134-144, 1996. Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:u6uGnkWXlnsJ:https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF%3Fsequence%3D4+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari.. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 1a. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari.. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas** – Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em:

<<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 04 set. 2020

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [S.l.], n. 40, p. 67-89, fev. 2014.

Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1214>>. Acesso em: 03 set. 2020.

CASTRO, M. T. de Barros e, & Mello, M. T. L. (2017). Uma abordagem jurídica de análise de políticas públicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, 4(2). Disponível em: <https://doi.org/10.19092/reed.v4i2.112>. Acesso em 05 ago. 2020.

CARROZZA, ZELEDÓN. **Teoria General e Institutos de Derecho Agrário**. Buenos Aires, Astrea, 1990.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. São Paulo: Pillares, 2015.

CALVO GARCÍA, Manuel. **Transformaciones del Estado y del Derecho, Bogotá, Universidad Externado de Colombia**, 2005.

CHAVENCO, Mauricio Rodrigues de Albuquerque. **O SNRC e os novos instrumentos de financiamento do agronegócio: o mercado de crédito rural brasileiro entre dois modelos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11042016-133049/pt-br.php>. Acesso em: 08 ago. 2020.

CHERVALIER, Jacques. **L'Etat Post-Moderne**. Paris: L.G.D.J., 2004.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=fYtlDwAAQBAJ&lpg=PA1&hl=pt-BR&pg=PA16#v=onepage&q&f=true>. Acesso em: 18 jun. 2020.

COBO, R.B. **História da teoria feminista**. Agenda Latinoamericana, p. 34–35, 2018. Disponível em: <http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/portugues/obra.php?ncodigo=626>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CORALINA, Cora. **Melhores Poemas Cora Coralina**. São Paulo, Global Editora, 2017.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: **Política Pública como Campo Disciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.

DWORKING, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DELPHY, Christine. O inimigo principal: a economia política do patriarcado. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 17, p. 99-119, Aug. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000300099&lng=en&nrm=iso. Acesso: 10 jan. 2021.

DE LEON, P. The Historical Roots of the Field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p.39-57.

DE MIGUEL, Ana. O feminismo en clave utilitarista ilustrada: John Stuart Mill y Harriet Taylor. In: AMORÓS, Celia; DE MIGUEL, Ana (Eds.). **Teoría feminista: de la ilustración a la globalización. De la ilustración al segundo sexo**. Madrid: Minerva, 2005. v.1; p. 175-210.

ENRIQUEZ, C. G; ROCA RUIZ, M. S. (coord). **Política y democracia**. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2001. Lecturas de Ciencia Política.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47, jan. 2004. ISSN 1806-9584. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004/7943>. Acesso em: 21 set. 2020.

RUFINO FISCHER, Izaura; ALINE ALBUQUERQUE COSTA, Anita. O protagonismo feminino no contexto da dominação: um estudo no acampamento do Engenho Prado. 2004. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. Disponível:<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9762>. Acesso: 05 dez. 2020.

- FERNANDES, A. M. S. O PRONAF na Agricultura Familiar: sua criação, distribuição e principais resultados. Monografia (Ciências Econômicas) – Programa de Graduação em Economia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79225/000900902.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.
- FÜRSTENAU, Vivian. A Política de crédito rural na economia brasileira pós 1960. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.8, n.1, p.139-154.1987. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1075/1416>. Acesso em 05 mar. 2020.
- FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola. 1985.
- GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional: o regime da propriedade**. 2. ed. - São Paulo: Atlas, 1999.
- GUENDEL, Ludwig, **Políticas públicas y derechos humanos**, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2002.
- GOMIS, M. A. Uma viagem no tempo de Pilões. Iporá: 2002, Editora da Universidade Estadual de Goiás.
- HOWLETT, MICHAEL. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HADDAD, Frederico. A Pertinência da Abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da Política Urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1044-1063, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/439>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Disponível https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf. Acesso: 05 jul. 2021.
- LAGROYE, Jacque. FRANÇOES, Bastien, SAWICK, Frédéric. **Sociologie Politique**. 5ª edition et. mise à jour Paris: Presses de Sciences Po Et Dalloz, 2006.
- LASSWELL, Harold. **Política: quem ganha o que, quando, como**. Brasília: Edunb, 1984.
- LIKAUSKAS, Suzana. Pronaf completa 20 anos com baixa inadimplência, **Valor Econômico**, 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2016/11/28/pronaf-completa-20-anos-com-baixa-inadimplencia.ghtml> . Acesso em: 12 dez. 2020.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Judiciário, democracia, políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa Brasileira**, Brasília, ano 31, n. 122, p. 260, 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182023>. Acesso 11 set. 2020.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão Jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1093-1115, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452>>. Acesso em: 12 agosto 2020.

MATTIA, Fábio Maria de. Noções introdutórias ao direito agrário. **Revista de Informação Legislativa**, v. 32, n. 125, p. 185-192, jan./mar. 1995 | Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 89, p. 71-85, jan./dez. 1994 | Revista forense, v. 90, n. 328, p. 53-59, out./dez. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176287>. Acesso em 11 set. 2020.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. SciELO - Editora UNESP. Edição do Kindle.

MARQUES (Org.), Eduardo. **A política pública como campo multidisciplinar**. Editora Unesp. Edição do Kindle.

MENDES, Gilmar. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MÉNY, Yves; Thoening, Jean-Claude. **Politiques Publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. **Policy Currents**, Journal, Policy Currents fevereiro: 1-4. 1995.

MORO, G. **La valutazione delle politiche pubbliche**. Roma: Carrocci, 2009.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil: análise da experiência do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: **EMBRATER/CPLAN**, 1984. 76 p. ilust. (Leituras Seleccionadas, nº 2). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.35977/0104-1096.cct1984.v1.9288>. Acesso em: 10 jul. 2020.

OLIVEIRA, Pedro Cassiano Farias de. **Extensão rural e interesses patronais no Brasil: uma análise da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR (1948-1974)**. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense Niterói, 2013. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1723.pdf>. Acesso em : 13 jul. 2020.

PAULILO, Maria Ignez. **Mulheres Rurais: quatro décadas de diálogo**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.

PATTON, M..Q. **Utilization-Focused Evaluation**. The new century text. Thousand Oaks, Sage Publications, 1997.

PEREIRA, N. M. A.; SILVA, J. L. C. Uma reflexão sobre políticas públicas: fundamentos de origem e percepções conceituais. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 11, n. 1, p. 6-27, 2014. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/442>. Acesso em: 15 dez. 2020.

PINTO, L. C. G. Notas Sobre A Política Agrícola Brasileira. **Encontros com a Civilização Brasileira**, v. 7, p. 193-207, 1979.

PEDRON, F., & KLEIN, A. (2004). Políticas Públicas Para A Atividade De Turismo Rural. Estudo Da Utilização Dos Recursos Do Pronaf. **Extensão Rural**, 0(11), 91-104. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/5586>. Acesso em: 03 dez. 2020.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI- Revistas Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1142-1167, dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em: 11 ago. 2020.

Serapioni, Mauro. (2016). Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia*, **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**. 31. 59-80. 10.21747/0872-3419/Soc31a3. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/304668709_Conceitos_e_metodos_para_a_avaliacao_de_programas_sociais_e_politicas_publicas/citation/download. Acesso em: 10 mar. 2021.

SANZ JARQUE, J. J. **Derecho agrario**: general, autonómico y comunitário. Madrid:Reus, 1985. v.1.

SOUZA, Lincoln Moraes, OLIVEIRA, Alba Barbosa de. Avaliação de Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista. *Revista de Políticas Públicas*, Volume 15. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/84>. Acesso em: 05 mar. 2021.

SCOTT, Parry; CORDEIRO, Rosineide; MENEZES, Marilda (Org.) **Gênero e geração em contextos rurais**. Florianópolis: Mulheres, 2010.

Scott, P., Rodrigues, A.C., Saraiva, J.C. (2010) Onde mal se ouvem os gritos de socorro: notas sobre a violência contra a mulher em contextos rurais. In: Scott, P., Cordeiro, R., Menezes, M. (Org). **Gênero e geração em contextos rurais**. Ilha de Santa Catarina: Ed. Mulheres, p. 63-94.

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres e agroecologia**: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar. 2009. 291 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5591?mode=full>. Acesso em 20 dez. 2020.

SMANIO, G. P., BERTOLIN, P. T. M., MASSMANN, P. B. **O direito na fronteira das políticas públicas**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019.

SANTOS, Marília Lourido. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de informação legislativa**, v. 40, n. 158, p. 265-278, abr./jun. 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/862>. Acesso em: 12 mar. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688/7826>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SCOTT, J.W. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 13 (1): 11-30, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2005000100002. Acesso em: 10 dez. 2020.

SCOTT, J.W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, 20: 71-99, 1995. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/71721/40667>. Acesso em: dezembro/2020.

SILIPRANDI, Emma. Urbanas e ruais: a vida que se tem e a vida que se quer. In: Venturi, Gustavo *et al.* (org). **A mulher brasileira nos espaços públicos e privados**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 121-135.

SILVA, S. P. **Políticas Públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território médio Jequitinhonha-MG**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão n° 1693. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1693a.pdf. Acesso em: 06 dez. 2020.

SOUSA, Aline dos Santos. **Os empreendimentos solidários da microrregião de Iporá-GO**. 2016. 143 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia – GO.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003 Acesso em: 17 jun. 2020.

SOUZA, Cleonice Borges de; CAUME, David Jose. **Crédito rural e agricultura familiar no Brasil**. 2008. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/112684>. Acesso em: 04 abr. 2020.

STAME, N. (org.). **Classici della Valutazione**. Milão, Angeli, 2007.

TRENTINI, Flávia. **Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2012.

TRABADA, A. L. Entre laciencia política básica y laciencia política aplicada; de la política a las políticas, de la análisis a la gestión. In: **RIPS (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas)**, v.2, n.1-2, 63-81, 2003.

TURGEON, Jean. Le Programme d'Action Communautaire pour les enfants (PACE). Nouvelle tendance dans lévaluatiohn des politiques publiques au Canadá. In: KRESSLER, Marie Christine *et al.* (org.) **Evaluation des politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1998, p. 195-220.

VIVANCO, Antonino Carlos. **Teoria De Derecho Agrario**. La Plata: Ediciones Libreria Juridica, 1967. V. 1. p.76.

VIEIRA JÚNIOR, Itamar. **Torto Arado**. São Paulo: Editora Todavia, 2019.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **REI - Revista Estudos Nstitucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 926-941, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/435>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

ZELEDÓN Ricardo. **Estado del derecho agrário em el mundo contemporâneo**. San José, C.R:IICA, 2004.

APÊNDICE

Degrações entrevistas Pronaf-Mulher

Foi mantido o registro da oralidade para conservar a espontaneidade das declarações.

Entrevista Veronice (7:25 min):

PESQUISADOR: Oi, vamos fazer agora direitinho, então, oi, meu nome é WANESSA, sou pesquisadora da Universidade Federal de Goiás e eu gostaria de te ouvir sobre a sua situação no campo, como é a sua condição, se apresente pra mim, por favor.

VERONICE: Oi, sou Veronice [...] de Sousa Garcia, moro na roça a vida toda.

PESQUISADOR: Que são quantos anos?

VERONICE: Aqui eu moro 40 anos

PESQUISADOR: 40 anos, sempre trabalhou na zona rural?

VERONICE: A vida toda

PESQUISADOR: Com o que é que você trabalha?

VERONICE: Olha, eu ando a cavalo, eu tiro leite, faço de tudo da fazenda, planto mandioca, planto horta, planto de tudo.

PESQUISADOR: Então, mas a sua atividade principal, de maior, que gera renda pra cá é o leite?

VERONICE: É o leite.

PESQUISADOR: E aí você, e quem é o chefe da família, quem é a chefe da família que, é você, quem foi, como é?

VERONICE: Olha, de primeiro era meu esposo, mas ele faleceu tem 14 anos, então mora eu, meu filho, minha nora e dois netinho, nós mora junto.

PESQUISADOR: E quem cuida da administração, da, do dinheiro da fazenda, da produção, quem cuida?

VERONICE: Olha da minha fazenda é eu, mas sempre eu faço as coisas tudo conversado com o meu filho, eu não faço nada sem nós dois conversar.

PESQUISADOR: Vocês dois trabalham juntos

VERONICE: Trabalha junto.

PESQUISADOR: E você participa de alguma associação, alguma cooperativa, algum movimento popular aqui na região, de mulheres ou coisa parecida?

VERONICE: Não.

PESQUISADOR: Não participa de nenhum?

VERONICE: Não, de nenhum.

PESQUISADOR: Por quê?

VERONICE: Uai, nós não temos aqui participação de mulheres.

PESQUISADOR: Não tem?

VERONICE: Não tem.

PESQUISADOR: Não tem participação de mulheres aqui, e você já chegou a fazer algum financiamento aqui pra propriedade?

VERONICE: Olha, eu já fiz, mas hoje em dia eu não tenho. Eu não mexo com, com financiamento.

PESQUISADOR: Por quê?

VERONICE: Olha, PESQUISADOR, eu acho assim que o dinheirinho que eu tenho dá pra mim ir mexendo com meus trem, então eu acho que eu caçar mais um problema.

PESQUISADOR: Não, mas assim, se viesse a ter alguma necessidade você faria, então o seu impeditivo não é em relação à burocracia, à dificuldade de obter o financiamento?

VERONICE: Não, eu acho assim porque o dinheirinho que eu pego dá para ir mexendo com meus trenzinho que eu mexo.

PESQUISADOR: Entendi, então você nunca sentiu a necessidade né, mas se porventura precisasse...

VERONICE: Não, é na hora.

PESQUISADOR: Aí você buscaria?

VERONICE: Buscaria sim.

PESQUISADOR: E você já ouviu falar do Pronaf mulher?

VERONICE: Não conheço, nunca tinha visto falar.

PESQUISADOR: De uma política de crédito pra mulheres, então você nunca ouviu falar?

VERONICE: Não.

PESQUISADOR: E você já chegou a ir ao banco pra poder fazer algum financiamento ou coisa assim, assim, você já chegou, porque você disse que nunca precisou né, mas algum momento o banco te ofereceu, em alguma visita que você fez na unidade bancária, ou algum técnico da EMATER sugeriu pra você aumentar a produção da propriedade ou te contou sobre isso, pra você fazer um investimento? Alguém já chegou a te oferecer pra poder fazer algo na propriedade?

VERONICE: Não.

PESQUISADOR: Então nunca chegaram até aqui pra conversar sobre a possibilidade de um financiamento reduzido?

VERONICE: Não.

PESQUISADOR: Então e pra organização de mulheres aqui também nunca teve nada?

VERONICE: Nunca teve.

PESQUISADOR: E com a EMATER, como é a relação da senhora com a EMATER aqui na região?

VERONICE: Olha filha, não tem costume porque eles nunca bera [sic] nós, nós também não vai lá, fazer como o outro, não existe.

PESQUISADOR: Não existe EMATER.

VERONICE: Não.

PESQUISADOR: Então se você precisasse fazer um projeto aqui na região não teria como?

VERONICE: Não

PESQUISADOR: Não teria como, é, e você gostaria de ter mais informação sobre isso, se, igual você falou, se você gostaria, por exemplo, de ter mais informações sobre a possibilidade de ter o Pronaf, sobre a possibilidade de ter acesso, a senhora gostaria, seria interessante pra você saber mais sobre isso?

VERONICE: Uai, seria ne, porque quanto mais a gente tiver por dentro, melhor é né,

PESQUISADOR: Na eventualidade de precisar.

VERONICE: É, chegar e explicar pra gente as coisas, seria bom sim.

PESQUISADOR: É, pra acessar o programa né.

VERONICE: É, só que eles não tá nem aí, a gente também não bera eles.

PESQUISADOR: É assim, vocês vão se virando como pode, basicamente é isso.

VERONICE: Como pode.

PESQUISADOR: E quando falta o dinheiro, como que faz? Não faz? Essa é a pergunta.

VERONICE: Uai, quando falta um dinheiro, você vende uma vaca, vende um bezerro, é aí que acode as coisas sua.

PESQUISADOR: Que vai acudindo.

VERONICE: É, ué.

PESQUISADOR: Então não existe, o Estado nunca te ajudou em nada, ele nunca veio aqui pra falar assim, olha nós temos essa opção pra você que é mulher do campo, de te ajudar, nós temos como te trazer para o nosso espaço pra aumentar sua produção, pra gerar o crescimento, nunca teve isso aqui?

VERONICE: Nunca teve

PESQUISADOR: Nenhum prefeito?

VERONICE: Não

PESQUISADOR: Nenhum, nenhum representante popular, nenhum movimento, nada?

VERONICE: Nem ponte pra nós ir na cidade, nós não tem, a ponte do rio que, que nós passa rodou ano passado nas águas até hoje nós tá sem ponte, nem jeito de sair quase não tem.

PESQUISADOR: Como é que vai ainda ter informação do banco?

VERONICE: Pois é, ficou noventa e tantos km que sendo com a ponte, nós gastava é 30 km.

PESQUISADOR: Entendi. Que já é um problema né

VERONICE: E grande pra nós.

PESQUISADOR: E assim, tirando o Pronaf-Mulher, Pronaf também o normal, a senhora também nunca ouviu, nunca teve nada, nunca ninguém ajudou a senhora a falar sobre ele, a conversar.

VERONICE: Não, eu já tive um Pronaf quando eu mexia com banco, eu tive sim, mas aí eu quitei o banco, falei não quero mais.

PESQUISADOR: E por que você não quis mais?

VERONICE: É, eu não quis mais.

PESQUISADOR: Mas por que, por causa da taxa de juros, por que achou difícil?

VERONICE: Não, filha, não foi nada disso, eu pensei assim, o dinheirinho que eu pego, dá bem pra mim [sic] fazer os trem que eu quero, então caçar outra dor de cabeça, pra tal dia eu tenho que pagar dívida a fulano, dívida a fulana, eu não gostei, eu...

PESQUISADOR: Não sentiu à vontade

VERONICE: Não senti à vontade.

PESQUISADOR: A propriedade em si, ela se mantinha de forma suficiente, pra garantir a sua subsistência, pagar suas contas e aí não precisou.

VERONICE: Não precisei, graças a Deus

PESQUISADOR: Mas gostaria de saber mais, pra ter a possibilidade de acessar se precisasse?

VERONICE: Queria. Se precisasse, a gente queria sim.

PESQUISADOR: Entendi. Não, então tá, muito obrigada pela sua entrevista viu? Vou usar seus dados viu? Muito obrigada

VERONICE: Às ordens.

Entrevista Vanessa (6:15 min):

PESQUISADOR: Oi meu nome é WANESSA, tudo bem? Eu sou pesquisadora da Universidade Federal de Goiás e eu gostaria de te ouvir, você pode se apresentar para mim, por favor?

VANESSA: Eu sou a Vanessa

PESQUISADOR: Nome bonito

VANESSA: Moro aqui na Fazenda Estrela município de Montes Claros, sou casada, tenho dois filhos, moro com a minha sogra também, a gente trabalha aqui todo mundo junto.

PESQUISADOR: Todo mundo junto. E como é a sua atividade na fazenda, você trabalha com o que lá?

VANESSA: Ué, além de dona de casa, claro, eu também tiro leite, a gente às vezes faz queijo, a gente tem a criação, tem porco, tem galinha, então assim, tem cavalos, a gente tem muita coisa para fazer na fazenda, não é só em casa.

PESQUISADOR: E você tem sua renda própria aqui na, na fazenda?

VANESSA: Tem a renda própria junto com o marido...

PESQUISADOR: Junto com o marido...

VANESSA: Só minha não né.

PESQUISADOR: Só sua não, entendi. E você já tentou algum financiamento para desenvolver sua renda própria ou coisa assim, alguma atividade própria? Você já tentou alguma coisa?

VANESSA: Na verdade não.

PESQUISADOR: Mas por que nunca quis ou porque nunca teve conhecimento? Nunca, nunca foi necessário, nunca foi seu desejo de ter um projeto próprio, por que você nunca soube se poderia ter ou não?

VANESSA: É. Não, nunca tive conhecimento, na verdade se, se eu posso ter o meu negócio próprio aqui na fazenda, eu nunca tive esse conhecimento, até hoje nunca ninguém apareceu aqui, né, para falar para a gente sobre essa possibilidade.

PESQUISADOR: Isso.

VANESSA: Então não temos, aqui a gente nem sabia que tem essa possibilidade.

PESQUISADOR: Então você nunca ouviu falar do Pronaf-Mulher?

VANESSA: Não.

PESQUISADOR: Nunca ouviu falar.

VANESSA: Aqui no máximo, no máximo, é o SENAR, que é cursos do SENAR, esses são disponibilizados para a gente aqui, mulheres, até homens também se quiser, mas quando chega a reunir, a unir as mulheres aqui é para isso, é no curso do SENAR.

PESQUISADOR: E como que funciona esse curso do SENAR?

VANESSA: Ó é assim, você solicita o curso, tem um mobilizador né, aí você solicita o curso que você quer, ele vai marcar uma data certa para acontecer o curso, junta aí umas cinco, seis pessoas, mínimo é cinco pessoas, tem que ter para fazer o curso, e daí eles vêm, o instrutor fica na casa da gente e uns cinco, seis dias de curso, três dias, um mínimo de 3 a 6 dias de curso, e aí...

PESQUISADOR: E aí...

VANESSA: É só..

PESQUISADOR: E o curso é sobre qualquer coisa que seja de interesse das mulheres da região?

VANESSA: É, é sobre qualquer coisa...

PESQUISADOR: Queijo...

VANESSA: Queijo, até você faz derivados do leite, para fazer farinha, polvilho, para fazer sabão tudo, selaria, curso de selaria...

PESQUISADOR: Mas e nesses cursos nunca se fala também sobre a possibilidade de isso virar uma renda própria, um negócio próprio?

VANESSA: Não...

PESQUISADOR: Nunca fala, eles só ensinam a pessoa, só ensinam a fazer?

VANESSA: Isso..

PESQUISADOR: Exato. Então assim e a EMATER, que é a assistência técnica também nunca veio aqui falar com vocês sobre isso?

VANESSA: Nunca, nunca veio.

PESQUISADOR: Nunca vocês teve contato com algum a gente bancário?

VANESSA: Não, não, a não ser assim, tipo Pronaf meu esposo mesmo ele tem financiamento, que ele tirou o financiamento Pronaf, tem até um trator que a gente tem que foi com o financiamento mas assim para a mulher, pra gente mesmo não.

PESQUISADOR: nunca falaram nada com você?

VANESSA: Não.

PESQUISADOR: E você participa de algum movimento, associação, ou coisa assim? As mulheres aqui da região, elas têm algum tipo de movimento, organização coletiva?

VANESSA: Nada.

PESQUISADOR: Não?

VANESSA: Nada, nada. Aqui tem a cooperativa do leite né, que a gente entrega o leite é, a gente entrega para a cooperativa só que que a cooperativa ela, quando tem as reunião e tudo, sempre é os homens que se reúnem na reunião né, então assim, para a mulher mesmo não tem.

PESQUISADOR: Não tem um espaço coletivo...

VANESSA: Não tem um espaço para a mulher não.

PESQUISADOR: Então vocês não conseguem, vocês nem conseguem ter qualquer tipo de informação sobre nada.

VANESSA: Não, a não ser o que o próprio marido te passe né.

PESQUISADOR: Então você fica refém dessas informações...

VANESSA: Exatamente. Procurando sempre saber, porque se você não procurar fica sem saber né.

PESQUISADOR: E você gostaria de, por exemplo, ter acesso a uma linha de crédito só para você, para você desenvolver um negócio próprio, seria isso?

VANESSA: Gostaria, porque seria uma né, uma ótima oportunidade, acho que todas, eu acredito que todas na região iriam gostar de ter seu próprio negócio né porque...

PESQUISADOR: De desvincular renda...

VANESSA: Isso, não iria te impedir de tá sempre ajudando, como sempre o marido, mas você também teria o seu negócio...

PESQUISADOR: É uma chance de ter sua autonomia...

VANESSA: A sua autonomia, isso.

PESQUISADOR: Entendi, que você sente falta né.

VANESSA: Porque todo mundo quer ter né.

PESQUISADOR: É verdade, você tem razão. Não, então eu entendi, então você nunca ouviu falar do Pronaf, nunca ouvi falar do crédito, mas você gostaria de acessar, conhecer, trabalhar...

VANESSA: É, se tivesse a oportunidade né, da gente conhecer direitinho e entender, porque até entender teria que entender muito bem porque, é igual eu tô te falando nessa parte do Pronaf eu, sobre financiamento essas coisas, até para terra, a gente que tem a terra, meu esposo no caso, para ele tudo fica fácil né, para ele tirar um financiamento, o Pronaf que seja, qualquer um fica fácil, mas tipo se fosse para mim fazer isso, ele já teria que vir assinar e tudo, então para mim não teria chance sem ele.

PESQUISADOR: Entendi, entendi as suas colocações. Te agradeço Vanessa, muito obrigada pela sua entrevista, foi muito útil e eu espero poder melhorar nossa política com a sua fala, tá bom?

VANESSA: Eu que agradeço.

PESQUISADOR: Obrigada

Entrevista Neuza Barbosa Peres (6:38 min):

PESQUISADOR: Oi tudo bem Eu sou a WANESSA sou pesquisadora da Universidade Federal de Goiás e a gente tá fazendo uma pesquisa sobre o Pronaf mulher e eu gostaria que você se apresentasse pra mim, por favor.

NEUZA: Só falar meu nome né

PESQUISADOR: É, pode falar...

NEUZA: Meu nome é Neuza Barbosa Peres.

PESQUISADOR: A senhora chama Neuza, a senhora trabalha aqui há quanto tempo, a senhora mora no município?

NEUZA: Uns 45 anos.

PESQUISADOR: Aqui na região de Montes Claros e Iporá?

NEUZA: Diarama, aqui no município de Diarama.

PESQUISADOR: É, porque a região pega toda a Diarama e Iporá, são os três municípios não é? Porque aí vocês ficam ligados nas três cidades.

NEUZA: Nas três cidades...

PESQUISADOR: Aí quando precisa resolver uma coisa, resolve numa, resolve na outra...

NEUZA: É, nas três cidades, Iporá, Diarama e Montes Claros.

PESQUISADOR: E a senhora faz o que aqui na propriedade, a senhora trabalha com o que, a senhora tem alguma renda própria, a senhora, quais que são as suas atividades aqui?

NEUZA: A gente mexe com o gadinho...

PESQUISADOR: Mexe com gado...

NEUZA: É.

PESQUISADOR: E aí a senhora tem alguma renda própria aqui do gado?

NEUZA: Tem uma rendinha, que vem dos bezerros, um leitinho...

PESQUISADOR: É, do leite, aí faz queijo, essas coisas para vender?

NEUZA: Algum dia faz queijo, mais é a entrega do leite.

PESQUISADOR: Mais é a entrega do leite...

NEUZA: É, vende o leite.

PESQUISADOR: Ah, entendi. E a senhora, a senhora que cuida da parte do comércio do leite como é que é?

NEUZA: É, mais é eu que cuido.

PESQUISADOR: A senhora? E a senhora já chegou acessar alguma linha de crédito de financiamento do Pronaf algum momento?

NEUZA: Já, mas foi particular mesmo, não foi desse Pronaf-Mulher não.

PESQUISADOR: A senhora então nunca ouviu falar do Pronaf-Mulher?

NEUZA: Vi uma vezinha [sic] só.

PESQUISADOR: Foi? Onde a senhora ouviu falar?

NEUZA: Foi num curso do SENAR.

PESQUISADOR: No curso do SENAR? Mas aí eles falaram alguma coisa para a senhora sobre como acessava, explicava alguma coisa?

NEUZA: É, falou lá depois que eu tinha esse direito da mulher do campo, tirar esse, fazer esse Pronaf, saía tanto, na época eu não me lembro quanto que, mas falou ali, ficou por isso né...

PESQUISADOR: E nunca mais?

NEUZA: E nunca mais ninguém deu atenção por isso, correu atrás né...

PESQUISADOR: E as mulheres aqui da região, elas são organizadas assim, elas são unidas para poder correr atrás das coisas, como é que é a interação de vocês aqui?

NEUZA: Ah, eu acho que é muito assim desunida e desinteressadas...

PESQUISADOR: É?

NEUZA: No meu ponto de vista é...

PESQUISADOR: Elas são desunidas e desinteressadas...

NEUZA: No assentamento aí tantas aí que nós ouvir falar nisso, ninguém fez nada né...

PESQUISADOR: Hum, entendi. Mas assim e no banco ou a Assistência Técnica Rural também nunca estive aqui para falar nada sobre isso?

NEUZA: Não...

PESQUISADOR: Então quando a senhora ouviu falar foi só pelo, pelo SENAR?

NEUZA: Foi, numa reunião, num curso do SENAR que nós tava [sic] fazendo que eles falaram.

PESQUISADOR: Ah tá. E como é que é esse curso do SENAR, como é que vocês fazem para entrar nele?

NEUZA: Ah, esse curso do SENAR foi do Montes Claros, pessoal lá do sindicato vinha e, uns dias antes, pegava o nome de quem quisesse participar, e aí vinha o pessoal dar o curso, ficava uns três dias dando o curso aí para a turma, mas aí para o final já estava tão desinteressado...

PESQUISADOR: Entendi. Mas assim, a senhora tem conta em banco?

NEUZA: Tem.

PESQUISADOR: E o gerente, é qual banco?

NEUZA: No Banco do Brasil

PESQUISADOR: No Banco do Brasil. E o Banco do Brasil nunca falou nada para a senhora sobre isso?

NEUZA: Não

PESQUISADOR: E eles sabem, a senhora é agricultora familiar né, uma pequena propriedade aqui né, que não é de grande escala, também né. E eles sabem da senhora, da condição de produtora de leite, o gerente do banco sabe, mas nunca falou nada pra senhora?

NEUZA: Não, nunca falou nada.

PESQUISADOR: Ah, então a senhora nunca ouviu falar do Pronaf, só quando fez o SENAR.

NEUZA: Só, só lá no curso do SENAR que eles falava sim.

PESQUISADOR: Muito por alto, não deu para explicar direito. E aí não tem tempo para correr atrás também pra poder fazer, muito trabalho...

NEUZA: Muito trabalho e a gente vai passando e também nunca corri atrás para fazer...

PESQUISADOR: Mas a senhora gostaria de acessar?

NEUZA: Uai, gostaria...

PESQUISADOR: Pra fazer investimento aqui na propriedade para, para aumentar a renda?

NEUZA: É, pra aumentar renda né, para facilitar as mão de obra...

PESQUISADOR: Fica mais fácil né quando tem dinheiro para movimentar né

NEUZA: É, fica mais fácil.

PESQUISADOR: Não, então tá. E como que a senhora acha qual que seria se uma coisa que facilitaria o, que a senhora acha que seria interessante pra vocês saberem assim, uma coisa que a senhora queria que o Pronaf tivesse, por exemplo, tivesse uma coisa que a senhora acha assim que tornaria mais fácil acessar o Pronaf, se viesse aqui na fazenda explicar como que acessa, por exemplo, alguma coisa assim, que a senhora acha que seria interessante?

NEUZA: Uai, é né, fica bem mais interessante né...

PESQUISADOR: Vim aqui alguém explicar que tem isso né,

NEUZA: É, explicar pra gente né, pra gente correr atrás e querer, interessar fazer né.

PESQUISADOR: É, porque é muito difícil começar sem nem saber, porque tem que ir lá na cidade né.

NEUZA: Tem que ir lá na cidade, chega lá, onde você viu ou ouviu isso? Aqui não faz isso não, já tira a gente até de rumo né.

PESQUISADOR: Aí vocês não têm tempo porque tem a fazenda para cuidar, não pode largar...

NEUZA: É, tudo é corrido né, vai e tem que voltar no mesmo dia e acaba que um, lá como se diz, um já dá um afasta na gente, você, ah não precisa correr atrás disso não...

PESQUISADOR: É, eu vou dar outro jeito...

NEUZA: É, vamos dar outro jeito, e se a pessoa vir mesmo falar que tem, que deixa a gente segura daquilo né, é outra coisa.

PESQUISADOR: Isso, é mais fácil né.

NEUZA: É, bem mais...

PESQUISADOR: E a senhora tem esposo junto aqui para cuidar da, da fazenda, ou é a senhora que cuida sozinha?

NEUZA: É [...] eu sozinha mesmo

PESQUISADOR: A senhora sozinha...

NEUZA: Tem uns menino aí que dá uma mão, mas é muito, a gente sabe como é que é difícil essa mão...

PESQUISADOR: É, né. Não, é porque existem alguns lugares por exemplo que a gente já tem outro tipo de dinâmica, que, por exemplo, não são as mulheres que cuidam do dinheiro, aqui nós estamos vendo a senhora que cuida de tudo né...

NEUZA: É, parte financeiramente aí eu cuido de tudo.

PESQUISADOR: Muito bom, não então tá Dona Neuza, era isso mesmo, muito obrigada pela sua entrevista, quando ficar pronto o projeto eu mando para a senhora ler a sua fala lá, tá bom?

NEUZA: Ah tá

PESQUISADOR: Não, então tá, obrigada.

Entrevista Maria Garcia (9:25 min):

PESQUISADOR: Oi, meu nome é WANESSA, eu sou pesquisadora da Universidade Federal de Goiás, eu trabalho com uma pesquisa de campo do Pronaf-Mulher e eu gostaria que

você se apresentasse e contasse pra gente como você lida com essa política, se você já ouviu falar, me conta a sua história.

MARIA: Bom meu nome é Maria Garcia, aqui da fazenda Jenipapo, eu fui criada aqui eu moro aqui desde os meus 7 anos de idade com meus pais, depois eu casei, mudei para a fazenda lá no município de Montes Claros e nos 2001 nós voltamos para cá de novo, Graças a Deus, a casinha aqui que era da minha mãe e gente, eu, o que eu faço aqui é ajudar o esposo no curral às vezes, quando não tem ninguém assim para tá ajudando ele, aí eu que amarro as vaca, é eu que que solto, que ajudo a apartar, mas queijo a gente não faz, só para o dia a dia.

PESQUISADOR: A renda é o leite?

MARIA: É o leite e ovos e frango.

PESQUISADOR: Isso, que é a parte do quintal que a senhora que cuida geralmente prepara.

MARIA: É, nessa parte aí inclusive o Didi fala assim: Fran, dinheiro de galinha e de ovo é de mulher galinha...

PESQUISADOR: Dinheiro de galinha, então a galinha e o ovo é a senhora que cuida.

MARIA: É meu.

PESQUISADOR: Então essa é a sua parte da renda?

MARIA: Exatamente.

PESQUISADOR: Aí a senhora comercializa isso, essa parte da renda, e a senhora já precisou fazer algum investimento financeiro, que houvesse...

MARIA: Não...

PESQUISADOR: Ou a senhora já quis e não teve condições de fazer nesse...

MARIA: Na verdade eu nunca nem procurei...

PESQUISADOR: Em relação a isso, é, e a senhora já ouvir falar do Pronaf?

MARIA: Ah, só na área de gado...

PESQUISADOR: De investimento em gado?

MARIA: De investimento em gado só.

PESQUISADOR: Então a senhora, por exemplo, para, pra a senhora um Pronaf-Mulher, a senhora nunca ouviu falar?

MARIA: Não, é a primeira vez.

PESQUISADOR: A primeira vez?

MARIA: A primeira vez, eu nem sabia que existia Pronaf-Mulher.

PESQUISADOR: Não sabia?

MARIA: Não, a hora que a Eliana me falou, eu, pra mim foi surpresa.

PESQUISADOR: Não sabia que existia, mesmo, e a senhora tem contato com Assistência Técnica Rural, eles já vieram aqui, o SENAR, ninguém nunca falou nada?

MARIA: Não, a EMATER, na pessoa do Renato aqui do município de Diorama, o Renato nunca tocou nesse assunto pra nós, que aí é ele que prepara os papéis pro Pronaf pro gado, mas ele nunca tinha tocado nesse assunto não.

PESQUISADOR: Então a senhora nunca ouviu falar?

MARIA: Novidade, pra mim é novidade

PESQUISADOR: Que interessante. E a senhora teria interesse, por exemplo, em acessar essa política de crédito para desenvolver um negócio próprio aqui na região, pra senhora?

MARIA: É um caso a ser pensado né, futuramente pode acontecer.

PESQUISADOR: Pois é, mas assim, gostaria de conhecer mais sobre ela então?

MARIA: É, como diz, pode ser uma coisa para ajudar né, nos ajudar no futuro mas por enquanto a gente não, como diz, tem que estudar, tem que ir ver as possibilidades, é, porque tem, não sei se é igual o do Pronaf do, da área do gado, porque é dois anos de carência, mas...

PESQUISADOR: Sim, ele é uma política de crédito diferenciada, só para mulheres mesmo, aí ela desenvolve um projeto, tem a DAP que é a Declaração de Aptidão, só que dependendo da mulher às vezes ela precisa do esposo para assinar que, por conta que a propriedade é dos dois, é, e ela tem o mesmo, questão de carência, tem uma taxa de juros reduzida, porque ela é criada justamente pra facilitar, pra dar autonomia pra mulher do campo, ela existe pra isso, porque assim, a gente verifica que a maioria das mulheres está sempre vinculada ao esposo e fica difícil pra desenvolver uma renda própria, projetos separados, aí o Governo Federal foi e criou. Aí a EMATER, o SENAR, eles têm que vir, eles vem geralmente fazendo um trabalho técnico acompanhando, aí por isso que eu vim ouvir vocês, porque eu queria saber se vocês já tinham ouvido falar na política de crédito, se por exemplo, era do interesse conhecer mais sobre ela, o que que você acha que seria interessante pra poder falar sobre essas mulheres, que que você acha que poderia ser utilizado aqui pra deixar essa política de crédito mais próxima das mulheres, você acha que poderia ser uma coisa que o governo poderia oferecer, por exemplo?

MARIA: Eu acho que aqui na região, região aqui São Pedro, Jaraguazinho, há muita possibilidade de isso acontecer, pelo seguinte, porque nós temos um assentamento aqui ó, então tem muitas mulheres que realmente precisam se ocupar e outra coisa seria, vamos montar um projeto de um Pronaf pra construir alguma coisa é...

PESQUISADOR: Coletiva...

MARIA: Coletiva, então eu acho que é até um meio de uma terapia, terapia ocupacional, aonde [sic] nós vamos juntar um grupo de mulheres e vamos formar isso...

PESQUISADOR: Mas elas, elas são organizadas aqui na região, essas mulheres, elas têm uma organização coletiva?

MARIA: Já teve no passado alguns projetos lá na área de costura, na, trouxeram umas máquinas, então já houve iniciativas nesse ponto, só que não prosperou...

PESQUISADOR: Não prosperou...

MARIA: Precisa de alguém assim, de mais autonomia, de um bom coordenador...

PESQUISADOR: Com a liderança, você precisa de uma liderança...

MARIA: É, precisa de uma liderança pra poder fazer isso...

PESQUISADOR: Entendi...

MARIA: Porque eu acho o seguinte, igual pra mim eu vou fazer um Pronaf pra mim, não seria uma coisa mais, é, talvez não haveria tanta necessidade, mas existe gente, se nós pegar aqui, tem um grupo aí de uma dez, quinze mulheres aí que ajudaria demais...

PESQUISADOR: Elas poderiam...

MARIA: É, seria um investimento ideal para abranger esse grupo de mulheres.

PESQUISADOR: E aqui na região não se escuta falar, nunca se escutou falar sobre...

MARIA: Não, não existe, não existe, a não ser que falaram lá e às vezes eu tô por fora...

PESQUISADOR: Entendi.

MARIA: Porque igual esse projeto que a minha cunhada, que a minha cunhada faz aqui ó colher as frutas, fazer as polpas e vender, fica só entre ela e o esposo, e ele só faz aquilo que, que vai, que eles vão vendendo, vai vendendo e vai fazendo, vai vendendo e vai fazendo, então...

PESQUISADOR: Não tem como nem fazer um investimento...

MARIA: Não tem como expandir...

PESQUISADOR: Exato...

MARIA: Porque não tem lugar pra colocar...

PESQUISADOR: Não tem capital pra investir...

MARIA: Não tem capital pra investir, e eles fazem, com diz, eles têm que fazer o hoje pra vender amanhã porque na verdade é o meio só deles sobreviverem...

PESQUISADOR: Entendi.

MARIA: Então eu acho que, que Pronaf, Pronaf-Mulher tem que ser uma coisa conjunta...

PESQUISADOR: Entendi...

MARIA: A não ser pessoas que igual existe muitos aí que tem, investe numa granja, numa, tem uma coisa maior...

PESQUISADOR: Hum, entendi.

MARIA: Não sei, talvez eu esteja até enganada...

PESQUISADOR: Não, isso é relativo, depende da, é percepção pessoal, a ideia é como eu falei pra a senhora, é a gente entender se essas pessoas conhecem né, e o que que poderia ser feito, igual a senhora falou: “olha, nunca falaram nada pra gente né, a gente, eu não conhecia, eu moro...”. A senhora falou que mora aqui há quantos anos, desde os 7?

MARIA: Desde os 7, quer dizer, eu tô com 49 anos que eu moro aqui.

PESQUISADOR: Então a senhora convive na comunidade, a senhora é da igreja, a senhora falou que é da igreja, então a senhora tá dentro...

MARIA: Freqüento três comunidades aqui...

PESQUISADOR: A senhora está em três comunidades e nunca ouviu falar lá.

MARIA: Lá na comunidade Divino Pai Eterno, a EMATER já investiu em alguma coisa ali, eles tiveram curso, o SENAC veio, deu o curso de, pra fazer doces cristalizados, fazer um, algumas coisas lá, mas ficou só lá porque a professora de lá conseguiu trazer, então o grupo de mulheres foram para a comunidade e o pessoal veio e deu esses cursos pra eles mas nem conseguiram, então, é o que eu tô falando, seria bom, era hora do Pronaf vim, deles fazerem o Pronaf e juntar esse grupo de mulheres que fez os cursos e fazer essas, produzir para vender...

PESQUISADOR: A ideia é a assistência técnica, a Assistência Técnica Rural, a senhora fala assim, por exemplo, a Assistência Técnica Rural trazer uma organização, uma coordenação pra permitir que essas mulheres possam criar uma associação, ajudar...

MARIA: Associação...

PESQUISADOR: Entendi...

MARIA: Exatamente. Era hora disso acontecer e a mesma coisa que tá lá, eu, eu acho seria importante aqui na área do, na região do Jaraguá.

PESQUISADOR: Entendi.

MARIA: Porque é região de assentamento, aonde tantas mulheres que precisam se ocupar, até como diz, ajuda até na depressão das mulheres...

PESQUISADOR: É, e fora de ter seu próprio dinheiro né, que é uma coisa importante...

MARIA: É...

PESQUISADOR: Não, então tá, Dona Maria, muito obrigada pela sua entrevista, quando a gente finalizar, eu mando pra senhora ler também um pedacinho, tá bom? Obrigada viu?

MARIA: Por nada.

Entrevista Eliene Martins (6:23 min):

PESQUISADOR: Oi, bom dia, meu nome é WANESSA, eu sou pesquisadora da Universidade Federal de Goiás e eu vim conversar com você sobre o Pronaf-Mulher aqui no município, você pode se apresentar pra mim, seu nome, quanto tempo você mora aqui, o que você faz aqui, você pode falar?

ELIENE: Sim. Bom dia, meu nome é Eliene, eu moro aqui na, nessa fazenda há uns 15 anos, sou trabalhadora rural né. Aqui na área da zona rural, mexe com gado, essas coisas assim.

PESQUISADOR: É? Aí você trabalha da fazenda aqui, você faz o que? Você tem alguma renda própria na fazenda, sua?

ELIENE: Temos a renda do leite né...

PESQUISADOR: Sua não tem não, você não faz nenhuma atividade específica, aqui não?

ELIENE: Minha não, mesmo só...

PESQUISADOR: É você e seu esposo?

ELIENE: Eu e meu esposo.

PESQUISADOR: Ah tá. E você nunca quis desenvolver nenhuma atividade própria aqui não, pra você assim, algum negócio próprio, sei lá, queijo, ou frango, ou farinha ou alguma...

ELIENE: Olha, a gente assim mexe com frango, queijo teve uma época que a gente começou a mexer também, mas aí não deu certo, aí voltou só pra prioridade do leite mesmo, entregar o leite né.

PESQUISADOR: E você administra alguma parte do dinheiro da fazenda ou quem administra quase tudo é só o seu esposo?

ELIENE: Não, eu mesmo não. É sempre é meu esposo que administra...

PESQUISADOR: Que administra...

ELIENE: Isso.

PESQUISADOR: E você já ouviu falar de alguma linha de crédito específica pra mulher, pra você desenvolver seu próprio negócio na fazenda, você já ouviu falar sobre isso, sobre o Pronaf-Mulher?

ELIENE: Não, a gente nunca sabia desse Pronaf pra mulher, sempre soube pra homem né, mas pra mulher não.

PESQUISADOR: Nunca soube?

ELIENE: Nunca soube desse

PESQUISADOR: Vocês já chegaram a acessar o Pronaf por aqui?

ELIENE: Pra homem sim, já fizemos.

PESQUISADOR: Na verdade não é que ele é pra homem né. É porque ele é pra público em geral, só que tem um que é só pra mulheres, porque justamente pra facilitar pra elas entrarem. Mas quem acessa mesmo é só os homens?

ELIENE: Só os homens. Na verdade, é eles mesmos que tem o acesso né.

PESQUISADOR: É só eles. Então assim a senhora nunca, ninguém nunca procurou aqui?

ELIENE: Não, nós nunca imaginava que existia né, esse Pronaf-Mulher.

PESQUISADOR: E a senhora participa de algum movimento aqui na região, de mulheres, participa de que, que vem assim, as mulheres daqui da região, vocês já chegaram a ter algum, alguma reunião com algum agente da EMATER, ou agente da, do banco, pra poder explicar esse tipo de coisa pra vocês, então também nunca teve?

ELIENE: Não, nunca teve, nunca teve essa oportunidade de alguém tá vindo pra conversar nesse assunto né. Nunca teve.

PESQUISADOR: E a senhora, por exemplo, teria interesse em acessar um Pronaf-Mulher?

ELIENE: Ah, sim né.

PESQUISADOR: Teria né.

ELIENE: Teria sim.

PESQUISADOR: Pra poder cuidar das coisas da senhora né.

ELIENE: É, ajudaria bastante né, desenvolver alguma coisa na fazenda né.

PESQUISADOR: Hum, entendi. E a senhora como é que é a senhora assim, aqui na comunidade? Eu conversei com algumas outras mulheres aí elas falaram que elas participam de cursos, essas coisas aqui. A senhora participa de alguma coisa aqui na região?

ELIENE: Sempre tem né, aqueles curso do, como é que chama aquele...

PESQUISADOR: Do SENAR?

ELIENE: Do SENAR. Eles vêm né dar um curso aí sempre a gente participa de alguns que a gente tem interesse.

PESQUISADOR: É a única coisa que chega aqui, é isso?

ELIENE: A única coisa que chega é isso, curso do SENAR.

PESQUISADOR: E a senhora tem conta no banco?

ELIENE: Não.

PESQUISADOR: A senhora não tem conta no banco?

ELIENE: Não, não tenho.

PESQUISADOR: A senhora não tem conta no banco então nunca chegou a ir no banco, abrir uma conta.

ELIENE: Não, minha mesmo não.

PESQUISADOR: Só do marido.

ELIENE: Só do meu esposo.

PESQUISADOR: Entendi. Mas e por que que a senhora nunca quis fazer uma conta no banco?

ELIENE: Uai, é porque assim, eu, eu mesmo pra mim, não achei necessidade ainda né, porque não tem movimento pra gente tá fazendo né, aí sempre a que mais utiliza é no dedo né, do meu esposo, aí ele mesmo que faz, tem as contas que, que já mexe com tudo né, aí sempre fica na dele.

PESQUISADOR: Hum, entendi, fica na dele. E a senhora por exemplo se precisasse abrir uma conta no banco pra ter o Pronaf, aí a senhora abriria?

ELIENE: Aí eu abriria sim.

PESQUISADOR: Abriria pra poder ter acesso.

ELIENE: Pra poder ter o acesso ao Pronaf né,

PESQUISADOR: Ah, entendi. E a senhora por exemplo aqui tem... Mas aí seria pra mexer com o leite.

ELIENE: É, investimento no leite né.

PESQUISADOR: Pra vocês dois né, porque a renda de vocês é conjunta né.

ELIENE: É conjunta, aham. Porque aí a gente investiria né, no que fornece a renda pra a gente na fazenda né, que seria o leite.

PESQUISADOR: Entendi. Mas igual... A única então que a senhora acha difícil é porque a senhora nunca ouviu falar.

ELIENE: Não. É porque a gente nunca, nunca soube que existia né, esse Pronaf.

PESQUISADOR: É a possibilidade de a senhora fazer algo pra senhora.

ELIENE: Isso. Aí a gente já não sabe, nunca soube que existia né, nem pra a gente poder estar indo procurar né. [...]

PESQUISADOR: É. às vezes até pensar em ter outras coisas né.

ELIENE: Isso. Fazer outros investimentos né.

PESQUISADOR: Entendi. Não, era isso mesmo que eu queria saber da senhora, se a senhora já tinha ouvido falar dele, igual a senhora falou, a senhora disse que conhece, já chegou a acessar mas foi tudo organizado pelo seu marido...

ELIENE: Pelo meu esposo.

PESQUISADOR: Nunca teve nada aqui e se quer procura a senhora, nunca chegou nenhuma informação.

ELIENE: Não, nunca chegou pra gente mesmo, específico pra mulher a gente nunca soube dessa possibilidade né.

PESQUISADOR: Entendi, então tá bom Dona Luciane, muito obrigada. Luciene.

ELIENE: Eliene.

PESQUISADOR; Eliene. Nossa chamei a senhora de errado a entrevista inteira. Me desculpa.

ELIENE: Pois é. Não que isso, tem nada não.

PESQUISADOR: E a gente vai terminar a entrevista, quando finalizar eu fiz a coleta de dados, eu vou mandar pra senhora ler, viu? Agradeço muito a sua participação, Dona Eliene. Muito importante pra mim viu? Só tenho a agradecer.

ELIENE: Obrigada, agradeço.

Entrevista Rosângela Pereira (5:05 min):

PESQUISADOR: [...] Vamos começar. Bom dia, meu nome é Wanessa Honorato, eu sou pesquisadora da Universidade Federal, eu tô fazendo uma pesquisa sobre o Pronaf-Mulher aqui no município e eu queria que você se apresentasse pra mim, me contasse um pouco da sua história, quem é você, há quanto tempo que você mora aqui, o que você faz, com quem você reside.

ROSÂNGELA: Bom dia, meu nome é Rosângela Pereira da Silva.

PESQUISADOR: Você mora aqui há quanto tempo, Rosângela?

ROSÂNGELA: Aqui tem três anos.

PESQUISADOR: Ah, então é recente a sua entrada aqui, vocês compraram essa terra aqui?

ROSÂNGELA: É, no sítio tem três ano que nós comprou.

PESQUISADOR: Vocês compraram o sítio...

ROSÂNGELA: Isso.

PESQUISADOR: Ah ta. E você morava onde antes?

ROSÂNGELA: Nós morava na fazenda do doutor Caleb, em outra comunidade, mas próximo aqui.

PESQUISADOR: Ah, mas então vocês trabalhavam lá como empregados e aí agora vocês trabalham por conta própria, no sítio de vocês.

ROSÂNGELA: Isso.

PESQUISADOR: Entendi. E você faz o quê aqui Rosângela na fazenda aqui no sítio?

ROSÂNGELA: Aqui eu faço de tudo um pouco, eu, eu crio as galinha, os porquinho, eu tiro o leite mais meu esposo, pouquinho né no momento porque nós tá em fase de começo né...

PESQUISADOR: Crescimento né...

ROSÂNGELA: Aí os planos era com o espaço de tempo ir evoluindo né, aos poucos.

PESQUISADOR: Exato...

ROSÂNGELA: E cuidado das plantas, de casa.

PESQUISADOR: De casa. E você tem alguma renda própria aqui, ou só seu dinheiro, ou é tudo junto, como é que funciona aqui?

ROSÂNGELA: Não, eu não tenho renda nenhuma, só meu esposo né, que trabalha de diarista né, nas fazenda do vizinho.

PESQUISADOR: Mas aí o dinheiro que você tira com leite, com, com as galinhas...

ROSÂNGELA: Não, as galinha eu não vendo não, nem o porco, é só pra nós mesmo, agora só o leite que nós entrega né...

PESQUISADOR: Entrega...

ROSÂNGELA: Mas não dá, tá no começo né, dá muito pouco, aí fica mais é pra ração, sal, a medicação do gado mesmo.

PESQUISADOR: Entendi. E vocês já tentaram, por exemplo, acessar alguma linha de crédito, algum financiamento, vocês já tentaram alguma coisa?

ROSÂNGELA: O meu esposo tá tentando, tá no começo agora, pra ver se nós consegue fazer uma, uns piquetes né, pra tá, deu entrada já...

PESQUISADOR: Aí vocês estão tentando pelo Pronaf mesmo ou você não sabe?

ROSÂNGELA: Não, eu não sei não.

PESQUISADOR: Não sabe. E você participa de algum movimento de mulheres aqui na comunidade, você sabe se tem algum movimento?

ROSÂNGELA: Não...

PESQUISADOR: Não tem nada?

ROSÂNGELA: Não, eu não participo de nada não.

PESQUISADOR: Não participa.

ROSÂNGELA: Não.

PESQUISADOR: E, Rosângela, você já ouviu falar do Pronaf-Mulher?

ROSÂNGELA: Não, nunca ouvi falar não, a primeira vez é hoje.

PESQUISADOR: É hoje?

ROSÂNGELA: É hoje, com você.

PESQUISADOR: Mas você participa dos cursos que tem, do SENAR, essas coisas?

ROSÂNGELA: Não, nunca participei...

PESQUISADOR: Nunca participou?

ROSÂNGELA: Não, de nenhum.

PESQUISADOR: E você tem conta no banco?

ROSÂNGELA: Tenho, caderneta de poupança...

PESQUISADOR: E nunca, em qual banco que é?

ROSÂNGELA: Na Caixa Econômica...

PESQUISADOR: Caixa Econômica. E aí nunca falaram pra você também sobre isso, sobre a possibilidade de ter um financiamento?

ROSÂNGELA: Não. Meu esposo fez, nós fez um financiamento pra nós daquela, pra comprar uma casa na cidade...

PESQUISADOR: A Minha Casa, Minha Vida.

ROSÂNGELA: Isso. Aí mas aí nós já até já vendeu ela e quitou, porque não foi um bom negócio, aí nós vendeu ela e quitou a casa.

PESQUISADOR: Entendi. Mas aí você teria por exemplo interesse em acessar uma linha de crédito só para você por exemplo, pra poder investir aqui no sítio, no seu nome, uma coisa assim, você teria interesse? Não sabe?

ROSÂNGELA: Não, no momento eu não tenho planos não porque eu nem não conhecia né.

PESQUISADOR: Pois é, mas é isso que eu tô te falando assim se de repente você, viesse aqui um técnico da EMATER e contasse pra você, você acha que você iria ao banco pra poder conhecer mais sobre a política de crédito, pra talvez igual vocês têm um sítio aqui, fazer um investimento, você por exemplo teria esse interesse ou você acha que não é necessário, a forma como tá pra você tá bom?

ROSÂNGELA: Não, eu talvez eu tivesse interesse de ir lá conhecer, se aparecesse eu tinha né, porque sempre é bom né, ter uma oportunidade de ajuda né, sempre é bem-vindo né.

PESQUISADOR: Entendi, mas então você nunca ouviu falar do Pronaf, resumindo, ninguém nunca esteve aqui. A EMATER já esteve aqui algum momento pra fazer, oferecer algum auxílio, vocês já procuraram a Empresa Técnica Rural em algum momento, oferecendo apoio para comunidade pra poder fazer, igual vocês estão começando aqui, pra poder investir em relação ao leite, desenvolver algum projeto?

ROSÂNGELA: Não, nunca teve não.

PESQUISADOR: Resumindo, é vocês por vocês mesmo...

ROSÂNGELA: É, é só nós e a fé em Deus né.

PESQUISADOR: Entendi. Não, então tá bom, era isso mesmo que eu precisava, muito obrigada pela sua entrevista...

ROSÂNGELA: Obrigada eu.

PESQUISADOR: E quando tiver pronto, a gente finaliza e manda pra você ler, tá bom?

ROSÂNGELA: Então tá obrigada eu.

Entrevista Maria Aparecida (3:45 min):

PESQUISADOR: Bom dia, meu nome é WANESSA, eu sou pesquisadora da Universidade Federal, eu estou fazendo um projeto de pesquisa sobre o Pronaf-Mulher e eu gostaria que você se apresentasse pra mim.

MARIA APARECIDA: Bom dia, meu nome é Maria Aparecida de Jesus Costa Garcia.

PESQUISADOR: A senhora mora aqui há quanto tempo?

MARIA APARECIDA: Há 30, vai fazer 33 anos.

PESQUISADOR: Aqui na atividade rural

MARIA APARECIDA: Sim.

PESQUISADOR: E a senhora costuma fazer o quê aqui, Dona Maria Aparecida?

MARIA APARECIDA: Olha, aqui eu sou dona de casa, faço tudo.

PESQUISADOR: Tira leite...

MARIA APARECIDA: Tiro leite, roço pasto, cuido de tudo.

PESQUISADOR: Trabalha com alguma coisa, fazia feira, faz...

MARIA APARECIDA: sim, fazia feira, agora encerramos.

PESQUISADOR: Encerrou?

MARIA APARECIDA: Encerrou.

PESQUISADOR: E a senhora, como é que é, a senhora cuida do dinheiro junto com o seu esposo, a senhora faz separado, como é que é a administração aqui?

MARIA APARECIDA: Não, é tudo junto.

PESQUISADOR: Ah, então são vocês dois administrando a casa, vocês decidem juntos o que vão fazer com dinheiro?

MARIA APARECIDA: Sim.

PESQUISADOR: Entendi. E a senhora tem algum próprio negócio que a senhora cuida aqui ou é de vocês dois o negócio?

MARIA APARECIDA: É de nós dois tudo incluído.

PESQUISADOR: Entendi. E você já fez algum financiamento aqui pra propriedade?

MARIA APARECIDA: Eu não.

PESQUISADOR: Nem seu esposo?

MARIA APARECIDA: Ele sim, ele já fez.

PESQUISADOR: Fez pelo Pronaf?

MARIA APARECIDA: Pelo Pronaf.

PESQUISADOR: Entendi, mas e a senhora já ouviu falar de um financiamento específico pra mulher rural?

MARIA APARECIDA: Não

PESQUISADOR: Nunca ouviu falar?

MARIA APARECIDA: Nunca ouvi.

PESQUISADOR: Então a senhora nunca ouviu falar do Pronaf-Mulher?

MARIA APARECIDA: Nunca ouvi, tô ouvindo hoje você falar...

PESQUISADOR: Hoje?

MARIA APARECIDA: É.

PESQUISADOR: A senhora tem conta no banco?

MARIA APARECIDA: Não, não tenho.

PESQUISADOR: Não tem. Mas a senhora já participou de curso, da assistência, com o apoio da assistência técnica, do SENAR aqui...

MARIA APARECIDA: Muitos.

PESQUISADOR: E nunca falaram que a senhora tem essa possibilidade?

MARIA APARECIDA: Não. Nunca falaram, que eu saiba não.

PESQUISADOR: Nenhum dos cursos que a senhora esteve?

MARIA APARECIDA: Não.

PESQUISADOR: E se a senhora, se a senhora soubesse, a senhora teria tentado acessar o programa e tentado um financiamento pra propriedade no seu nome, seria algo que é do seu interesse em algum momento, no futuro?

MARIA APARECIDA: Quem sabe?

PESQUISADOR: É uma possibilidade

MARIA APARECIDA: É uma possibilidade.

PESQUISADOR: De tentar, por exemplo, desenvolver a própria fazenda né.

MARIA APARECIDA: Isso [...].

PESQUISADOR: Entendi, é, a gente esteve aqui na região, conversou com outras pessoas e a maioria das mulheres relatam essa mesma situação de não, de não ter nunca ouvido falar do Pronaf, nem nada, mas nos cursos do SENAR, o que você costuma aprender lá?

MARIA APARECIDA: A fazer muitos tipos de, fazia cesta, nós aprendia a fazer muitas cestas, essas cadeiras.

PESQUISADOR: Entendi, cadeira normal de fio né.

MARIA APARECIDA: Fazer rapadura, fazer doce.

PESQUISADOR: E aí a senhora trouxe alguma coisa dos cursos pra atividade aqui da senhora, nunca trouxe? Assim, a senhora nunca chegou a comercializar coisas que a senhora aprendeu no curso?

MARIA APARECIDA: Nunca, não.

PESQUISADOR: Mas é realmente o leite, o que fica aqui, que vocês vendiam lá na feira da produção da propriedade?

MARIA APARECIDA: Sim.

PESQUISADOR: Entendi, e vocês fizeram o Pronaf pra que, quando vocês fizeram o Pronaf normal?

MARIA APARECIDA: Foi pra nós comprar um caminhão.

PESQUISADOR: Ah, um caminhão pra poder levar as coisas pra feira...

MARIA APARECIDA: Pra feira...

PESQUISADOR: Entendi.

MARIA APARECIDA: E alguma coisinha pra dentro de casa...

PESQUISADOR: Entendi. Não, então o Pronaf-Mulher era uma coisa interessante pra vocês.

MARIA APARECIDA: Sim.

PESQUISADOR: Entendi. Não, então é isso, Dona Aparecida, muito obrigada, eu queria saber se era, se vocês conheciam a política de crédito, se era algum interessa, como a gente tem notado em todas as casas não tem ninguém conhecendo né,

MARIA APARECIDA: Não...

PESQUISADOR: Então não tem muita coisa pra discutir sobre isso, a gente só tá confirmado certas realidades. Muito obrigada e terminamos.

MARIA APARECIDA: Eu que agradeço.

Entrevista Maria de Lourdes (3:04 min):

PESQUISADOR: Oi, meu nome é WANESSA, eu sou estudante da Universidade Federal de Goiás e eu vim fazer uma entrevista com você pra entender a sua realidade, pra gente entender sobre o Pronaf-Mulher. Você pode se apresentar pra mim, por favor?

MARIA DE LOURDES: Posso sim.

PESQUISADOR: Qual é o seu nome?

MARIA DE LOURDES: Maria de Lourdes.

PESQUISADOR: Você mora aqui há quanto tempo?

MARIA DE LOURDES: Ixi, tem um uns 30 anos, 31 anos, por aí.

PESQUISADOR: 31 anos de comunidade rural, então...

MARIA DE LOURDES: Sim...

PESQUISADOR: E que que você trabalha aqui, como que é o seu trabalho, qual que é a sua atividade aqui na fazenda?

MARIA DE LOURDES: Ah, é de tudo né, é todo serviço de casa a gente faz, a gente mexe até com gado, tira leite, faz tudo...

PESQUISADOR: Planta...

MARIA DE LOURDES: Porco, mexe com horta...

PESQUISADOR: Com tudo. E você tem alguma renda própria aqui na fazenda ou é tudo misturado com o do seu marido, você tem algum negócio próprio, alguma coisa que você faça só pra você, ou é tudo junto?

MARIA DE LOURDES: Não, é tudo junto...

PESQUISADOR: Tudo junto...

MARIA DE LOURDES: Eu não tenho próprio pra mim...

PESQUISADOR: Não tem. E tem conta em banco?

MARIA DE LOURDES: Tenho.

PESQUISADOR: Tem?

MARIA DE LOURDES: Agora eu tenho...

PESQUISADOR: Mas é recente?

MARIA DE LOURDES: Recente...

MARIA DE LOURDES: Tem 1 ano e pouco...

PESQUISADOR: Ah, é pouco tempo. Então você nunca administrou o dinheiro que entrou dentro da propriedade?

MARIA DE LOURDES: Não, era meu esposo...

PESQUISADOR: Seu esposo. E você já pegaram algum financiamento aqui na propriedade?

MARIA DE LOURDES: Ainda não.

PESQUISADOR: Nunca pegou nenhum tipo de financiamento? Nunca fez nenhuma Pronaf?

MARIA DE LOURDES: Não. Fez um Pronaf uma vez, mas foi só uma vez aí não fez mais.

PESQUISADOR: Isso. E você já ouviu falar do Pronaf-Mulher?

MARIA DE LOURDES: Não.

PESQUISADOR: Nunca ouviu falar, que tem uma linha de crédito só para mulheres rurais?

MARIA DE LOURDES: Não. Nunca vi.

PESQUISADOR: E se, se você soubesse mais sobre ela, você entendesse um pouco mais sobre ela, você teria vontade de pegar um financiamento só pra você, pra poder investir na sua propriedade, no seu nome, ter acesso a esse dinheiro seria algo que você se interessaria?

MARIA DE LOURDES: Uai, depende o jeito né, se o juro for, não ser muito alto não é ruim não, é bom, porque aí a gente paga de pouco, tem o tempo pra gente pagar, aí é bom.

PESQUISADOR: Exato. E você já participou de algum projeto da Extensão Rural, a Extensão Rural, o SENAR, alguma coisa, já participou de algum projeto desses locais?

MARIA DE LOURDES: Ainda não.

PESQUISADOR: Nunca participou de nenhum curso, nem nada?

MARIA DE LOURDES: Não.

PESQUISADOR: E algum movimento de cooperativa aqui da região, é, o movimento de mulheres, você já participou de algum?

MARIA DE LOURDES: Não

PESQUISADOR: Nunca participou. Então a sua vida fica toda dentro da propriedade...

MARIA DE LOURDES: Toda dentro.

PESQUISADOR: Aí você trabalha com o seu esposo...

MARIA DE LOURDES: Isso.

PESQUISADOR: Mas assim, e como que é a sua relação social com a comunidade? Então é mais com os familiares que ficam próximos, você não tem muita interação com o pessoal daqui não?

MARIA DE LOURDES: Não, é, tempo é muito corrido pra gente né, a gente quase não tem o tempo.

PESQUISADOR: Não, então tá bom, era só isso que eu queria saber, muito obrigada pela sua entrevista e a gente encerra por aqui, tá bom?

MARIA DE LOURDES: Tá bom, obrigada eu.

Entrevista Divina Alves (5:08 min):

PESQUISADOR: Oi. meu nome é WANESSA, eu sou entrevistadora, eu sou pesquisadora da Universidade Federal de Goiás, tô fazendo um projeto sobre o Pronaf-Mulher na região e eu queria que você se apresentasse e contasse a sua história pra gente. Como é seu nome?

DIVINA: Divina Alves.

PESQUISADOR: Divina Alves. Você mora aqui há quanto tempo, Divina?

DIVINA: Quase 40 anos.

PESQUISADOR: Como trabalhadora rural?

DIVINA: Como trabalhadora rural.

PESQUISADOR: E você faz o quê na atividade, na, na sua propriedade?

DIVINA: Eu faço as minhas atividades?

PESQUISADOR: É, quais são as suas atividades na propriedade, com o que que você trabalha, o que que você faz lá?

DIVINA: Eu sou cuidadora da minha casa, sabe, e aí levanto de manhã cedo e vou para o curral.

PESQUISADOR: Então você trabalha, qual que é a principal atividade dessa propriedade que vocês residem, é o leite?

DIVINA: É o leite.

PESQUISADOR: É o leite? Então você trabalha ativamente com leite.

DIVINA: Com leite.

PESQUISADOR: Você trabalha sozinha ou com o seu esposo, com seus filhos, como é?

DIVINA: Eu trabalho junto com meu esposo, meus filhos, eu tenho dois filhos mas todos os dois são casados.

PESQUISADOR: Aí não moram mais aqui?

DIVINA: Não mora mais aqui, então que cuida daqui da fazenda é só eu e meu esposo.

PESQUISADOR: Você dois, aí vocês dois fazem o curral...

DIVINA: O curral, nós dois faz todas as atividades da fazenda.

PESQUISADOR: Entendi. E você tem alguma renda separada para além do leite ou é tudo junto, como é que funciona?

DIVINA: Não, é tudo junto.

PESQUISADOR: Tudo junto?

DIVINA: Tudo junto.

PESQUISADOR: Então você nunca teve um negócio seu dentro da fazenda?

DIVINA: Não, só junto com o meu esposo.

PESQUISADOR: E vocês já acessaram alguma linha de crédito, fizeram algum financiamento?

DIVINA: Sim

PESQUISADOR: Já, qual?

DIVINA: O Pronaf.

PESQUISADOR: O Pronaf. E quem fez, você ou o seu marido?

DIVINA: Foi o meu marido.

PESQUISADOR: Ele que fez... Vocês fizeram o Pronaf pra que?

DIVINA: Foi pra assim negócio de pasto né,

PESQUISADOR: Ah, pra organizar o pasto pro gado...

DIVINA: Pro gado, e pra comprar gado também...

PESQUISADOR: E aí você tem conta no banco?

DIVINA: Tenho.

PESQUISADOR: Tem? E você já ouviu falar do Pronaf-Mulher?

DIVINA: Não, nunca tinha visto falar, pela primeira vez.

PESQUISADOR: Nunca ouviu falar?

DIVINA: Nunca ouvi falar.

PESQUISADOR: E assim, se você tivesse ouvido falar, por exemplo, você teria interesse de desenvolver algum projeto pessoal utilizando essa linha de crédito só pra você?

DIVINA: Tenho, tenho interesse.

PESQUISADOR: Ah, entendi. E você sabe como é que é na região, se as outras mulheres já ouviram falar sobre isso, se vocês já tiveram algum curso, alguma coisa que falasse sobre essa linha de crédito aqui?

DIVINA: Não

PESQUISADOR: E vocês são organizadas, vocês fazem muitos cursos aqui na região?

DIVINA: Faz, fazia né, hoje assim já tá parado.

PESQUISADOR: É? Fazia por onde?

DIVINA: Fazia nas casas.

PESQUISADOR: É, mas quem vinha dar os cursos?

DIVINA: É o SENAR.

PESQUISADOR: O SENAR que vinha?

DIVINA: É.

PESQUISADOR: E o SENAR nunca falou nada?

DIVINA: Nunca falou nada.

PESQUISADOR: O SENAR é o que mais atua aqui na região?

DIVINA: É, o SENAR é o que mais atua aqui na região.

PESQUISADOR: É porque o que eu conversei com o pessoal, a maioria fala mesmo é só do SENAR.

DIVINA: É, é só o SENAR.

PESQUISADOR: A EMATER nunca nem viu aqui?

DIVINA: Não, não vem não.

PESQUISADOR: Não vem, não conversa. E quando vocês fizeram o projeto do Pronaf quem fez pra vocês o projetinho?

DIVINA: Foi o menino lá do Banco do Brasil

PESQUISADOR: O próprio menino do Banco do Brasil que fez o projeto pra conseguir o financiamento?

DIVINA: Foi

PESQUISADOR: Aí ele que ajudou.

DIVINA: Ele que ajudou

PESQUISADOR: E ele nunca falou com a senhora sobre a possibilidade de ter uma linha de crédito só pra senhora?

DIVINA: Não, nunca falou.

PESQUISADOR: Nunca contou...

DIVINA: Não, nunca contou. Ele nem sabia.

PESQUISADOR: É, e as mulheres aqui da região, elas são organizadas, elas têm, assim, elas têm, elas são unidas, elas conversam sobre tentar desenvolver alguma coisa pra elas, ou é tudo muito afastada, assim, como é que é o comportamento das mulheres aqui?

DIVINA: Uai, muitas vezes conversa né e mais muitas vezes não.

PESQUISADOR: Mas assim, não tem essa conversa sobre dinheiro, sobre essas coisas de ter sua própria renda, não tem, mas é coisa do dia a dia?

DIVINA: É porque assim, a gente sabe né, que não sai as coisas e não sabia que tinha as coisas pras mulheres né, que as mulheres podia desenvolver também...

PESQUISADOR: Não sabia?

DIVINA: Não sabia. E de agora em diante então a gente pode sentar e procurar...

PESQUISADOR: É, e conversar

DIVINA: E conversar, que a gente tem até uma comunidadezinha aqui então

PESQUISADOR: É, eu vi que você tem a igreja aqui. É, tem uma igrejinha então é, nós se reúne bastante as mulheres, nós reúne mais é as mulheres, aí a gente pode...

PESQUISADOR: Conversar, informar uma a outra...

DIVINA: Uma a outra sobre essa chance que nós temos.

PESQUISADOR: E então assim, você acha que falta por exemplo alguém vir aqui contar,

DIVINA: É, contar, porque nunca tinha ninguém contado isso pra nós, nós não sabia.

PESQUISADOR: Não sabia...

DIVINA: Não sabia.

PESQUISADOR: Não, eu entendi então, é como eu falei eu dei já uma andada na região e a sensação que eu tenho é que está sem informação mesmo.

DIVINA: Tá sem informação...

PESQUISADOR: Não, então tá bom, muito obrigada viu, Divina? Agradeço e quando tiver pronta pesquisa eu mando pra você dar uma lida tá bom? Obrigada.

DIVINA: Obrigada você também por ter dado informação pra nós.

Entrevista Eliane Pereira de Lima (4:40 min):

PESQUISADOR: Oi, tudo bem? Meu nome é WANESSA. Eu sou pesquisadora da Universidade Federal de Goiás, eu tô desenvolvendo uma pesquisa sobre o Pronaf-Mulher. Eu queria que você se apresentasse e contasse a sua história pra mim.

ELIANE: Oi PESQUISADOR, eu sou a Eliane Pereira de Lima Estival. Aqui é assim o povo é tudo meio paradinho.

PESQUISADOR: Você mora aqui há quanto tempo, nessa região?

ELIANE: Nessa região eu moro desde quando eu nasci, há 40 anos...

PESQUISADOR: 40 anos? E você faz o quê na sua, na sua casa, na sua propriedade. Você trabalha com o quê aqui?

ELIANE: Aqui a gente planta a horta...

PESQUISADOR: Mexe com leite, farinha...

ELIANE: Farinha, frango, ovo...

PESQUISADOR: Eu vi que vocês têm uma venda aqui também...

ELIANE: É, tem a vendinha, Secos e Molhados, é, assim, é o básico, não tão aprofundado como lá na cidade, mas é o básico aqui da roça...

PESQUISADOR: Então vocês mexem com vários tipos de produtos aqui, que é o que faz a renda da casa...

ELIANE: É sim.

PESQUISADOR: É leite, queijo...

ELIANE: Queijo, ovo, frango, porco...

PESQUISADOR: E você tem alguma renda separada sua, um negócio seu, ou é tudo junto com o seu marido?

ELIANE: Não, é tudo junto com o meu marido.

PESQUISADOR: Junto com o seu marido...

ELIANE: A gente trabalha em parceria...

PESQUISADOR: Parceria. Aí você que cuida dessa parte dos quintais...

ELIANE: Da horta, do frango, do leite...

PESQUISADOR: E aí o dinheiro fica para os dois ou você pega um dinheiro separado pra você?

ELIANE: Não, fica para os dois...

PESQUISADOR: Fica para os dois. Ah tá. E vocês já chegaram a fazer algum financiamento, alguma coisa?

ELIANE: Não, a gente nunca fizemos financiamento não.

PESQUISADOR: Nunca conseguiu nenhum Pronaf, nada...

ELIANE: Nada, não.

PESQUISADOR: E você já ouviu falar do Pronaf mulher?

ELIANE: Já ouvi falar, assim, a anos atrás, que o povo do SENAR veio aqui e apresentou, mas a gente nunca foi atrás não.

PESQUISADOR: Ah, o pessoal do SENAR então já apresentou ele uma vez pra vocês?

ELIANE: Já, já.

PESQUISADOR: Mas assim, você lembra como que foi essa apresentação ou...

ELIANE: Não, não lembro assim direitinho os detalhes não. Eles comentaram em um curso que a gente fizemos mas não...

PESQUISADOR: Era um curso só pra mulheres?

ELIANE: Não, era pra homem também. Era um curso de inseminação...

PESQUISADOR: De inseminação? E como é que é a organização aqui da região das mulheres aqui na região, vocês são organizadas, vocês têm uma comunidade, uma cooperativa, como que é vocês aqui?

ELIANE: Aqui na região tem a cooperativa, mas as mulher não se organiza pra isso não, porque aqui é muito difícil, elas não é interessada a nada, porque a gente até tinha ganhado umas máquinas de costura, mas não deu certo, elas não correu atrás de nada, as máquinas estão todas paradas.

PESQUISADOR: Você acha então que as mulheres aqui não conseguiram ainda desenvolver um jeito de fazer a comunidade andar...

ELIANE: Não, de jeito nenhum...

PESQUISADOR: E você acha que falta apoio do Estado, de alguma forma assim, ou você acha que é porque, você acha que poderia ter alguém que ajudasse, por que que você acha que isso acontece?

ELIANE: É, se tivesse alguém pra ajudar seria bom né, porque elas assim, elas são parada, não tem como correr atrás e não sabe nem como começar.

PESQUISADOR: Essa questão da Fazenda também talvez.

ELIANE: É, também.

PESQUISADOR: Muito serviço né...

ELIANE: Demais da conta, pra todas né, todas cuida de casa, cuida de leite, então é difícil ficar saindo, indo em banco.

PESQUISADOR: Você tem conta em banco?

ELIANE: Eu tenho mas é no Banco Bradesco...

PESQUISADOR: No Banco Bradesco. Mas assim, é, nunca chegaram então nem um, nem um agente do banco, falar alguma coisa sobre o Pronaf com ...

ELIANE: Não, de jeito nenhum.

PESQUISADOR: Nos cursos... E a EMATER, ela teve aqui algum momento pra fazer alguma coisa...

ELIANE: Não, também não.

PESQUISADOR: Então é vocês por vocês mesmos, basicamente aqui...

ELIANE: É. Fazer como o outro, é um por um e todos por um, porque se não...

PESQUISADOR: Um vai ajudando o outro e aí vocês vão seguindo o rumo...

ELIANE: É, cada um...

PESQUISADOR: E você teria interesse em por exemplo pegar um Pronaf, se de repente você conseguisse conhecer mais sobre a política, pra investir na sua área, na sua fazenda, na sua produção, seria algo que você, te interessava?

ELIANE: Eu tenho vontade, eu tenho vontade igual assim, eu tenho muita vontade de ter uma renda própria pra mim, pra mim assim ter um forno pra mim fazer uns bolo, fazer biscoito, é, ter uma renda própria, eu achava interessante.

PESQUISADOR: Desenvolver seu próprio negócio no local.

ELIANE: É.

PESQUISADOR: Mas aí você nunca ouviu falar não falar...

ELIANE: Não, nunca ouvi falar assim, ninguém nunca ofereceu, nunca falou nada não.

PESQUISADOR: Entendi. Não, então tá bom, muito obrigado pela sua entrevista viu?

ELIANE: Por nada, por nada.

PESQUISADOR: Assim que ficar pronto eu mando pra gente ler juntas, tá?

ELIANE: Então tá. Certinho

PESQUISADOR: Até mais.

ELIANE: Até mais.

Entrevista Wellington – Técnico da EMATER:

E aí PESQUISADOR. Então vou responder os seus questionamentos. A número um: Desde quando a instituição apoia atividades para as mulheres relacionadas ao crédito Pronaf-Mulher? Bem, desde que foi lançado essa modalidade de crédito, há o apoio da EMATER, pelo menos a região que eu trabalho nunca deixou de atender a demanda.

Dois: Quais as atividades mais requisitadas para elaboração de projeto? Bem, não sei se eu entendi bem a pergunta, mas as atividades mais requisitadas é a aquisição de gado leiteiro e construções rurais.

Três: Tem pessoal capacitado para atender às necessidades técnicas e organizativas sobre os projetos das mulheres? Sempre há pessoal capacitado, pessoal capacitado, dentro do que o projeto abrange.

Quatro: Após receber o crédito, a instituição monitora ou dá prosseguimento nas atividades para as quais é destinado o recurso do crédito? Atuamos é, na monitoração através da assistência técnica, o prosseguimento da atividade vai depender do interesse do proponente, muitas vezes ele não quer fazer o segundo projeto, ou já não interessa mais pela aquela atividade, ou não quer uma assistência técnica continuada, então aí nesse caso não tem o prosseguimento, mas enquanto o último, o projeto está em implantação ocorre a assistência técnica. **(áudio de 1:51 min)**

Cinco: O que você acha que poderia ser melhorado tecnicamente nas condições de acesso ao crédito para mulheres? Bem, poderia ser melhorado o seguinte, poderia haver uma

melhor divulgação que alcançasse plenamente o atendimento do agricultor familiar, ou seja, atingir os dois titulares da DAP né, tanto o marido e a esposa, quando for o caso, então se tiver uma divulgação que, uma divulgação que alcance plenamente o interessado, o proponente, isso aí seria o ideal. **(áudio de 0:42 min)**

Seis: Como é divulgado o Pronaf-Mulher? Bem, aqui na região nós não divulgamos o Pronaf-Mulher. Nós divulgamos sim o Pronaf, é, o Pronaf Simples né. O Pronaf tanto investimento como custeio, não a modalidade Pronaf-Mulher. Divulgamos o Pronaf como um todo, como um programa. Se vir alguém interessado no Pronaf-Mulher, podemos elaborar o projeto, mas não há uma divulgação, então a resposta é essa, não fazemos a divulgação do Pronaf-Mulher, e sim o Pronaf Simples, o Mais Alimento, o Investimento e o Custeio Pecuário ou Agrícola.

Sete: Você acha que faz alguma diferença elaborar projetos para mulheres e homens? Por que? Não faz diferença elaborar projetos para homens e mulheres, a finalidade do projeto é a mesma, seja o beneficiário homem ou mulher e a execução ou a implantação do projeto também é a mesma, não vai ter influência se seja homem ou mulher. **(áudio de 1:11 min)**

Oito: Qual é a sua opinião, vantagem e desvantagem sobre o fato de que as mulheres tenham acesso ao crédito? É, bem, na minha opinião, me parece que o índice de adimplência das mulheres é maior que dos homens. E agora a desvantagem. Isso é uma vantagem né, são mais corretas na hora de cumprir com o banco, com as obrigações. Agora a desvantagem é que elas apresentam ter pouca experiência em serviço de campo né, tem muita coisa assim que elas acabam que elas levam uma certa desvantagem na atuação do homem né, a comparação que eu faço é essa.

Nove: Você acha que as mulheres têm melhorado sua organização procurando outros apoios, participando de sindicato ou em outra instituição, desde que tiverem, tiveram acesso ao crédito? Eu acho que o acesso ao crédito não influenciou na organização das mulheres não. O acesso ao crédito na verdade é muito, muito restrito. A grande maioria são dos homens, não houve grande influência, eu acho que isso aí não fez elas se organizarem melhor.

Des: Em sua opinião o que justificou a perda do [...] de mulheres do município de ter tido mais acesso ao Pronaf, Pronaf-Mulher do período de 2013 a 2019? **(áudio de 1:37 min)**

Respondendo essa décima questão, pode ter sido um pouco uma, é, uma divulgação mais intensa no período, no período inicial do Pronaf-Mulher, mas depois esfriou, depois não houve acentuada procura nesse programa. Houve uma época que tinha uma procura mais ou menos forte, mas logo em seguida ela foi reduzindo aos poucos, e hoje as mulheres nem, nem

procura por isso, e por outro caso, as instituições também nem, no nosso caso aqui né, na minha região, não fica divulgando também. **(áudio de 0:35 min)**

PESQUISADOR, eu queria lhe acrescentar, fora dessas perguntas, algumas, alguma, aspectos com relação ao Pronaf-Mulher. Realmente há pouca divulgação. Eu fiz alguns itens aqui para colaborar com você. É, a mulher também tem pouca capacidade de endividamento, agora há uma predominância do domínio gerencial do empreendimento rural pelo sexo masculino, é, não dando oportunidade para a mulher. Há uma predominância também da procura e respectivo acesso às informações pelo cabeça do casal, que na grande maioria do caso é do sexo masculino, há alguns casos aqui que a mulher que enquadra como agricultura familiar, é ela que faz e não o marido né, mas a grande maioria é o sexo masculino, ou seja, a mulher não acompanha nem no escritório o marido né, e nem ao banco, é ele que toma as decisões. Então aí você já dificulta sobressair o programa. Quando se trata apenas de um membro na DAP e nesse caso a mulher, não se justifica fazer o Pronaf-Mulher, faz o Pronaf de rotina, o Pronaf normal. Às vezes ela quer fazer um Pronaf, então nós não oferecemos Pronaf-Mulher, ela faz o Pronaf como qualquer outro produtor. Tá bom? Agora geralmente a mulher também tem um certo medo ou receio de aumentar o endividamento do casal, então ela já procura não fazer Pronaf-Mulher também, porque o marido já tem um Pronaf. Acontece também do penhor ser insuficiente para mais de uma operação, operação de crédito né, então acaba que só faz uma faz, faz a do marido, e também às vezes acontece também, a incapacidade de oferecer a propriedade em hipoteca e o produtor não tem condições de apresentar o avalista para as operações, então às vezes a mulher fica constrangida e não procura, é, esse tipo de atividade, tá bom? Vou passar os dados meus agora. Qualquer coisa tô à disposição. **(áudio de 2:24 min)**