



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DOUTORADO

Ieda Teresinha Bavaresco Machado

INFLUÊNCIAS DOS FATORES PESSOAIS, INSTITUCIONAIS E RELACIONAIS
DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF:
Um estudo sobre o acesso das mulheres rurais ao crédito no Vale do Rio
Pardo/RS

Santa Cruz do Sul – RS
2025

Ieda Teresinha Bavaresco Machado

**INFLUÊNCIAS DOS FATORES PESSOAIS, INSTITUCIONAIS E RELACIONAIS
DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF:
Um estudo sobre o acesso das mulheres rurais ao crédito no Vale do Rio
Pardo/RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado; Área de Concentração em Desenvolvimento Regional: Linha de Pesquisa em Organização, Mercado e Desenvolvimento, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Orientadora: Prof. Dra. Cidonea Machado Deponti

Santa Cruz do Sul – RS

2025

Ieda Teresinha Bavaresco Machado

**INFLUÊNCIAS DOS FATORES PESSOAIS, INSTITUCIONAIS E RELACIONAIS
DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF:
Um estudo sobre o acesso das mulheres rurais ao crédito no Vale do Rio
Pardo/RS**

CIP - Catalogação na Publicação

Machado, Ieda Teresinha Bavaresco

INFLUÊNCIAS DOS FATORES PESSOAIS, INSTITUCIONAIS E RELACIONAIS
DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF: Um
estudo sobre o acesso das mulheres rurais ao crédito no Vale do
Rio Pardo/RS / Ieda Teresinha Bavaresco Machado. - 2025.

167 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de
Santa Cruz do Sul, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Cidonea Machado Deponti.

1. Pronaf. 2. Mulheres Rurais. 3. Burocratas de Nível de Rua.
4. Agricultura Familiar. I. Deponti, Cidonea Machado. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Ieda Teresinha Bavaresco Machado

**INFLUÊNCIAS DOS FATORES PESSOAIS, INSTITUCIONAIS E RELACIONAIS
DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF:
Um estudo sobre o acesso das mulheres rurais ao crédito no Vale do Rio
Pardo/RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado; Área de Concentração em Desenvolvimento Regional: Linha de Pesquisa em Organização, Mercado e Desenvolvimento, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Dra. Cidonea Machado Deponti

Professora Orientadora – Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

Dra. Claudia Tirelli

Professora Examinadora – Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

Dr. Marco André Cadoná

Professora Examinadora – Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

Dra. Alessandra Troian

Professora Examinadora – Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Dr. Nelson Tresing

Professora Examinadora – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar agradecendo a minha família, pelo carinho, paciência, compreensão e suporte emocional inestimável, que me deram forças para seguir.

À minha querida orientadora, doutora Cidonea Machado Deponti, expresso minha mais sincera gratidão pela orientação, paciência e confiança. Sua sabedoria, dedicação e atenção foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, pelos ensinamentos e contribuições valiosas durante toda a trajetória acadêmica.

Aos colegas de turma, pelas trocas de experiências, apoio mútuo e momentos de convivência que tornaram essa jornada mais leve e significativa. O espírito de colaboração e incentivo coletivo foi essencial em diversos momentos de desafio e superação.

Agradeço a Capes pela bolsa de estudos fornecida, que foi fundamental para a dedicação exclusiva à pesquisa e para a continuidade dos estudos acadêmicos.

Agradeço aos representantes das entidades e todas as mulheres rurais que, direta ou indiretamente, inspiraram este trabalho. Sua força, resiliência e protagonismo diante das adversidades são motivações permanentes para que a pesquisa acadêmica continue promovendo visibilidade e justiça social no campo.

Por fim, dedico este trabalho a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, fizeram parte dessa trajetória. Cada gesto de apoio, incentivo e confiança me ajudou a chegar até aqui. A todos, minha sincera gratidão.

Aprenda com o passado, viva para o presente, acredite no futuro.

(Albert Einstein)

RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado para promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no Brasil. Esta pesquisa analisa os fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam os burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf, com foco no acesso das mulheres rurais no Vale do Rio Pardo, Rio Grande do Sul. Atuando como intermediários entre o Estado e a sociedade, esses burocratas desempenham papel crucial na execução das políticas públicas, aplicando normas e conectando beneficiários aos recursos disponíveis. Os fatores pessoais abrangem crenças, valores e experiências dos agentes, que moldam suas interpretações e atitudes no atendimento às beneficiárias. Já os fatores institucionais referem-se normas organizacionais, disponibilidade de recursos e diretrizes formais, que configuram o ambiente de trabalho e a margem de autonomia dos burocratas. Por sua vez, os fatores relacionais referem-se às interações interpessoais e dinâmicas de poder entre os burocratas e as beneficiárias, influenciando diretamente a eficácia e a equidade da política pública. As mulheres rurais enfrentam desafios específicos relacionados ao gênero, como a comprovação de propriedade da terra e no acesso a informações. No entanto, o Pronaf também atua como ferramenta de empoderamento, possibilitando o fortalecimento da autonomia econômica feminina. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com entrevistas semiestruturada e análise documental, utilizando a técnica de análise de conteúdo de Bardin para identificar padrões e dinâmicas nos fatores investigados. Os resultados apontam que a efetividade da implementação do Pronaf requer não apenas diretrizes formais, mas também uma compreensão integrada das interações humanas e organizacionais envolvidas. A análise evidencia a necessidade de adaptação das políticas às realidades locais e às demandas das mulheres, destacando a importância de capacitação contínua para burocratas e beneficiárias, além do fortalecimento das redes de apoio entre Estado, sindicatos e comunidades rurais.

Palavras-chave: Pronaf, Mulheres Rurais, Burocratas de Nível de Rua, Agricultura Familiar.

ABSTRACT

The National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) was created to promote sustainable development of family farming in Brazil. This research analyzes the personal, institutional, and relational factors influence street-level bureaucrats in implementation of Pronaf, focusing in rural women's access to the program in the Vale do Rio Pardo, Rio Grande do Sul. Acting as intermediaries between the state and society, these bureaucrats play a crucial role in execution public policies by applying regulations and connecting beneficiaries to available resources. Personal factors encompass the agents' beliefs, values, and experiences, which shape their interpretations and attitudes when assisting beneficiaries. Institutional factors refer to organizational norms, resource availability, and formal guidelines that define the bureaucratic work environment and their margin of discretion. Relational factors, in turn, refer to interpersonal interactions and power dynamics between bureaucrats and beneficiaries, directly influencing the effectiveness and equity of public policy implementation. Rural women face specific gender-related challenges, such as proving land ownership and access relevant information. Nevertheless, Pronaf also serves as a tool for empowerment, contributing to the strengthening of women's economic autonomy. The research adopts a qualitative approach, employing semi-structured interviews and document analysis, and applies Bardin's content analysis technique to identify patterns and dynamics among the investigated factors. The results indicate that effective implementation of Pronaf requires not only formal guidelines but also an integrated understanding of the human and organizational interactions involved. The analysis highlights the need to adapt policies to local realities and women's demands, emphasizing the importance of continuous training for bureaucrats and beneficiaries, as well as the strengthening of support networks among the State, unions, and rural communities.

Keywords: Pronaf, Rural Women, Street-Level Bureaucrats, Family Farming.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Sigla/Abreviatura	Descrição
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CAR	Cadastro Ambiental Rural
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
ITR	Imposto Territorial Rural
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Movimento de Mulheres Agricultoras
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OGU	Orçamento Geral da União
PR	Paraná
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
UFPA	Unidade Familiar de Produção Agrária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo de Formulação de Políticas Públicas	25
Figura 2. Estabelecimentos de agricultura familiar	73
Figura 3. Pessoas ocupadas na agricultura familiar	73
Figura 4. Percentual por sexo do responsável do estabelecimento	74
Figura 5. Conselho Regional de Desenvolvimento Vale do Rio Pardo	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Matriz da tese.....	20
Quadro 2. Fatores influenciadores no comportamento dos burocratas de nível de rua	50
Quadro 3. Interfaces entre Políticas Públicas, Burocracia de Nível de Rua e Agricultura Familiar	52
Quadro 4. Critérios para Enquadramento Pronaf	76
Quadro 5. Subprogramas Pronaf	78
Quadro 6. Fluxo do processo de solicitação do Pronaf	80
Quadro 7. Aspectos de impacto do Pronaf na vida das mulheres rurais e no desenvolvimento regional.....	99
Quadro 8. Perfil dos Burocratas de Nível de Rua.....	110
Quadro 9. Perfil das Mulheres Pronafianas	112
Quadro 10. Estrutura do roteiro de entrevista	113
Quadro 11. Análise comparativa das percepções de burocratas de nível de rua e mulheres beneficiárias do Pronaf	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de Estabelecimentos Agropecuários de Agricultura Familiar no RS e Vale do Rio Pardo	107
Tabela 2. Comparativo de número de contratos Pronaf por Segmento e Gênero no Brasil - Plano Safra 2013/2014 até 2023/2024	119
Tabela 3. Comparativo de número de contratos por gênero por Região - Plano Safra 2013/2014 até 2023/2024	120
Tabela 4. Comparativo de número de contratos Pronaf por gênero Região Sul- Plano Safra 2013/2014 até 2023/2024	121

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA	21
2.1 Políticas públicas e sua implementação	21
2.1.1 Ciclo de Políticas Públicas	24
2.1.2 Modelos de implementação: abordagem top-down e abordagem bottom-up...	29
2.2 Os burocratas de nível de rua	32
2.2.1 Fatores que influenciam o comportamento dos burocratas a nível de rua	35
2.2.1.1 Fatores pessoais: valores, crenças e experiências individuais	39
2.2.1.2 Fatores institucionais: regras formais e estruturas organizacionais	43
2.2.1.3 Fatores relacionais: dinâmicas de interação e construção de confiança	48
2.3 Articulação entre políticas públicas, burocratas de nível de rua e agricultura familiar	51
3 AGRICULTURA FAMILIAR, GÊNERO E PRONAF	54
3.1 Relação de gênero no meio rural	54
3.1.1 Divisão sexual do trabalho rural	58
3.1.2 Acesso aos recursos e tomada de decisão	63
3.2 Agricultura familiar no contexto brasileiro	65
3.2.1 Definição e características estruturais	65
3.2.2 A identificação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017	72
3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	75
3.3.1 Critérios de elegibilidade e modalidades de crédito.....	76
3.3.2 Pronaf e as mulheres rurais	82
3.3.3 Desafios para a obtenção do Pronaf	91
3.3.4 Impacto do Pronaf na vida das mulheres rurais.....	97
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	103
4.1 Caracterização da pesquisa	104
4.2 Delimitação da área geográfica para coleta de dados empíricos	105
4.3 Coleta e análise de dados	108

5 A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E O ACESSO DAS MULHERES RURAIS AO PRONAF NO VALE DO RIO PARDO	118
5.1 Participação das mulheres no acesso ao Pronaf	118
5.2 Fatores que condicionam os burocratas de nível de rua	125
5.2.1 Fatores pessoais: valores, crenças e ideias no atendimento às mulheres rurais	125
5.2.2 Fatores institucionais: limites e possibilidades institucionais na implementação do Pronaf	129
5.2.3 Fatores relacionais: interação entre burocratas, mulheres rurais e entidades	133
5.3 Percepção das mulheres rurais sobre processo de acesso ao Pronaf.....	137
5.4 Análise comparativa das percepções e experiências de burocratas e beneficiárias	141
3.5 Entre normas e práticas: a triangulação entre políticas públicas, burocratas de nível de rua e agricultura familiar no Pronaf.....	144
6 CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICE	163
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MULHERES RURAIS PRONAFIANAS.....	163
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA	165

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas envolve uma complexa rede de relações, regras, contextos institucionais e, principalmente pessoas. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma política pública brasileira criada com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, setor fundamental para a segurança alimentar e para a economia nacional. Este programa oferece crédito e assistência técnica a agricultores familiares, buscando aumentar a produtividade e melhorar a qualidade de vida das famílias que dependem dessa atividade. O Pronaf visa também promover a sustentabilidade econômica e social no campo, incentivando práticas que gerem renda e inclusão socioeconômica.

No entanto, a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, como o Pronaf, enfrenta desafios complexos que vão além da simples aplicação das diretrizes estabelecidas. O processo de execução desses programas é especialmente desafiador em regiões onde as realidades socioeconômicas e culturais impõem barreiras adicionais ao acesso a recursos e informações, como ocorre nas áreas rurais brasileiras. A eficácia dessa política não depende apenas de sua formulação, mas principalmente da atuação daqueles que a colocam em prática, que são burocratas de nível de rua.

A figura do burocrata de nível de rua, tal como descrita na literatura sobre políticas públicas, desempenha um papel importante na tradução dessas políticas em práticas concretas que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Esses burocratas, que incluem profissionais de instituições bancárias, agentes de extensão rural e representantes de entidades parceiras, como sindicatos rurais, atuam como intermediários entre o Estado e as comunidades rurais, sendo responsáveis por garantir que os benefícios dos programas públicos cheguem efetivamente aos destinatários. O comportamento desses agentes não é determinado exclusivamente pelas diretrizes formais das políticas, ele é influenciado por uma série de fatores pessoais, institucionais e relacionais que moldam a maneira como eles interpretam e aplicam essas diretrizes, o que, por sua vez, afeta a equidade e a eficácia da política pública.

Entre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua estão os elementos pessoais, como as crenças, valores e as ideias a partir da sua experiência de vida, que podem direcionar suas interpretações e atitudes diante das

diretrizes do Pronaf. Por exemplo, um agente que tenha maior sensibilidade às questões de gênero pode estar mais inclinado a adotar práticas que facilitem o acesso das mulheres rurais aos recursos do Pronaf, enquanto aqueles com perspectivas mais conservadoras podem, inadvertidamente, reforçar as barreiras de acesso.

Além dos fatores pessoais, as condições institucionais, incluindo a estrutura organizacional, a alocação de recursos e as normas procedimentais, desempenham um papel fundamental na moldagem do comportamento dos burocratas, podendo tanto estimular a discricionariedade positiva quanto restringir a autonomia desses agentes. Limitações institucionais, como falta de recursos ou excesso de burocracia, podem resultar na priorização de determinados grupos em detrimento de outros, aprofundando as desigualdades sociais e de gênero no acesso aos recursos públicos.

Outro aspecto relevante são os fatores relacionais, que dizem respeito às interações dos burocratas de nível de rua com seus colegas, superiores hierárquicos e, sobretudo, com as beneficiárias do Pronaf. Em comunidades pequenas e conectadas, como as do Vale do Rio Pardo, a capacidade dos burocratas de construir relações de confiança e estabelecer uma comunicação eficiente com as mulheres rurais pode ser um fator decisivo para o sucesso do programa. Essas interações, que envolvem dinâmicas de poder e confiança mútua, são essenciais para a construção de um ambiente no qual as beneficiárias possam acessar os recursos de maneira eficaz e equitativa.

A política pública ao alcançar o território é submetida a processos de interpretação, negociação e adaptação. No caso do Pronaf, esses processos são mediados por burocratas de nível de rua que atuam diretamente na divulgação, orientação, seleção, encaminhamento e aprovação das demandas de crédito. Diante disso a construção do problema de tese considerou-se como questão central que a implementação eficaz do Pronaf depende não apenas das diretrizes formais do programa, mas também de uma rede complexa de influências que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua.

A análise das dinâmicas pessoais, institucionais e relacionais que operam nesse contexto é fundamental para compreender as barreiras e as oportunidades que surgem no processo de implementação e para desenvolver estratégias que aumentem a equidade e a eficácia das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Portanto, essa tese procurou responder: Como os fatores pessoais, institucionais e

relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua no acesso das mulheres rurais ao Pronaf no Vale do Rio Pardo/RS?

Para responder a esse questionamento, busca-se como objetivo geral: Compreender como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua no acesso das mulheres rurais ao Pronaf na região do Vale do Rio Pardo, no Rio Grande do Sul (RS).

Para atingir esse objetivo geral, foram delineados três objetivos específicos. Sendo eles:

- a) Identificar os fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua envolvidos na liberação do Pronaf no Vale do Rio Pardo.
- b) Investigar as percepções e experiências das mulheres rurais do Vale do Rio Pardo no processo de solicitação e obtenção de crédito do Pronaf.
- c) Avaliar os principais desafios enfrentados pelas mulheres rurais no acesso ao Pronaf, considerando os aspectos burocráticos, sociais e culturais.

A relevância dessa pesquisa está ancorada na necessidade de compreender os limites e as possibilidades das políticas públicas com inclusão no meio rural, com ênfase no acesso das mulheres da agricultura familiar. A escolha do Pronaf como objeto de estudo justifica-se por sua importância histórica e atual para o fortalecimento da agricultura familiar que é o segmento responsável por significativa parcela da produção de alimentos no Brasil.

A maior parte das pesquisas concentram-se na análise do desenho institucional do Pronaf, nos impactos econômicos ou nas políticas de financiamento. No entanto há uma lacuna significativa quanto aos estudos que investigam de forma aprofundada a atuação dos burocratas de nível de rua no processo de implementação do programa especialmente na perspectiva de gênero.

Ao focar na atuação dos burocratas de nível de rua, o estudo contribui para um campo da ciência política e das políticas públicas que reconhece que a efetividade das ações governamentais não se limita às intenções formuladas no alto escalão, mas depende fortemente das práticas, decisões e interpretações realizadas pelos agentes públicos que operam na ponta do sistema. Esses agentes transformam os marcos legais em ações concretas, sendo, portanto, coprodutores da política pública. A delimitação territorial também reforça a relevância do estudo, o Vale do Rio Pardo é composto por 23 municípios, com forte presença da agricultura familiar. Segundo

Censo Agropecuário (IBGE, 2017), a região abriga quase 30 mil estabelecimentos rurais com atividades diversificadas, como produção de tabaco, leite e hortigranjeiros, com crescente protagonismo das mulheres em segmentos como agroindústrias familiares e feiras locais, onde a mulher rural tem papel fundamental tanto na manutenção da vida no campo quanto no desenvolvimento da agricultura familiar.

A abordagem teórica adotada se ancora principalmente em Lipsky (1980), cuja obra sobre burocratas de nível de rua tem sido amplamente utilizada em políticas sociais, como educação, saúde e assistência social. No entanto, são escassos os estudos que aplicam esse referencial no contexto rural, especialmente quando se trata de mulheres agricultoras rurais.

A pesquisa adota como perspectiva a triangulação entre políticas públicas, burocratas de nível de rua e agricultura familiar, articulando diferentes níveis de análise para compreender como as diretrizes formais do Pronaf se materializam na prática cotidiana do território. Essa abordagem parte do entendimento de que a política pública não é implementada de forma automática ou linear, mas é reinterpretada, ajustada e, muitas vezes, restrita ou expandida pela ação concreta dos burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980; Matland, 1995).

Ao mesmo tempo, reconhece a diversidade estrutural, cultural e socioeconômica da agricultura familiar brasileira (Grisa; Schneider, 2015) como variável determinante na forma como as políticas são acessadas ou negadas, especialmente pelas mulheres rurais. Assim, a triangulação proposta permite analisar os pontos de tensão, as negociações e as estratégias locais que emergem na interseção entre normas institucionais, mediação burocrática e realidade produtiva, fortalecendo a compreensão dos limites e das possibilidades de inclusão social e econômica no campo.

A literatura que trata de agricultura familiar concentra-se, em grande parte, em análise de natureza produtiva e técnica como manejo de culturas, tecnologias de produção e organização econômica das propriedades, deixando em segundo plano as dimensões burocráticas, políticas e institucionais que influenciam diretamente o alcance e a efetividade das políticas públicas para quem vive no campo. Essa lacuna é ainda mais evidente quando se observa o recorte de gênero: são raros os estudos que investigam como os processos burocráticos, as relações institucionais e as práticas dos agentes públicos impactam o acesso das mulheres rurais a instrumentos como o crédito, a assistência técnica e os programas de incentivo. Ao investigar os

processos de implementação das políticas públicas mediadas por técnicos, entidades sindicais e agentes financeiros que operam no território, esta pesquisa contribui para revelar na prática, os limites e as possibilidades de inclusão das mulheres rurais ao Pronaf.

A escolha da área geográfica do Vale do Rio Pardo como área de estudo justifica-se por suas características socioeconômicas e culturais singulares, que apresentam um ambiente ideal para investigar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, como o Pronaf. Nesta região, a agricultura familiar é a principal forma de produção agropecuária, desempenhando papel fundamental tanto na economia quanto na segurança alimentar da região. Segundo dados do Censo Agropecuário 2017, há uma expressiva participação feminina nas atividades do campo: das 167.899 pessoas ocupadas na agropecuária, 63.303 são mulheres, sendo que 89% delas atuam em estabelecimentos classificados como de agricultura familiar.

A originalidade da tese reside tanto na escolha do recorte empírico quanto na aplicação da abordagem teórica dos burocratas de nível de rua na efetivação da política. A interação entre burocratas de nível de rua e mulheres rurais possibilita compreender os processos que impactam o acesso aos recursos públicos, considerando as particularidades institucionais, sociais e culturais específicas da região. A pesquisa oferece, assim, contribuições teóricas e práticas para o campo das políticas públicas, dos estudos de gêneros e da sociologia rural, ao oferecer subsídios para o aprimoramento de ações mais inclusivas e eficazes para promoção da equidade de gênero no campo e fortalecimento do protagonismo das mulheres no espaço produtivo rural.

Em termos científico, a tese aprofunda estudos sobre implementação de políticas públicas, destacando a centralidade dos burocratas de nível de rua e das múltiplas variáveis que influenciam suas decisões. No plano social, a pesquisa ilumina os desafios enfrentados por mulheres agricultoras familiares no acesso às políticas de crédito, revelando as barreiras simbólicas e estruturais que ainda persistem. Politicamente, oferece subsídios para o aprimoramento de programas voltados ao desenvolvimento rural com justiça de gênero, fortalecendo a participação das mulheres como sujeitos políticos e econômicos no campo. Por fim, a relevância territorial se expressa na escolha do Vale do Rio Pardo/RS como cenário empírico da pesquisa, uma região marcada pela diversidade produtiva, pela presença ativa da

agricultura familiar e por dinâmicas locais que influenciam diretamente a efetividade das políticas públicas.

Com base nesses elementos, a tese está organizada em cinco capítulos, além das referências e dos apêndices. A seguir, apresenta-se a descrição de cada capítulo com o intuito de orientar a leitura e situar a lógica da pesquisa. O Capítulo 1 apresenta esta introdução, com a contextualização do tema, a definição do problema de pesquisa, os objetivos, a justificativa e a estrutura da tese. O Capítulo 2 desenvolve a fundamentação teórica sobre políticas públicas e a atuação dos burocratas de nível de rua, detalhando o ciclo de políticas, os modelos de implementação e os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas. O Capítulo 3 amplia a discussão para as relações de gênero no campo, situando a agricultura familiar no contexto brasileiro e aprofundando a análise do Pronaf, seus instrumentos, critérios de elegibilidade, modalidades de crédito, impactos e desafios para as mulheres rurais. Os procedimentos metodológicos são detalhados no Capítulo 4, que descreve a abordagem metodológica adotada na pesquisa, de natureza qualitativa, com foco no Vale do Rio Pardo/RS. No Capítulo 5, a análise e discussão dos resultados sistematiza e interpreta os dados à luz da teoria. O Capítulo 6 retoma os objetivos da pesquisa, sintetiza os principais resultados obtidos, aponta as contribuições do estudo, suas limitações e sugestões para pesquisas futuras. Para complementar, a tese apresenta as referências bibliográficas utilizadas ao longo da pesquisa e o apêndice, que contém os roteiros das entrevistas.

Para estruturar a pesquisa e garantir que os objetivos fossem alcançados de forma clara e organizada, o Quadro 1 apresenta a matriz da tese com os principais elementos e serve como guia para a construção e desenvolvimento da investigação. Desta forma, busca-se oferecer ao leitor uma visão integrada do percurso analítico adotado ao longo do trabalho.

Quadro 1. Matriz da tese

PROBLEMA DE PESQUISA (1)	QUESTÃO NORTEADORA (2)	OBJETIVO GERAL (3)	OBJETIVOS ESPECÍFICOS (4)	MÉTODO (5)	COLETA DOS DADOS (6)	ANÁLISE (7)	TÍTULO DO TRABALHO (8)
Como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua no acesso das mulheres rurais ao Pronaf no Vale do Rio Pardo?	Como os fatores pessoais, institucionais e relacionais impactam o comportamento dos burocratas de nível de rua no acesso das mulheres rurais ao Pronaf?	Compreender como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua no acesso das mulheres rurais ao Pronaf na região do Vale do Rio Pardo.	A: Identificar os fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam os burocratas de nível de rua envolvidos no Pronaf no Vale do Rio Pardo. B: Investigar as percepções das mulheres rurais sobre o processo de acesso ao Pronaf. C: Avaliar os principais desafios enfrentados pelas mulheres rurais no acesso ao Pronaf.	Pesquisa qualitativa com entrevistas e análise documental	A: Entrevistas semiestruturadas com burocratas para explorar suas percepções, valores e crenças sobre o Pronaf. B: Entrevistas com mulheres rurais para explorar suas percepções e experiências no processo de obtenção do crédito Pronaf. C: Análise dos dados coletados para identificar os principais desafios enfrentados na obtenção do Pronaf.	A: Análise qualitativa de conteúdo para identificar padrões nos dados dos burocratas. B: Análise qualitativa para identificar padrões e temas nas percepções das mulheres rurais. C: Análise comparativa para identificar padrões e tendências nos aspectos burocráticos, sociais e culturais.	A influência dos fatores pessoais, institucionais e relacionais dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf: Um estudo sobre o acesso das mulheres rurais no Vale do Rio Pardo/RS.

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

A seguir, apresentam-se os referenciais teóricos que fundamentam a investigação, oferecendo suporte conceitual para a análise do problema de pesquisa

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a análise do acesso das mulheres rurais ao Pronaf, com foco especial nas dimensões das políticas públicas e da burocracia de nível de rua. Parte-se da compreensão do ciclo das políticas públicas e dos modelos de implementação, enfatizando como o desenho institucional e os processos de decisão influenciam a prática. Em seguida, aprofunda-se o papel dos burocratas de nível de rua, destacando os fatores pessoais, institucionais e relacionais que moldam seu comportamento e que, ao interagirem diretamente com os beneficiários, impactam de forma significativa o acesso aos programas públicos no meio rural.

2.1 Políticas públicas e sua implementação

O estudo sobre a execução de políticas públicas está intrinsecamente ligado ao aprimoramento dos processos administrativos e políticos, visando ampliar a eficácia de sua aplicação (Lima; D'Ascensi, 2013). Isso implica em entender como as decisões tomadas no planejamento das políticas são traduzidas em ações concretas, considerando fatores como recursos disponíveis, capacitação dos agentes públicos, interação entre os diferentes níveis de governo e os contextos sociais e econômicos em que as políticas são aplicadas.

As políticas públicas, na visão de Secchi (2014), embora sejam ideias abstratas, ganham forma através de mecanismos tangíveis tais como legislações, iniciativas programáticas, campanhas de conscientização, projetos de infraestrutura e apoios financeiros. Esses mecanismos incluem legislações que estabelecem marcos regulatórios, iniciativas programáticas que direcionam ações específicas, campanhas de conscientização para engajamento social, projetos de infraestrutura que viabilizam serviços e apoios financeiros que garantem os recursos necessários para sua implementação. Dessa forma, as políticas públicas transcendem o plano teórico e passam a impactar diretamente a sociedade por meio de ações práticas e mensuráveis.

A implementação de políticas públicas no Brasil é um campo de estudo que abrange diferentes áreas do conhecimento, como administração pública, ciência política, sociologia e economia, refletindo a complexidade do processo de

transformação de diretrizes políticas em ações concretas (Lipsky, 1980). Essa etapa das políticas públicas não se limita a uma simples execução de normas e programas, mas envolve uma série de desafios, como a articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, a gestão eficiente de recursos, a superação de barreiras institucionais e a busca por resultados que atendam às necessidades da população.

Hill (2007) destaca que a implementação de uma política pública exige uma análise detalhada dos atores envolvidos, sejam eles do setor público, privado ou da sociedade civil, destacando o papel de cada um na operacionalização das políticas. Os atores incluem gestores públicos, técnicos, líderes comunitários, organizações não governamentais e a população beneficiária. É fundamental mapear suas funções, interesses e poder de influência, além de compreender como interagem ao longo do processo. O fluxo da implementação compreende desde a tradução das diretrizes políticas em planos e projetos até a execução e o monitoramento dos resultados, exigindo coordenação eficaz, adaptação ao contexto local e mecanismos de responsabilização.

A implementação da política pública está ligada à democratização do acesso aos serviços públicos, um desafio especialmente relevante em um país com desigualdades sociais e regionais marcantes. Nesse sentido, o sucesso das políticas depende não apenas de uma gestão técnica qualificada, mas também de uma abordagem participativa, que envolva a população no processo, fortalecendo a transparência, a legitimidade e a equidade na distribuição dos benefícios (Pires, 2011).

Estudos pioneiros sobre implementação apontam que, para que uma política pública seja efetiva, é essencial analisar o processo em sua totalidade e garantir que ela seja colocada em prática de maneira coerente com os objetivos iniciais. Barrett e Hill (1981) afirmam que algumas políticas resultam de compromissos políticos que, inevitavelmente, refletem interesses variados. Esses interesses, muitas vezes conflitantes, podem influenciar diretamente a estrutura de implementação e gerar desafios ao longo do processo. Assim, os implementadores não são meros executores, mas agentes ativos que ajustam as políticas à realidade local.

A dinâmica demonstra que os implementadores não são meros executores, mas agentes ativos que, muitas vezes, ajustam as políticas à realidade local e aos recursos disponíveis. Soma-se a isso, a visão de Lotta (2014) ao enfatizar que os processos políticos envolvidos na formulação das políticas públicas continuam a

influenciá-las mesmo na etapa de implementação. Isso ocorre porque os atores envolvidos frequentemente buscam preservar seus interesses, negociando ou mesmo alterando aspectos da política durante sua execução, reforçando a ideia de que a implementação não é um momento de simples aplicação técnica, mas um processo político dinâmico, permeado por disputas e negociações contínuas.

A implementação de políticas públicas deve ser analisada não apenas como um desdobramento técnico das decisões tomadas na formulação, mas como um processo em que os interesses, os ajustes contextuais e a capacidade de adaptação dos atores envolvidos desempenham papéis centrais. Essa visão permite reconhecer que, embora conflitos e ajustes possam parecer obstáculos, eles também representam oportunidades para alinhar as políticas às realidades e necessidades concretas, aumentando suas chances de sucesso.

De acordo com Souza (2017), as políticas públicas devem ser compreendidas como conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado com a participação de diversos setores da sociedade para garantir e implementar direitos consagrados constitucionalmente. A configuração da organização deve ser flexível o suficiente para se adaptar a contextos locais e às mudanças nas demandas sociais, mas robusta o suficiente para manter coerência e continuidade nas ações planejadas. Desse modo, a transparência, a participação social e os mecanismos de monitoramento e avaliação contínua são imprescindíveis para garantir que os objetivos iniciais sejam alcançados.

Por outro lado, há um desafio constante em equilibrar os interesses de diferentes setores da sociedade, especialmente em contextos em que há desigualdade social e econômica significativa. A participação de diversos setores, embora essencial, pode ser influenciada por assimetrias de poder e recursos, dificultando a plena realização dos direitos para todos os cidadãos (Souza, 2017).

Secchi (2014) discute a importância de modelos organizacionais em reformas administrativas, destacando que uma abordagem eficiente deve considerar tanto a rigidez das estruturas formais quanto a flexibilidade necessária para adaptações no processo de implementação. Já Abrucio (2022) analisa a evolução dos estudos federativos no Brasil, indicando que a compreensão das políticas públicas passa pelo entendimento de como as relações federativas influenciam a execução dessas políticas. O autor ressalta que o federalismo brasileiro apresenta desafios específicos

que podem impactar a uniformidade e a efetividade das políticas implementadas em diferentes estados e municípios.

Ao analisar essas duas perspectivas, fica evidente que a eficácia das políticas públicas no Brasil depende tanto de modelos organizacionais adequados quanto de uma gestão federativa eficiente. As estruturas formais e as diretrizes nacionais são importantes para garantir a uniformidade e a equidade na prestação de serviços, mas sua implementação eficaz só será possível se houver flexibilidade suficiente para acomodar as realidades locais e uma coordenação clara entre os diferentes níveis de governo (Arretche, 2012).

Outro aspecto relevante é a eficácia das instituições participativas, que segundo Pires (2011), são essenciais para a inclusão da sociedade civil no processo decisório e na fiscalização das ações governamentais. Estas instituições, como os conselhos de saúde representam uma forma de governança que promove maior transparência e responsabilidade nas ações do governo, contribuindo para uma gestão pública mais democrática e inclusiva.

Para que ocorra a efetiva implementação Sabatier e Mazmanian (1979), elaboraram alguns fatores específicos para verificar se o programa obteve a implementação ideal, sendo eles: objetivos claros e consistentes; processo estruturado para o cumprimento dos objetivos; implementadores comprometidos; apoio dos superiores e dos grupos de interesse.

Para compreender a implementação de políticas públicas no Brasil, é imperativo considerar as peculiaridades do sistema político e administrativo do país. A descentralização das ações e a colaboração entre diferentes esferas de governo são fundamentais para superar os obstáculos que surgem no caminho da efetivação das políticas públicas. Além disso, é vital que as políticas implementadas sejam continuamente avaliadas e ajustadas para atender eficientemente às demandas da população.

2.1.1 Ciclo de Políticas Públicas

O modelo do ciclo de políticas públicas serve como uma ferramenta para descomplicar e estruturar as complexidades associadas a uma política pública, proporcionando um marco referencial que facilita a análise e comparação de casos diversos por parte de políticos, gestores e acadêmicos. Esse modelo teórico esboça

as várias fases que compõem a formulação e execução de iniciativas governamentais. Embora o modelo cíclico tenha sido alvo de críticas por sua aparente linearidade, diversos autores o utilizam como ponto de partida para análises mais complexas. Secchi (2014) propõe uma estrutura que compreende sete fases distintas (Figura 1). Essas etapas não ocorrem necessariamente em sequência rígida, podendo se sobrepor, retroalimentar-se ou serem influenciadas por fatores externos, como mudanças políticas ou crises sociais.

Figura 1. Ciclo de Formulação de Políticas Públicas



Fonte: Secchi, 2014

A etapa inicial no ciclo de políticas públicas é a identificação de problemas, percebidos por indivíduos ou grupos como discrepantes do ideal, ainda que não necessariamente reconhecidos pelo governo como questões de ordem pública. Essa identificação abrange a compreensão, definição e contorno dos desafios, bem como das soluções e obstáculos possíveis, com envolvimento ativo de políticos, servidores públicos e beneficiários das políticas. Partidos, funcionários estatais e organizações civis estão entre os principais atores nesta fase.

A inclusão de problemas na agenda governamental marca o ponto de partida para a elaboração e implementação de políticas públicas, envolvendo uma série de fases que se iniciam com o reconhecimento governamental de um tema, possibilitando seu avanço ao debate público (Costa; Melo, 1998) e atração da atenção dos

formuladores de política. Após a definição da agenda, é necessária a legitimação da decisão, buscando o apoio político necessário para sua aprovação, culminando na operacionalização da política proposta através de programas e projetos pelas entidades competentes. Nas últimas décadas, diversos modelos foram desenvolvidos para auxiliar na compreensão do processo decisório das políticas públicas, incluindo teorias como a escolha racional, incrementalismo, análise de sistemas, ciclo da política pública, política da burocracia, coalizão de defesa e teoria da escolha pública (Kelly; Palumbo, 1992; Souza; Carvalho, 1999).

A definição do problema não é um processo neutro ou meramente técnico, é profundamente político e contestado. Os atores envolvidos nesse processo - sejam eles formuladores de políticas, grupos de interesse, mídia ou a sociedade em geral - empregam diversas estratégias discursivas para enquadrar os problemas de maneiras que favoreçam seus próprios interesses e visões de mundo. Como argumenta Stone (1989), a definição de problemas é uma batalha de ideias, onde diferentes "*frames*" ou enquadramentos são utilizados para dar sentido às questões públicas. Esses *frames* influenciam não apenas a percepção pública dos problemas, mas também as soluções consideradas apropriadas e legítimas.

Na perspectiva da teoria do ciclo da política pública, alguns estudiosos, como Baumgartner e Jones (1993) e Kingdon (1994), concentram suas análises no entendimento de que o processo decisório envolve fundamentalmente duas questões: a origem da demanda e a identificação dos atores que participam na definição da agenda. Para que um tema ou questão alcance o status de agenda pública, é necessário que ele atraia a atenção de diversos *stakeholders*, o que implica a interação de uma série de elementos complexos que influenciam a tomada de decisão, a formulação e a implementação das políticas públicas. Nesse contexto, uma estratégia relevante é a "política de definição de problemas" (Rochefort; Cobb, 1994), que envolve a participação do Estado, de grupos organizados e da mídia no processo de emergência e caracterização das questões públicas.

Pesquisadores como Rochefort e Cobb (1994) e Bosso (1995), ao explorar a área de políticas públicas, denominaram "definição de problema" o processo de caracterização de questões na arena governamental, destacando duas perspectivas principais: a política, que organiza a retórica comumente utilizada pelos atores que definem os problemas, e a elaboração de políticas, que analisa os contextos nos quais essas definições são construídas ou desconstruídas. A definição de problemas ocorre,

portanto, dentro de um contexto institucional específico, com regras que moldam o papel das elites e dos grupos de interesse, conforme apontado por Fuks (1997).

Uma vez definido o problema, a próxima etapa do ciclo da política pública é a formulação de soluções, onde diferentes alternativas são consideradas e debatidas. Esse processo também é altamente político, envolvendo negociações entre diferentes atores, cada um com seus próprios interesses e objetivos. As soluções finais adotadas refletem, portanto, não apenas considerações técnicas sobre eficácia e eficiência, mas também o resultado de compromissos políticos (Howlett; Ramesh, 2013).

Na fase da formulação de alternativas, consideram-se diversas abordagens para resolver o problema identificado, precedendo o momento decisivo. Esta decisão é tomada por entidades do Executivo, Legislativo, Judiciário ou por redes envolvendo a sociedade civil e o setor privado, definindo a diretriz para a ação governamental.

Na execução, as políticas decididas são postas em prática, transformando intenções em ações reais visando atenuar o problema público. Esta etapa requer a implementação de normativas e a interação entre múltiplos atores e recursos, demandando uma gestão eficiente para superar desafios técnicos, legais e organizacionais e fomentar a cooperação.

Secchi (2014) enfatiza a relevância da participação ativa dos *stakeholders* no processo de implementação, incluindo consultas públicas e colaborações com entidades civis. A implementação pode se dar incrementalmente, ajustando-se devido a limitações de recursos ou resistência encontrada. O sucesso nesta fase depende de um monitoramento e avaliação contínuos para identificar melhorias necessárias e assegurar o cumprimento dos objetivos das políticas públicas. Este processo complexo requer uma compreensão detalhada do contexto e a habilidade de enfrentar incertezas e desafios.

A fase da avaliação é o momento no qual se analisa a eficiência, eficácia e impacto da política pública implementada, bem como a sua necessidade de continuação. Avalia-se se os objetivos foram alcançados, uma vez que nem sempre a política consegue mitigar o problema em questão. Essa análise envolve a apreciação da viabilidade da proposta e o discernimento entre o sucesso e o insucesso das ações empreendidas. A avaliação engloba a estipulação de critérios, indicadores e padrões, onde os critérios funcionam como fundamentos lógicos para avaliar o desempenho da política, e os indicadores, elementos mensuráveis, ajudam a quantificar aspectos como despesas, recursos utilizados, eficiência e resultados alcançados. Há casos em

que a avaliação se torna complexa, especialmente quando os objetivos não são claros ou quando é desafiador distinguir os efeitos sociais gerados pela política das consequências advindas de outras variáveis.

No entanto, assim como as outras etapas do ciclo, a avaliação é sujeita a influências políticas, com diferentes atores buscando influenciar os critérios e métodos de avaliação para favorecer certas interpretações dos resultados. A etapa da conclusão ou término da política pública, desencadeada por motivos como a resolução do problema que a originou, a percepção de ineficiência nas ações e programas relacionados ou a diminuição da relevância do problema, que deixa de figurar nas agendas governamentais. Mudanças de poder e dinâmicas políticas também podem influenciar o término de uma política.

Uma revisão preliminar da literatura sobre análise de políticas públicas permite identificar três dimensões principais: A primeira é a dimensão institucional, que trata da organização do sistema político delineada pelos sistemas legal e jurídico, além da estrutura institucional. A segunda é a dimensão processual, que se relaciona ao processo político frequentemente marcado por conflitos. Essa dimensão envolve a imposição de objetivos, conteúdos e decisões sobre a distribuição de custos e benefícios de uma política pública. Por fim, a dimensão material, que se refere aos conteúdos concretos. Ela abrange a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas (Frey, 2000).

Os estudos de análise e formulação de políticas públicas, predominantemente norte-americanos, buscam entender e analisar o funcionamento do aparato estatal, partindo da identificação das características das agências públicas responsáveis pelas políticas, dos participantes desse processo, dos mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados, e das inter-relações entre essas variáveis com fatores externos que influenciam o processo. Entre as contribuições, destaca-se a teoria do ciclo das políticas públicas, que busca explicar a interação entre intenções e ações e elucidar a relação entre o ambiente social, político e econômico e o governo. As ações no âmbito das políticas públicas e os conhecimentos técnicos associados são definidos a partir de inúmeras decisões permeadas por paradoxos (Stones, 1988), partindo de pressupostos que determinam a atribuição de responsabilidades, a seleção de temas relevantes, as alternativas a serem adotadas, a avaliação de necessidades e a determinação do público-alvo (Fisher; Forrester, 1993).

Trabalhos destacados por Vianna (1996) demonstram a evolução das fases de desenvolvimento dessas políticas. Autores como Kingdon (1994) e Kelly e Palumbo (1992) identificam fases ou etapas que compõem o processo, incluindo a definição da agenda, onde a dinâmica de identificação do problema é fundamental para o entendimento da política pública, a formulação e legitimação da política, que envolve a seleção de propostas, construção de apoio político e formalização em lei; a implementação de políticas, que se dá pela operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução; e a avaliação de políticas, que consiste no relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas governamentais, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças.

Apesar de suas limitações, o ciclo de políticas públicas permanece uma ferramenta útil para compreender os processos decisórios e operacionais no âmbito estatal. Ele permite visualizar como as ideias se transformam em políticas e como essas políticas são traduzidas em ações concretas, avaliadas e eventualmente reformuladas, em um processo contínuo de interação entre governo e sociedade.

2.1.2 Modelos de implementação: abordagem *top-down* e abordagem *bottom-up*

A implementação de políticas públicas pode ser analisada a partir de diferentes modelos teóricos, entre os quais se destacam as abordagens *top-down* e *bottom-up*. Para Hogwood e Gunn (1984), modelo *top-down* refere-se as estruturas tradicionais de governança com ênfase na perspectiva dos burocratas de alto nível, com foco sobre os indivíduos revestidos de autoridade legal para formulação dos programas. Avalia quanto dessas decisões os administradores de fato executam e as razões que levam a efetiva implementação, considerando as condições que devem ser observadas como forma de atingir a implementação perfeita. Este modelo é entendido como um jogo de uma rodada, onde a ação governamental é implementada de cima para baixo e contém somente dois sujeitos que podem interferir no processo, os formuladores e os implementadores. Como observa Sabatier (2005), esse modelo tende a ignorar os efeitos da retroalimentação da implementação sobre a formulação da política pública e os problemas são entendidos como “desvios de rota”, relacionados a coordenação inter organizacional e ao controle.

Em contraposição, a abordagem *bottom-up* reconhece o processo de negociação durante a fase de implementação, provocando efeito de baixo para cima. De acordo com Barrett (2004), as políticas públicas são, nesse modelo, moldadas no cotidiano da interação entre burocratas e usuários, com espaço para negociações, adaptações e rearranjos conforme as contingências locais. Essa abordagem as barganhas, as estratégias e as redes sociais envolvidas no processo de implementação, ganham centralidade. Howlett, Ramesh e Perl (2013) reforçam a visão *bottom-up* exige que se avalie os implementadores na linha de frente, demonstrando que o sucesso ou insucesso dos programas depende das habilidades destes implantadores, por meio de um processo dinâmico e interativo com retroalimentação contínua entre o que é decidido e o que é implementado.

A contribuição de Lipsky (1980) foi fundamental para consolidar essa visão ao introduzir o conceito de burocratas de nível de rua, revelando a importância dos funcionários públicos que mantêm contato direto com a população, como professores, policiais e extensionistas rurais. Esses agentes não apenas aplicam regras, mas também interpretam e ajustam as diretrizes às realidades vividas, influenciando diretamente os resultados da política pública. Lotta (2010), aprofunda essa perspectiva ao destacar como esses profissionais atuam com relativa autonomia, sendo mediadores entre o Estado e os cidadãos, especialmente em contextos marcados por desigualdades e carências institucionais.

A análise do sistema de políticas públicas no Brasil mostra a necessidade de uma gestão administrativa que harmonize eficiência e equidade. A complexidade das relações federativas no país exige um equilíbrio delicado entre autonomia local e coordenação nacional para garantir a efetividade das políticas em diferentes regiões. Abrucio (2022) argumenta que a descentralização, embora promova a participação local e a adaptação das políticas às realidades específicas de cada território, também pode resultar em disparidades importantes na qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. A eficácia da implementação depende, portanto, da construção de arranjos colaborativos e da articulação entre os diferentes níveis de governo.

Neste contexto, torna-se essencial uma avaliação contínua das políticas públicas para identificar deficiências e promover ajustes necessários. Pires (2011) destaca que a avaliação sistemática das políticas não apenas proporciona um feedback fundamental para os formuladores de políticas, mas também assegura que

os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e alinhada com os objetivos de desenvolvimento socioeconômico. A transparência nesse processo avaliativo incentiva uma maior responsabilidade dos agentes públicos e fortalece a confiança da população nas instituições públicas.

A participação popular nas decisões governamentais, conforme discutido por Coelho (2004), não se limita a uma prática democrática essencial, ela é uma estratégia eficaz para aumentar a legitimidade e a aceitação das políticas públicas. Os conselhos de saúde e outras instituições participativas permitem que os interesses e preocupações dos cidadãos sejam refletidos nas decisões políticas, promovendo políticas mais inclusivas e justas. Essa interação direta entre cidadãos e governo facilita uma compreensão mais profunda das necessidades públicas e contribui para a formulação de políticas mais efetivas e adaptadas à realidade brasileira.

A eficácia da participação popular no processo de formulação e implementação de políticas públicas é um tema central no fortalecimento da democracia. Contudo, como apontado, essa participação só será efetiva se os cidadãos tiverem as ferramentas, informações claras e o conhecimento necessários para compreender a complexidade desses processos. A educação política e o acesso a informações claras e acessíveis são fundamentais para capacitar a população a intervir de maneira qualificada. Como bem destaca Secchi (2014), essa capacitação não só enriquece os debates e a qualidade das decisões políticas, mas também fomenta uma sociedade mais engajada e consciente de seus direitos e deveres.

Além disso, a colaboração entre os diferentes níveis de governo, como enfatiza Abrucio (2022), é crucial para enfrentar os desafios de um país com a dimensão e diversidade do Brasil. A coordenação intergovernamental não apenas possibilita o compartilhamento de recursos e práticas eficazes, mas também previne problemas como duplicação de esforços e fragmentação das ações. Essa colaboração, ao otimizar a utilização dos recursos públicos, permite que as políticas cheguem de forma mais equitativa às diferentes regiões do país, superando disparidades socioeconômicas e territoriais.

Outro aspecto indispensável é a reforma administrativa e a modernização da gestão pública. Conforme Secchi (2014), as reformas devem priorizar a flexibilidade operacional, capacitação contínua dos servidores e a incorporação de tecnologias que simplifiquem a gestão e permitam o monitoramento mais eficiente das políticas públicas. Tais iniciativas são essenciais para combater as ineficiências do sistema

burocrático tradicional, ao mesmo tempo em que asseguram a entrega de serviços de qualidade à população.

A integração das políticas públicas com iniciativas de desenvolvimento local também é um ponto relevante. Como observado por Pires (2011), alinhar políticas de saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento econômico pode amplificar os impactos positivos das ações governamentais. Essa abordagem integrada possibilita que realidades locais sejam transformadas de maneira mais holística e sustentável, promovendo melhorias que vão além de questões pontuais e alcançam o desenvolvimento como um todo.

Por fim, a consideração das especificidades culturais e sociais das diferentes regiões brasileiras é uma dimensão indispensável na formulação e execução de políticas públicas. Souza (2017) aponta que a sensibilidade cultural não apenas favorece a aceitação das políticas, mas também promove uma inclusão social genuína, respeitando e fortalecendo as identidades locais. Esse cuidado é fundamental para que as políticas públicas não apenas respondam às demandas econômicas, mas também contribuam para a valorização das tradições e valores das comunidades, promovendo um desenvolvimento inclusivo e respeitoso com a diversidade que caracteriza o Brasil. Essa análise reforça que políticas públicas eficazes dependem de um equilíbrio entre participação popular qualificada, coordenação intergovernamental, modernização administrativa e sensibilidade às especificidades locais. Apenas com uma abordagem integrada, participativa e culturalmente sensível é possível promover mudanças significativas e sustentáveis na sociedade brasileira.

2.2 Os burocratas de nível de rua

A relevância das instituições estatais na regulamentação de comportamentos, provisão de bens coletivos, execução e monitoramento de serviços públicos, e no desenvolvimento de políticas e estratégias socioeconômicas é amplamente aceita na literatura acadêmica (Coelho; Fernandes, 2017; Evans, 1995; Hodgson, 2006). Dentro desse contexto, a burocracia, conforme conceituada por Max Weber, representa uma estrutura organizacional hierárquica baseada na autoridade racional-legal, em que as normativas prevalecem sobre os interesses pessoais e a discricionariedade de seus membros (Pereira e Motta, 1987; Pires, 2011; Weber, 1968).

Evans e Rauch (1999), ao estudarem países em desenvolvimento identificaram três características essenciais que a burocracia deve possuir para favorecer um ambiente institucional propício ao crescimento econômico: recrutamento por meritocracia, possibilidades de promoção interna e estabilidade no emprego. Portanto, o estudo da burocracia se mantém relevante para entender como as políticas estatais são traduzidas em ação administrativa. No entanto, desde os anos 1960, estudos em sociologia do direito e, nas décadas de 1980 e 1990, pesquisas em ciência política ampliaram a compreensão de que não basta analisar as estruturas burocráticas para compreender a aplicação prática das políticas públicas (DeLeon, 1999; Matland, 1995; O'Toole Jr., 1995; Parsons, 1995).

Lipsky (1980), em *Street-Level Bureaucracy*, destacou a burocracia de nível de rua como as organizações e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos os cidadãos. São eles que, em contato direto com os cidadãos, aplicam as políticas públicas e, muitas vezes, determinam como os direitos são acessados e exercidos. Esses agentes desempenham um papel essencial na tradução de políticas públicas em ações concretas, um aspecto que nem sempre é devidamente reconhecido ou analisado em profundidade. Para Lipsky (1980), esses agentes, ao interagirem diretamente com os cidadãos, tornam-se os intermediários primários entre as diretrizes políticas e sua aplicação prática, com atuação em contextos marcados por recursos limitado, demandas complexas e normas frequentemente ambíguas.

A interação direta faz com que a implementação de políticas seja menos uma questão de obediência a normas rígidas e mais um processo dinâmico, onde valores, contextos e limitações práticas moldam os resultados. A abordagem humaniza o estudo das políticas públicas, reconhecendo a complexidade inerente à interação entre o Estado e os cidadãos. Dessa forma, o trabalho de Lipsky permanece fundamental para entender os desafios e contradições entre formulação e prática, destacando o poder desses agentes como mediadores entre o Estado e os cidadãos.

Na prática, os burocratas enfrentam normas muitas vezes imprecisas, como apontado por Matland (1995) e Oliveira (2012), o que lhes exige interpretar e adaptar as diretrizes às situações concretas. Essa "incompletude normativa" não é apenas um problema, mas também uma oportunidade, pois permite que as políticas sejam moldadas de acordo com as necessidades e especificidades locais.

A ideia de que a ambiguidade normativa pode ser benéfica, sugerida por Matland (1995), é particularmente interessante. Ainda que a falta de clareza nas políticas possa criar desafios para os burocratas, também abre espaço para criatividade e inovação durante a implementação. Neste sentido os burocratas, ao utilizarem sua experiência e julgamento pragmático, muitas vezes tomam decisões que vão além da letra da lei, priorizando as necessidades dos cidadãos (Maynard-Moody; Musheno, 2000). Esse processo, embora possa gerar variações na aplicação das políticas, reflete uma sensibilidade prática que tende a ser ignorada por abordagens mais rígidas.

Os estudos de Lotta, Pires e Oliveira (2014) também trazem contribuições significativas ao mostrar que os burocratas de nível de rua não operam isoladamente. Suas ações são influenciadas por estruturas organizacionais, interações interpessoais e contextos institucionais. Essa visão reforça a necessidade de enxergar a implementação de políticas públicas como um fenômeno relacional, no qual a colaboração e o conflito entre diferentes atores moldam os resultados. É interessante observar como esses agentes, mesmo enfrentando limitações de recursos e sobrecarga de trabalho, conseguem adaptar suas práticas para oferecer um atendimento minimamente satisfatório aos cidadãos (Lipsky, 1980).

Ferreira e Medeiros (2016), destacam a fragmentação das abordagens sobre a implementação de políticas o que pode dificultar análises mais integradas. Essa fragmentação reflete a complexidade do campo, mas também aponta para a necessidade de um diálogo maior entre as abordagens. A convergência de teorias pode permitir uma compreensão mais abrangente do papel dos burocratas de nível de rua e dos desafios que enfrentam.

Por fim, a visão de Barrett (2004) sobre os burocratas de nível de rua como mediadores "de baixo para cima" é uma maneira poderosa de reposicionar o papel desses agentes. Em vez de vê-los como executores passivos, essa perspectiva os coloca como protagonistas no processo de implementação, responsáveis por traduzir políticas em ações que realmente impactam a vida dos cidadãos. Essa visão dialoga diretamente com a percepção de que a flexibilidade e a discricionariedade desses agentes são, simultaneamente, desafios e recursos essenciais para garantir que as políticas atendam às demandas reais da população.

Por tanto, o estudo da burocracia de nível de rua não pode se limitar a uma análise normativa ou estrutural. É preciso compreender como esses agentes navegam

em um campo marcado por ambiguidade, restrições e demandas conflitantes, transformando políticas em práticas que, mesmo imperfeitas, buscam atender às necessidades dos cidadãos. Reconhecer esse papel central é essencial para qualificar os processos de implementação e, conseqüentemente, aprimorar os resultados das políticas sociais no Brasil.

2.2.1 Fatores que influenciam o comportamento dos burocratas a nível de rua

Os burocratas de nível de rua desempenham um papel fundamental na implementação de políticas públicas atuando como a principal interface entre o Estado e os cidadãos. Suas ações são influenciadas por uma variedade de fatores que incluem aspectos pessoais, como suas crenças, valores e interesses, que moldam sua percepção e abordagem na execução das políticas. A discricionariedade entendida como a margem de liberdade para tomar decisões frente a regras abstratas e situações imprevistas, conforme destacado por Lotta, Pires e Oliveira (2014), é outro elemento importante e envolve interpretações situadas e, muitas vezes, criativas das diretrizes formais.

Além dos fatores pessoais, os institucionais e gerenciais desempenham um papel central. As regras e normas organizacionais, os recursos disponíveis e o grau de controle ou liberdade que lhes é concedido influenciam diretamente a capacidade de atuação dos burocratas. Ferreira e Medeiros (2016) argumentam que essa discricionariedade não apenas permite flexibilidade, mas também está intrinsecamente ligada ao ambiente institucional em que os burocratas operam, moldando suas decisões e ações. Maynard-Moody e Musheno (2003) reforçam essa perspectiva ao considerar que os burocratas de nível de rua não são apenas executores de normas, mas também agentes cujas decisões refletem seus próprios valores, que interagem constantemente com as políticas e regras no cotidiano, afetando suas atitudes e comportamentos.

A influência dos gestores e tomadores decisão políticos sobre os burocratas é outro fator relevante. Winter (2003) observa que essa influência varia dependendo da assimetria de informação entre gestores e burocratas. Aspectos mais visíveis e tangíveis da prestação de serviços estão sob maior controle dos gestores, enquanto interações mais subjetivas, como o trato direto com os cidadãos, permanecem em grande parte sob o domínio dos burocratas. Essa assimetria ressalta o papel

autônomo dos burocratas de nível de rua, cuja atuação muitas vezes escapa ao controle direto dos tomadores de decisão políticos.

As interações com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários também moldam o comportamento desses agentes. Lotta (2010) salienta que os burocratas de nível e rua atuam como mediadores entre as demandas da sociedade e as diretrizes do Estado, exercendo uma função de tradução e adaptação das políticas públicas às complexidades locais. Huisman e Silbey (2011) denominam essa prática de "regulação relacional", reconhecendo que os gerentes e burocratas ajustam as regras e práticas organizacionais para se alinharem tanto às intenções regulatórias quanto às necessidades práticas do contexto em que atuam.

O modelo de gestão adotado influencia diretamente a eficácia das políticas públicas implementadas. Pires (2011) aponta que modelos que favorecem a flexibilidade e incentivam soluções colaborativas tendem a ser mais eficazes em lidar com problemas complexos. Como argumentam Lupia e McCubbins (1994), a delegação de políticas públicas deve ser acompanhada de mecanismos de supervisão legislativa, direta ou indireta, para mitigar os riscos de problemas de agência, a fim de garantir que a delegação de autoridade aos burocratas não se torne uma abdicação de responsabilidade, mas uma estratégia para promover eficiência e alinhamento com os objetivos originais da política.

A atuação dos burocratas de nível de rua, portanto, não pode ser compreendida apenas a partir de uma análise normativa ou estrutural. Eles operam em um espaço de interações dinâmicas, onde fatores pessoais, institucionais, políticos e comunitários influenciam suas decisões. Essa complexidade exige um olhar multifacetado sobre o papel desses agentes na implementação de políticas, reconhecendo tanto as limitações quanto as oportunidades inerentes ao exercício de sua discricionariedade e à sua interação com o público e com outros atores institucionais. Ao considerar essas dimensões, é possível entender melhor como os burocratas de nível de rua influenciam a eficácia e os resultados das políticas públicas.

Coelho e Fernandes (2017) mostram que regras claras e compreensíveis podem modelar o comportamento dos envolvidos, melhorando a coordenação e a gestão de políticas. No entanto, o excesso de autonomia pode levar a variações importantes nos resultados, como visto em hospitais públicos de São Paulo devido à alta adaptação das normas locais (Oliveira; Abrucio, 2011). Esses estudos enfatizam a complexidade dos desafios enfrentados pelos burocratas de nível de rua na

implementação de políticas públicas e a necessidade de equilibrar estrutura e discricionariedade na administração pública.

Lipsky (1980) argumenta que os burocratas de nível de rua enfrentam dilemas diários ao tentar equilibrar as exigências legais e as necessidades dos cidadãos. Esses profissionais possuem uma margem de discricionariedade que lhes permite interpretar e aplicar as políticas de maneiras que consideram mais apropriadas às situações específicas com as quais se deparam. No entanto, essa discricionariedade pode também levar a variações importantes na qualidade e na equidade dos serviços públicos.

O equilíbrio entre regulamentação e discricionariedade emerge, assim, como um dos principais desafios. A adesão estrita às regras pode limitar a capacidade de atender adequadamente às necessidades individuais dos cidadãos. Por outro lado, um uso excessivo da discricionariedade pode levar a arbitrariedades, discriminações implícitas ou até à violação de direitos. A qualidade do serviço, portanto, depende não apenas das políticas formuladas, mas também das habilidades, valores e julgamentos desses profissionais na linha de frente.

Outro ponto relevante é que a discricionariedade dos burocratas de nível de rua não ocorre em um vácuo. Ela é influenciada por fatores institucionais, como a pressão por metas, recursos limitados e supervisão gerencial, além de fatores pessoais, como valores, preconceitos e experiência. Essa interseção de demandas e influências torna mais desafiador seu papel e destaca a necessidade de investir em sua capacitação e em mecanismos de supervisão que promovam práticas justas e consistentes.

Oliveira (2012), por sua vez, destaca que a discricionariedade, embora necessária, requer um equilíbrio cuidadoso com os mecanismos de controle para evitar abusos e garantir que as decisões dos burocratas estejam alinhadas com os princípios e objetivos das políticas públicas. A gestão desses profissionais, portanto, implica em estabelecer limites claros e proporcionar orientações consistentes que ajudem a moldar suas decisões e ações no campo.

A teoria de Matland (1995) também contribui para essa análise, ao indicar que políticas com alta ambiguidade e alto nível de conflito oferecem maior margem à discricionariedade, enquanto políticas claras e consensuais tendem a ser aplicadas de forma mais uniforme. Winter (2003) reforça a importância da capacitação e do suporte organizacional como elemento essencial para que esses profissionais possam interpretar e aplicar as políticas de maneira eficaz e ética. A avaliação constante das

práticas de implementação é fundamental para a adaptação e melhoria contínua dos processos administrativos.

A análise das influências que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua revela, portanto, a complexidade inerente à implementação de políticas públicas. Compreender tanto as estruturas formais quanto dos aspectos humanos e contextuais que influenciam os burocratas de nível de rua é vital para gestores públicos que buscam promover integridade, responsabilidade e eficiência, equilibrando a flexibilidade necessária para responder adequadamente às demandas dos cidadãos.

Além de fornecer diretrizes claras e treinamento adequado, é essencial que os gestores públicos criem um ambiente que valorize a integridade e a responsabilidade, sem sacrificar a flexibilidade necessária para lidar com situações diversas e muitas vezes imprevistas. A implementação de políticas deve, portanto, ser dinâmica e adaptativa, capaz de responder às mudanças nas demandas e condições sociais (Winter, 2003).

Nesse contexto, a liderança desempenha um papel central, pois líderes eficazes têm a capacidade de inspirar e motivar suas equipes, conduzindo-as ao alcance de objetivos de maneira ética, responsável e comprometida com os valores das políticas públicas. Além de administrar normas, os gestores devem reconhecer e valorizar as capacidades individuais de seus colaboradores, promovendo um ambiente de respeito mútuo, colaboração e desenvolvimento contínuo. Como destaca Oliveira (2012), a gestão eficaz não se limita ao cumprimento de regras, mas inclui a valorização das pessoas e a construção de um clima organizacional que facilite a tomada de decisões justas e alinhadas aos princípios das políticas públicas.

A *accountability*, ou responsabilização, também é um elemento chave. Matland (1995) destaca a importância de sistemas robustos de monitoramento e avaliação, que assegurem o alinhamento das práticas burocráticas às expectativas legais e éticas. A transparência associada a esses sistemas permite não apenas fiscalizar a execução das políticas, mas também identificar pontos de melhoria e promover uma gestão mais eficiente e responsiva.

A participação cidadã também é um componente crucial para o sucesso da implementação de políticas públicas. Maynard-Moody e Musheno (2005) destacam que a conexão dos burocratas de nível de rua com as necessidades, expectativas e feedbacks da comunidade contribui para uma implementação mais eficaz e

democrática. Mecanismos como audiências públicas, consultas populares e plataformas de feedback digital são ferramentas fundamentais para fomentar essa interação, garantindo que as políticas sejam moldadas pela realidade das comunidades que elas visam beneficiar.

A eficácia da implementação de políticas públicas pelos burocratas de nível de rua, portanto, depende da integração de vários fatores interconectados, como liderança eficaz, *accountability*, participação cidadã e um compromisso firme com a equidade social. Esses elementos não podem ser tratados isoladamente, mas sim como parte de uma abordagem abrangente e holística, que combine aspectos operacionais e humanos. Essa gestão integrada é essencial para garantir que os serviços públicos sejam entregues de maneira eficiente, justa e responsiva às necessidades da população.

Por fim, é imprescindível considerar o impacto das políticas públicas sobre a equidade social. Os burocratas de nível de rua, estando na linha de frente, têm uma responsabilidade singular em promover inclusão e combater desigualdades. Como apontado por Lipsky (1980), esses agentes não apenas aplicam as políticas, mas também desempenham um papel ativo na mediação entre Estado e sociedade, sendo capazes de prevenir novas disparidades e transformar realidades por meio de uma abordagem sensível e consciente.

2.2.1.1 Fatores pessoais: valores, crenças e experiências individuais

A ação dos burocratas permeia por dimensões subjetivas que moldam as decisões e conduta dos burocratas no cotidiano. Nesta categoria estão relacionados valores, ideias e crenças. Maynard-Moody e Musheno (2005) argumentam que os burocratas de nível de rua frequentemente agem como "trabalhadores da linha de frente", cujas interpretações e escolhas são profundamente influenciadas por seus próprios valores, experiências e pelo contexto social em que estão inseridos. Eles sugerem que esses trabalhadores tendem a criar "narrativas de identidade" que os ajudam a definir suas responsabilidades e a justificar suas escolhas em situações complexas e muitas vezes ambíguas.

Esses valores estão ligados as crenças e ideologias individuais, que moldam as percepções sobre o papel do Estado, os direitos dos cidadãos e sobre os perfis dos usuários da política pública. O comportamento dos implementadores é

marcantemente moldado por seus interesses pessoais ou crenças, muitas vezes ofuscando a percepção de que suas decisões e ações são também influenciadas por uma gama de outros fatores e tal perspectiva é central na abordagem agente-principal, frequentemente debatida e empiricamente examinada dentro de um paradigma *top-down* de *accountability* (Waterman; Rouse e Wright, 1998).

Outro aspecto importante a ser considerado é a interação entre sistemas de crenças individuais e valores institucionais. Os valores predominantes em uma organização podem tanto reforçar quanto contradizer os objetivos das políticas propostas. Em contextos onde há um alinhamento claro entre os valores organizacionais e os objetivos políticos, a implementação tende a ocorrer de maneira mais fluida, com menor resistência e conflitos internos. Por outro lado, discrepâncias entre esses valores institucionais e os objetivos das políticas podem resultar em conflitos, resistência e até mesmo subversão das diretrizes propostas, o que compromete a efetividade e coerência da implementação. Dessa forma, gestores devem atentar-se para fomentar um ambiente onde valores e crenças estejam alinhados aos propósitos políticos, promovendo uma cultura organizacional coesa que potencialize o sucesso das políticas públicas (Merton, 1966).

A "realidade organizacional", conforme reconhecido por Thoenig (2010), é concebida teoricamente como uma construção simbólica. Essa perspectiva enfatiza que as organizações não são apenas estruturas físicas ou sistemas operacionais, mas também espaços de significados compartilhados, moldados por normas, valores e interações sociais. Nesse sentido, a implementação de políticas públicas não ocorre em um vazio administrativo, mas dentro de um contexto organizacional que carrega elementos simbólicos e práticos que influenciam profundamente os resultados das ações implementadas.

Hill e Hupe (2002) destacam que a maneira como as pessoas dentro das organizações aderem às regras é um tema central de estudos para os sociólogos organizacionais. Essa questão é particularmente relevante quando aplicada aos burocratas de nível de rua, pois suas ações não são apenas respostas automáticas a normas, mas o produto de um complexo processo de interação entre regras formais, valores pessoais e dinâmicas organizacionais. Isso evidencia que o sucesso da implementação de políticas públicas depende tanto da capacidade de compreender o contexto organizacional quanto de alinhar as normas às realidades práticas enfrentadas pelos agentes na linha de frente.

A implementação bem-sucedida exige um equilíbrio cuidadoso: enquanto as normas gerais fornecem um guia, os dispositivos institucionais devem criar um ambiente que incentive comportamentos alinhados às metas da política pública, sem sufocar a flexibilidade necessária para lidar com situações complexas. Merton (1966) já havia argumentado que as atividades dos técnicos são regidas por normas gerais abstratas, que fornecem uma base para orientar suas decisões e comportamentos. Contudo, Merton também apontava para a necessidade de dispositivos institucionais que direcionem comportamentos oportunistas, assegurando uma estabilidade coletiva. Essa análise é especialmente relevante no contexto dos burocratas de nível de rua, pois sua discricionariedade pode, ao mesmo tempo, ser uma força para adaptar as políticas às necessidades locais e um risco de desvio em relação aos objetivos originais.

Considerar o impacto das políticas públicas sobre a equidade social é indispensável. Os burocratas de nível de rua, estando na linha de frente, têm uma responsabilidade singular em promover inclusão e combater desigualdades. Para isso, precisam de ferramentas, capacitação e conhecimento profundo sobre as dinâmicas sociais e econômicas que moldam a realidade dos grupos que atendem. Como apontado por Lipsky (1980), esses agentes não apenas aplicam as políticas, mas também desempenham um papel ativo na mediação entre Estado e sociedade, sendo capazes de prevenir novas disparidades e transformar realidades por meio de uma abordagem sensível e consciente

Portanto, analisar o comportamento dos burocratas no processo de implementação sem considerar os aspectos das instituições onde se desenvolvem as políticas e sua implementação seria negligenciar as conclusões de numerosos estudos que demonstram relações importantes entre variáveis institucionais e o comportamento dos implementadores, começando pela legislação e regulamentos das políticas. Precisa considerar princípios como o da legalidade, que demanda consistência entre a decisão e ação do burocrata e a legislação da política (Lotta, 2015).

Aprofundando a discussão sobre a interação entre os fatores institucionais e o comportamento dos burocratas de rua na implementação de políticas, é essencial reconhecer a complexidade dessa dinâmica. Os burocratas não operam em um vácuo, mas dentro de um ambiente institucional que molda suas percepções e ações de maneiras importantes (Hill; Hupe, 2002). As organizações onde esses profissionais

trabalham são caracterizadas por uma série de normas e valores que não apenas orientam, mas também limitam suas ações.

Conforme argumentado por Merton (1966), as normas institucionais funcionam como um guia para a conduta apropriada, estabelecendo expectativas claras para o comportamento dos indivíduos dentro das organizações. Este sistema de normas ajuda a garantir que, apesar da discricionariedade permitida nas atividades diárias, os burocratas de rua não desviem importantemente dos objetivos e procedimentos estabelecidos pelas políticas que implementam.

Além disso, Thoenig (2010) salienta que a realidade organizacional é frequentemente construída através de símbolos e significados que são perpetuados através das interações diárias. Essa construção simbólica influencia profundamente como as políticas são interpretadas e aplicadas no terreno. Portanto, entender a cultura organizacional é fundamental para compreender como os burocratas de rua realizam seu trabalho.

A influência das estruturas de poder dentro das organizações também não pode ser subestimada. Essas estruturas determinam quem tem autoridade para tomar decisões e como essas decisões são implementadas no nível operacional. As relações de poder afetam as dinâmicas de implementação, pois podem incentivar ou desencorajar certos tipos de comportamentos e decisões (Hill; Hupe, 2002).

Adicionalmente, a legislação e os regulamentos que guiam a implementação das políticas estabelecem um quadro legal que todos os burocratas de rua devem seguir. Este quadro legal não apenas fornece a base para a ação legítima, mas também assegura que exista uma consistência necessária nas decisões tomadas em diferentes níveis da administração pública (Farah, 2004).

Apesar das restrições impostas por estruturas altamente regulamentadas, os burocratas de nível de rua frequentemente encontram margens de manobra e adaptação que lhes permitem responder com flexibilidade às demandas práticas e complexas de seu trabalho cotidiano. Esse equilíbrio entre o cumprimento das regras formais e a necessidade de adaptações práticas evidencia a discricionariedade necessária para que possam interpretar e, em alguns casos, reinterpretar normas, ajustando-as ao contexto específico das situações que enfrentam. Tal adaptabilidade é fundamental para gerenciar desafios imprevistos e variáveis inerentes ao ambiente em que operam, permitindo uma resposta mais eficaz e sensível às necessidades da população (Maynard-Moody; Musheno, 2003).

Desse modo, o papel dos burocratas de rua na implementação de políticas públicas está profundamente vinculado ao contexto institucional e aos fatores pessoais que moldam suas decisões. A interação entre elementos pessoais e institucionais cria um ambiente dinâmico e multifacetado, onde as políticas públicas são traduzidas em ações práticas que nem sempre seguem à risca o que foi planejado. Para uma análise abrangente dessa dinâmica, é essencial considerar tanto os aspectos formais, como normas e regulamentações, quanto os informais, como cultura organizacional, relações de poder e valores predominantes. Esses elementos informais são cruciais, pois afetam diretamente a forma como as políticas são implementadas e, conseqüentemente, o sucesso ou o fracasso das ações governamentais na prática.

2.2.1.2 Fatores institucionais: regras formais e estruturas organizacionais

São as estruturas, normas e diretrizes formais que moldam a atuação do burocrata na implementação da política pública. A atuação dos burocratas de nível de rua é condicionada diretamente por elementos institucionais e que delimitam suas ações e decisões. A discricionariedade é entendida como a margem de liberdade que esse burocrata possui para interpretar e aplicar normas no atendimento ao público. Para Lipsky (1980), a discricionariedade desses atores é essencial, dado seu conhecimento das circunstâncias locais e a capacidade de ajustar as políticas conforme necessário, baseando-se em seu conhecimento, nas regras institucionais e na autonomia organizacional. A discussão sobre controle e discricionariedade burocrática começou inicialmente nos campos da sociologia do direito e da organização, pouco antes de Lipsky apresentar sua teoria em 1969, e se popularizou na administração pública com seu trabalho sobre os comportamentos dos burocratas de rua, destacando a inevitabilidade de ações discricionárias para a aplicação efetiva das políticas no plano administrativo.

As decisões desses burocratas, frequentemente inseridos no contexto social em que atuam, podem variar dentro de uma margem de discricionariedade ampla, dependendo de sua autonomia e da presença de regras claras e abrangentes que definam comportamentos e tomadas de decisão. Pires (2009) destaca controvérsias na literatura sobre a atuação desses implementadores de políticas públicas, equilibrando discricionariedade e controle, numa perspectiva weberiana do Estado.

Discrecionariedade, segundo Davis (1969), refere-se à liberdade de escolha entre ações possíveis quando os limites efetivos de poder permitem.

Portanto, a discrecionariedade, enquanto fenômeno intrínseco à atuação dos burocratas de rua, deve ser vista sob uma luz que reconheça tanto suas potencialidades quanto seus riscos. A discrecionariedade permite que os burocratas adaptem as políticas às realidades locais e respondam de forma flexível aos desafios emergentes. No entanto, sem os controles adequados, essa mesma discrecionariedade pode levar a inconsistências, favoritismos ou até mesmo corrupção (Davis, 1969).

Para equilibrar essa discrecionariedade com a necessidade de controle, Hupe e Hill (2007) sugerem que as regras e normas devem ser claras, mas suficientemente flexíveis para permitir que os burocratas de rua façam julgamentos baseados em seu conhecimento e experiência. Isso não apenas promove uma implementação mais eficaz das políticas, mas também garante que os burocratas possam exercer seu julgamento profissional sem medo de represálias por desvios das normas estritas.

Embora a discrecionariedade seja uma ferramenta fundamental para permitir a adaptação das políticas à realidade prática, é igualmente importante que ela seja equilibrada por mecanismos de controle, transparência e participação cívica. Esse equilíbrio minimiza os riscos potenciais associados à autonomia dos burocratas, ao mesmo tempo em que preserva a flexibilidade necessária para responder a contextos dinâmicos e variados. Assim, uma administração pública que se baseie em práticas transparentes e em um controle eficaz, respaldada pela participação cidadã, não só aprimora a eficácia das políticas, mas também fortalece os princípios de justiça e responsabilidade democrática, assegurando que a implementação das políticas públicas contribua de forma importante para o bem-estar social.

Barrett (2004), influenciada pela teoria da estruturação de Giddens (1994), ressalta a importância de reconhecer o papel dos agentes que conhecem o sistema por dentro: esse conhecimento permite aos indivíduos expandir sua capacidade de negociação e seu poder discricionário, desafiando ou defendendo o status quo conforme seus valores e interesses.

Segundo Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua enfrentam dilemas diários que resultam da necessidade de equilibrar as exigências legais e regulamentares com as necessidades e expectativas dos cidadãos. Esses profissionais possuem uma margem de discrecionariedade que lhes permite interpretar e aplicar as políticas de

maneiras que consideram mais apropriadas às situações específicas com as quais se deparam. No entanto, essa discricionariedade pode também levar a variações importantes na qualidade e na equidade dos serviços prestados.

Observa-se, portanto, que a discricionariedade, permite que os burocratas ajustem suas ações com base na complexidade e na particularidade de cada caso. Isso é positivo, pois dá margem para uma maior personalização e sensibilidade no atendimento aos cidadãos, principalmente em situações em que as regras rígidas não contemplam a diversidade de realidades enfrentadas. No entanto, essa flexibilidade também pode gerar inconsistências no serviço, com variações significativas na qualidade e na equidade dos atendimentos, dependendo da forma como os burocratas interpretam e aplicam as diretrizes.

Esse equilíbrio entre regulamentação e discricionariedade é, em minha visão, o maior dilema dos burocratas de nível de rua. Por um lado, a adesão estrita às regras pode limitar a capacidade de atender adequadamente às necessidades individuais dos cidadãos. Por outro lado, um uso excessivo da discricionariedade pode levar a arbitrariedades, discriminações implícitas ou até à violação de direitos. A qualidade do serviço, portanto, depende não apenas das políticas formuladas, mas também das habilidades, valores e julgamentos desses profissionais na linha de frente.

Outro ponto relevante é que a discricionariedade dos burocratas de nível de rua não ocorre em um vácuo. Ela é influenciada por fatores institucionais, como a pressão por metas, recursos limitados e supervisão gerencial, além de fatores pessoais, como valores, preconceitos e experiência. Essa interseção de demandas e influências torna mais desafiador seu papel e destaca a necessidade de investir em sua capacitação e em mecanismos de supervisão que promovam práticas justas e consistentes.

Oliveira (2012), por sua vez, destaca que a discricionariedade, embora necessária, requer um equilíbrio cuidadoso com os mecanismos de controle para evitar abusos e garantir que as decisões dos burocratas estejam alinhadas com os princípios e objetivos das políticas públicas. A gestão desses profissionais, portanto, implica em estabelecer limites claros e proporcionar orientações consistentes que ajudem a moldar suas decisões e ações no campo. O desafio está em encontrar um equilíbrio entre oferecer autonomia suficiente para que esses profissionais adaptem as políticas às demandas reais e, ao mesmo tempo, implementar mecanismos de controle que garantam a coerência e a equidade nas decisões tomadas. Esses limites não devem ser entendidos como restrições rígidas, mas como orientações

consistentes que ajudem os burocratas a alinharem suas ações com os princípios e metas estabelecidos pelas políticas. Nesse sentido, a gestão eficaz desses profissionais requer não apenas supervisão, mas também treinamento contínuo, acesso a recursos adequados e uma comunicação clara entre os diferentes níveis da burocracia.

Outra categoria importante diz respeito às leis, normas e procedimentos que orientam a execução da política pública. Conforme Lotta (2012), compreender o comportamento dos burocratas de nível de rua exige uma análise aprofundada dos fatores institucionais e organizacionais que os influenciam. Esses profissionais são constantemente impactados por elementos do contexto institucional da política, incluindo normas, papéis, sanções, ideologias e valores, que orientam suas decisões e ações. Além disso, estudos de Maynard-Moody e Musheno (2003) ressaltam que, ao desempenharem suas funções, os burocratas de rua não atuam apenas com base nas regras formais e políticas instituídas, mas também se apoiam em suas próprias crenças e valores pessoais, criando uma interação complexa entre a observância das normas e o julgamento individual.

Essa coexistência entre obediência à lei e influência cultural, apontada por Maynard-Moody e Musheno, revela que o comportamento dos burocratas é moldado por uma multiplicidade de fatores. Eles precisam equilibrar as exigências das políticas e da supervisão administrativa com as necessidades e particularidades das situações que encontram em seu dia a dia. Esse ambiente dinâmico e multifacetado, onde a estrutura formal das políticas se encontra com os valores pessoais e institucionais, forma um cenário em que as decisões e práticas são, muitas vezes, adaptativas e flexíveis, permitindo aos burocratas atuar de maneira sensível e eficaz às demandas reais da sociedade.

Para Hupe e Hill (2002), qualquer norma, especialmente as que regulam questões complexas, precisa ser interpretada e aplicada ao caso concreto, tornando a discricionariedade essencial na execução de políticas diante da necessidade de tomar decisões que incluam ou excluam potenciais usuários ou beneficiários dos serviços públicos. Coelho e Fernandes (2017) mostram que regras claras e compreensíveis podem modelar o comportamento dos envolvidos, melhorando a coordenação e a gestão de políticas. No entanto, o excesso de autonomia pode levar a variações importantes nos resultados, como visto em hospitais públicos de São Paulo devido à alta adaptação das normas locais (Oliveira; Abrucio, 2011). Esses

estudos enfatizam a complexidade dos desafios enfrentados pelos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas e a necessidade de equilibrar estrutura e discricionariedade na administração pública.

Os sistemas de controle exercem papel regulador sobre a atuação desses profissionais, estabelecendo metas, indicadores de desempenho, mecanismos de supervisão ou auditorias. Wilson (1967) enfatiza o sistema de controle como a capacidade da burocracia de alcançar objetivos governamentais estabelecidos nas políticas públicas.

Eisenhardt (1989) explora a teoria da agência, que examina a relação estabelecida quando uma parte, o principal, delega uma tarefa a outra, o agente. Esse modelo analítico é particularmente relevante para compreender os desafios enfrentados na gestão de burocratas de nível de rua, pois os problemas de agência frequentemente surgem de divergências nos objetivos, na aversão ao risco e na busca pela maximização de utilidades por parte do agente. No setor público, esse cenário torna-se ainda mais complexo, especialmente devido às assimetrias de informação e poder que emergem nos níveis inferiores da burocracia e que podem influenciar importantemente o comportamento dos burocratas de rua.

Diferentemente das organizações privadas, onde os objetivos são geralmente claros e frequentemente orientados para o lucro, no setor público, os objetivos podem ser mais amplos, abrangendo tudo, desde o desenvolvimento econômico até a justiça social e a proteção ambiental. Além disso, os burocratas de rua operam em um ambiente onde as decisões precisam ser justificadas não apenas em termos de eficiência, mas também de equidade e legalidade (Wilson, 1967).

A capacitação e o treinamento contínuos dos burocratas de rua são essenciais para assegurar que eles compreendam profundamente tanto as políticas que estão implementando quanto as implicações legais e éticas de suas decisões, bem como a necessidade de controles e supervisão. Isso inclui o desenvolvimento de habilidades em negociação e em tomada de decisões, bem como um entendimento claro dos limites de sua autoridade e das expectativas éticas que devem guiar seu comportamento (Barrett, 2004).

Além disso, a transparência é fundamental para garantir que a discricionariedade seja exercida de maneira responsável. Sistemas de prestação de contas, onde os burocratas de rua são obrigados a reportar suas decisões e justificá-las perante seus superiores ou mesmo perante o público, podem ajudar a garantir que

o poder discricionário seja usado de maneira apropriada. A supervisão regular e a avaliação de desempenho, quando combinadas com um sistema robusto de feedback, podem fornecer os mecanismos necessários para corrigir qualquer desvio ou abuso de poder (Pires, 2011).

2.2.1.3 Fatores relacionais: dinâmicas de interação e construção de confiança

Os fatores relacionais dizem respeito às interações sociais e institucionais que influenciam a ação dos burocratas com relação ao atendimento e decisão pública. Esses fatores agem de forma conjunta, moldando e influenciando o comportamento dos burocratas de nível de rua, determinando suas decisões, ações e interações com os cidadãos e demais partes interessadas, e, conseqüentemente, impactando diretamente a eficácia e a qualidade dos serviços fornecidos à comunidade.

Muitas vezes, o burocrata é o ponto de contato direto entre o Estado e a população, aprofundando a relação com os cidadãos. Segundo Lipsky (1980), esse encontro é espaço para exercício de poder, empatia, escuta ou exclusão, onde o burocrata pode tanto facilitar quanto dificultar o acesso aos serviços públicos. Os agentes necessitam adquirir habilidades específicas, tanto administrativas quanto relacionais, para interagir com os diversos participantes envolvidos, diante das incertezas e eventos inesperados que não são previstos nas normativas (Currie; Procter, 2005).

Meyers, Glaser e Donald (1998), salienta que os burocratas não são apenas executores de políticas; eles são, também, mediadores entre o Estado e os cidadãos, cujas ações têm impactos diretos na percepção e na eficácia das políticas públicas. Isso implica que o treinamento e a capacitação desses agentes devem ir além das competências administrativas, englobando habilidades de comunicação, negociação e resolução de conflitos.

Devido à complexidade das políticas públicas, a atuação dos burocratas de nível de rua não corre de forma isolada. Em muitos contextos se apoiam em redes e parcerias, que colaboram entre si para atender a complexidade da política pública. Segundo Lotta e Favaretto (2021), a articulação entre parceiros potencializa a capacidade de ação dos envolvidos e favorece a construção de soluções integradas às realidades dos territórios.

A formação de redes de cooperação entre diferentes níveis de governo e entre o setor público e o privado também pode facilitar a implementação de políticas. Essas redes permitem que informações, recursos e responsabilidades sejam compartilhados, aumentando a capacidade de resposta do governo às demandas sociais e reduzindo a carga sobre indivíduos ou grupos isolados dentro da burocracia (Secchi, 2014). Além disso, a colaboração interinstitucional pode ajudar a mitigar as assimetrias de informação, permitindo que os políticos tenham uma visão mais clara e abrangente das operações e dos desafios enfrentados pelos burocratas no terreno.

Entretanto, a construção dessas redes e a colaboração efetiva não são isentas de desafios. Questões de confiança, divergências ideológicas e a competição por recursos podem dificultar a cooperação. Portanto, é essencial que haja uma liderança forte e comprometida, capaz de transcender essas barreiras e fomentar um ambiente de trabalho colaborativo. A liderança deve ser capaz de articular uma visão clara que alinhe os diferentes atores em torno de objetivos comuns, promovendo um sentido de propósito compartilhado que transcenda as agendas individuais ou departamentais (Currie e Procter, 2005).

Por fim, a confiança é um elemento-chave na relação entre burocrata e usuário das políticas públicas. Segundo Hupe e Hill (2007), a confiança mútua reduz a rigidez burocrática e cria um ambiente de cooperação que favorece a implementação, tornando a comunicação mais fluida e o atendimento ganha qualidade. Contudo, a construção da confiança depende de experiências acumuladas, do histórico e da postura do burocrata. Nesse contexto, a habilidade dos burocratas de navegar entre as exigências da política e as necessidades do público se torna um fator crítico para o sucesso da implementação.

A sistematização apresentada no Quadro 2, evidencia que atuação dos burocratas de nível de rua é moldada por um conjunto de fatores, com base nos principais referenciais teóricos da pesquisa.

Quadro 2. Fatores influenciadores no comportamento dos burocratas de nível de rua

Fatores Influenciadores	Categoria de Análise	Conceito	Autores
Pessoais	Valores	Os princípios éticos, morais e culturais que orientam as ações dos burocratas.	Ferreira e Medeiros(2016) Hood (1991) Maynard-Moody e Musheno (2003) Lipsky (1980) Lotta (2019) Secchi (2014) Thoening (2010)
	Ideias	Concepções e interpretações que podem influenciar comportamentos, decisões e interações individuais	
	Crenças	Convicções ou princípios que uma pessoa mantém como verdadeiros e significativos	
Institucionais	Discrecionabilidade	Refere-se à liberdade ou ao poder de decisão que é deixado ao critério de um funcionário ou agente público na execução de suas funções	
	Leis, normas e regras	Parâmetros dentro dos quais indivíduos, instituições e empresas operam na orientação e na regulamentação de suas atividades.	
	Sistema de controle	Desempenha um papel fundamental na supervisão, avaliação e melhoria contínua do processo	
Relacionais	Relação com os cidadãos	A qualidade das interações pode influenciar a eficácia da implementação	
	Redes e parcerias	Ajudam a ampliar seu alcance e impacto na comunidade, além de promover a participação e construir confiança comunitária	
	Confiança	Relações de confiança são importantes para garantir o apoio necessário e a alocação adequada de recursos para a implementação das políticas.	

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A combinação entre os fatores pessoais, institucionais e relacionais configura uma arena complexa onde a implementação das políticas é, ao mesmo tempo, técnica e política, formal e relacional. A experiência cotidiana dos burocratas de nível de rua revela que normas e diretrizes não são aplicadas de forma mecânica, mas reinterpretadas à luz de valores individuais, capacidades institucionais, relações de poder locais e demandas específicas dos grupos atendidos. Nesse espaço, o entrelaçamento entre práticas burocráticas e relações sociais pode reproduzir

desigualdades ou promover rupturas, sobretudo quando se observa a interação com populações historicamente marginalizadas, como as mulheres rurais. Nesse sentido, entender a forma como burocratas lidam com questões de gênero, recursos limitados e pressões políticas é fundamental para analisar as lacunas entre o desenho da política e seus resultados efetivos (LOTTA; FAVARRETTO, 2021).

2.3 Articulação entre políticas públicas, burocratas de nível de rua e agricultura familiar

De acordo com Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua exercem papel central na implementação de políticas públicas, pois são responsáveis por interpretar as diretrizes formais, filtrar demandas e tomar decisões que afetam diretamente o alcance dos benefícios aos agricultores familiares. A efetividade das políticas públicas no meio rural, como o Pronaf, depende não apenas de sua formulação normativa, mas, sobretudo, da forma como são operacionalizadas no nível local.

No caso da agricultura familiar, a atuação desses agentes é ainda mais estratégica, pois envolve mediações constantes entre as normas gerais do crédito rural e as realidades produtivas, sociais e culturais de cada território. Segundo Grisa e Schneider (2015), a agricultura familiar brasileira é marcada por grande diversidade estrutural e socioeconômica, o que exige adaptações e negociações permanentes no processo de acesso a políticas públicas. Assim, a implementação não ocorre de forma linear, mas se constrói no cotidiano, por meio de práticas, interpretações e estratégias burocratas e agricultores desenvolvem conjuntamente (Lipsky, 1980; Matland, 1995).

Nesse sentido, compreender a interação entre políticas públicas, burocratas de nível de rua e agricultores familiares é essencial para analisar as condições de acesso a recursos, os obstáculos e as estratégias de superação mobilizadas localmente. Como destacam Matland (1995) e Grisa (2012), a implementação deve ser entendida como um processo híbrido, em que o desenho institucional se articula às dinâmicas locais de poder, negociação e acomodação de interesses. No contexto do Pronaf, essa articulação revela como as diretrizes do programa são apropriadas e ressignificadas na prática, impactando diretamente a capacidade das mulheres rurais e de suas famílias de acessar crédito, fortalecer sua produção e garantir condições de reprodução social no campo.

Para consolidar a abordagem analítica proposta, apresenta-se a seguir O Quadro 3 que sintetiza as principais interfaces e distinções entre políticas públicas, burocracia de nível de rua e agricultura familiar. Essa sistematização destaca elementos-chave de cada eixo central, suas interações no processo de implementação do Pronaf e as implicações para o acesso das mulheres rurais ao crédito.

Quadro 3. Interfaces entre Políticas Públicas, Burocracia de Nível de Rua e Agricultura Familiar

Eixo Central	Atributos Centrais	Papel na Implementação	Principais Desafios	Referências
Políticas Públicas	Diretrizes normativas, objetivos formais, instrumentos legais e recursos programáticos	Definir o marco institucional para o acesso ao crédito, estabelecer critérios de elegibilidade e metas de inclusão produtiva	Descompasso entre desenho institucional e realidades locais; burocratização excessiva	Matland (1995); Howlett & Ramesh (2003)
Burocracia de Nível de Rua (BNR)	Agentes implementadores diretos (técnicos, sindicatos, agentes bancários); discricionariedade; mediação prática	Traduzir diretrizes em ações concretas; interpretar normas; orientar, filtrar e decidir demandas no nível local	Ambiguidade normativa; recursos escassos; tensões entre controle e flexibilidade	Lipsky (1980); Grisa (2012); Spink (2011)
Agricultura Familiar	Diversidade estrutural, base familiar da produção, vínculos culturais e comunitários	Demandar políticas; adaptar exigências às condições produtivas; articular redes de apoio e organizações locais	Barreiras de acesso (informacionais, culturais e de gênero); capacidade limitada de mobilização	Schneider & Niederle (2010); Grisa & Schneider (2015); Deere & León (2002)

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

O quadro evidencia que a compreensão das políticas públicas no meio rural demanda uma leitura integrada dos marcos normativos, da atuação prática dos

burocratas de nível de rua e das especificidades estruturais e socioculturais da agricultura familiar.

3 AGRICULTURA FAMILIAR, GÊNERO E PRONAF

A partir de uma perspectiva integrada entre gênero e produção agrícola, aprofunda-se a discussão sobre a agricultura familiar e as relações de gênero no meio rural brasileiro, ressaltando como esses elementos se entrelaçam no cotidiano das mulheres agricultoras. São exploradas as características estruturais da agricultura familiar, os desafios específicos enfrentados pelas mulheres para acesso a recursos produtivos e as transformações recentes no reconhecimento de seu papel. Também se detalha a trajetória do Pronaf, suas modalidades de crédito, critérios de elegibilidade e os principais entraves e impactos para as mulheres e suas famílias. Essa análise evidencia como o acesso ao crédito pode fortalecer a autonomia feminina, reduzir desigualdades de gênero e fomentar o desenvolvimento rural sustentável.

3.1 Relação de gênero no meio rural

A análise das relações de gênero é fundamental para compreender a realidade das mulheres na sociedade, inclusive no espaço rural. Como destacado por Magalhães (2009), é por meio dessa análise que podemos entender as lutas e desafios enfrentados pelas mulheres em busca do acesso a direitos e do reconhecimento como cidadãs. De fato, as mulheres rurais também estão inseridas nesse contexto de lutas, buscando visibilidade e valorização de seu trabalho, bem como o reconhecimento enquanto trabalhadoras. Federeci (2017) contribui para esse entendimento ao denunciar como a exploração do trabalho reprodutivo feminino, historicamente invisibilizado, foi essencial à acumulação capitalista, processo que se perpetua nas comunidades rurais ao desvalorizar as tarefas femininas ligadas à reprodução social e à agricultura de subsistência.

As relações de gênero no meio rural são frequentemente marcadas por desigualdades e opressões. Um legado da colonização europeia, o modelo patriarcal ainda prevalece em muitas regiões do Brasil, influenciando as estruturas sociais e econômicas das comunidades rurais. Como apontado por Villela, Monteiro e Varga (2009), as diferenças de gênero são construídas socialmente, resultando em representações que perpetuam a ideia de que o masculino é superior ao feminino.

Essas representações de gênero têm profundas implicações nas relações entre homens e mulheres no meio rural, impactando diretamente o acesso a políticas públicas como o Pronaf. O acesso à terra, por exemplo, muitas vezes é desigual, devido a mecanismos como o matrimônio e a herança. As mulheres, ao se casarem, tendem a se mudar para as terras do marido, que são consideradas patrimônio indivisível da família dele. Em casos de divórcio, é comum que as mulheres saiam das terras, refletindo a desigualdade de poder entre os gêneros. Além disso, na divisão da herança, as mulheres frequentemente enfrentam obstáculos, pois o trabalho delas na terra não é reconhecido socialmente, levando à concentração de terras nas mãos dos filhos homens (Pereira, Reis e Oliveira, 2012).

Essa realidade afeta diretamente a capacidade das mulheres em acessar o Pronaf, uma vez que a comprovação de posse ou titularidade da terra é um requisito essencial para a liberação para a liberação do crédito. Como destaca Deere (2005) a legislação agrária historicamente favoreceu os homens, seja por meio da titulação coletiva em nome dos chefes de família, que quase sempre homens, ou pela dificuldade de as mulheres provarem sua contribuição na produção agrícola.

Para Sen (2000), a equidade social implica igualdade de oportunidades e liberdade para exercer direitos e garantias fundamentais. No entanto, essa equidade só pode ser alcançada quando as mulheres estão livres das amarras da opressão de gênero, construída ao longo da história. Conforme destacado por Sardenberg e Siqueira (2014), as mulheres se mobilizam por meio de ações coletivas para mudar essa realidade e os sistemas de poder existentes. Spivak (2010) oferece uma contribuição relevante ao alertar para o risco de que as mulheres subalternas sejam constantemente silenciadas, mesmo em discursos que pretendem defendê-las, se não forem reconhecidas como agentes capazes de produzir conhecimento e reivindicar seus próprios direitos.

No contexto rural, a dimensão política das relações de gênero é especialmente relevante. As mulheres precisam ter voz e participação ativa nos processos decisórios que afetam suas vidas e comunidades. Como ressaltado por Malhotra, Schuler e Boender (2002), isso inclui o acesso a informações sobre direitos e políticas públicas, bem como a capacidade de influenciar e interagir com outras pessoas. Frederici (2017) e Spivak (2010) se complementam ao enfatizar que a luta das mulheres não deve ser reduzida a demandas assistencialistas, mas vista como uma disputa por

reconfiguração radical das relações de poder, inclusive dentro dos próprios movimentos sociais e da política institucional.

Reconhecer a importância das relações de gênero no meio rural, não é apenas uma questão de justiça social, mas também um imperativo para o desenvolvimento sustentável das comunidades agrícolas. As mulheres, ao serem integradas plenamente na vida econômica e social do campo, trazem perspectivas e habilidades únicas que podem conduzir a uma gestão mais eficaz dos recursos e a inovações na agricultura. A participação feminina nas decisões relativas ao uso da terra e à produção agrícola é fundamental para assegurar que os interesses e necessidades de todos os membros da comunidade sejam considerados (Malhotra, Schuler e Boender, 2002). Deere (2005) destaca que a presença das mulheres em espaços de governança rural promove decisões mais inclusivas e sustentáveis, especialmente no uso e manejo da terra e da água.

Ademais, a inclusão das mulheres em todos os aspectos da vida rural pode contribuir importantemente para a erradicação da pobreza e para o aumento da produtividade agrícola. Segundo FAO (2011), estudos indicam que quando as mulheres têm acesso aos mesmos recursos que os homens, como terra, sementes, tecnologia e crédito, elas podem aumentar a produção de suas terras em até 30%. Este aumento na produção não apenas melhora a segurança alimentar de suas famílias, mas também eleva a oferta de alimentos no mercado local e regional. Federici (2017) complementa esse argumento ao mostrar que o acesso a recursos é também uma forma de resistência ao controle capitalista e patriarcal sobre os bens comuns.

Para efetivar essa transformação, é fundamental que sejam revisadas as políticas agrárias e de propriedade para garantir que as mulheres possam adquirir e herdar terras em igualdade de condições com os homens. Isso implica em mudanças legislativas que reconheçam o trabalho das mulheres no campo e garantam seus direitos à terra e a outros recursos produtivos (Pereira, Reis e Oliveira, 2012). Conforme Spivak (2010), isso também exige escutar as mulheres em seus próprios termos, reconhecendo sua autonomia política e epistemológica.

Além disso, é necessário um investimento contínuo em educação e capacitação para as mulheres rurais, permitindo que elas aprimorem suas habilidades agrícolas e empresariais. Programas de extensão rural deveriam ser adaptados para atender às necessidades específicas das mulheres, considerando os múltiplos papéis que elas

desempenham na família e na comunidade. A educação é uma ferramenta poderosa que não apenas aumenta a produtividade, mas também fortalece a posição das mulheres nas negociações familiares e comunitárias, contribuindo para um equilíbrio mais justo de poder (Sen, 2000).

As organizações de mulheres rurais são atores essenciais no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção do desenvolvimento rural sustentável. Elas não apenas oferecem um espaço seguro para que as mulheres compartilhem experiências e desenvolvam soluções colaborativas, mas também funcionam como uma base de mobilização que amplia suas vozes e reivindicações no cenário político. Ao promover redes de cooperação e apoio mútuo, essas organizações aumentam a visibilidade das mulheres no campo, destacando suas contribuições e desafios específicos.

Conforme Sardenberg e Siqueira (2014) ressaltam, o fortalecimento das organizações de mulheres rurais e a criação de redes de articulação são estratégias eficazes para aumentar sua capacidade de advocacia, possibilitando que elas pressionem por políticas públicas mais inclusivas e sensíveis às suas necessidades. Com uma atuação organizada e estruturada, essas redes podem impulsionar mudanças importantes, não apenas em áreas como acesso a crédito e assistência técnica, mas também no combate à desigualdade de gênero, contribuindo para uma sociedade rural mais equitativa e justa. A ampliação dessas redes, portanto, é fundamental para transformar o papel das mulheres no desenvolvimento rural e promover uma agricultura familiar que integre e valorize plenamente suas contribuições. Segundo Federici (2017), o resgate da coletividade e das formas autônomas de organização femininas é uma das bases para a construção de alternativas ao modelo capitalista excludente.

Finalmente, é essencial que se fomente uma mudança cultural que valorize o trabalho e as contribuições das mulheres na agricultura. Campanhas de conscientização e educação podem desempenhar um papel importante nesse aspecto, desafiando os estereótipos de gênero e promovendo uma imagem mais equitativa das responsabilidades de homens e mulheres. Tais iniciativas devem envolver tanto mulheres quanto homens, e focar em transmitir a mensagem de que o desenvolvimento rural sustentável só pode ser alcançado com a igualdade de gênero (Malhotra, Schuler e Boender, 2002). Spivak (2010) reforça que essa transformação só será efetiva se acompanhada do reconhecimento da agência das mulheres como sujeitas epistêmicas e políticas, e não apenas como destinatárias passivas de políticas

públicas. O fortalecimento das capacidades das mulheres rurais, por meio de programas de capacitação, acesso a crédito e recursos, e oportunidades de liderança, é uma estratégia fundamental para assegurar que elas não apenas participem, mas prosperem e assumam papéis de protagonismo no desenvolvimento de suas comunidades.

Por meio de políticas inclusivas, é possível transformar o meio rural em um ambiente onde as mulheres possam exercer plenamente seus direitos, contribuindo para a segurança alimentar, a economia local e o desenvolvimento sustentável. Essa abordagem, além de promover a igualdade, fortalece o tecido social e econômico das regiões rurais, pois a valorização das mulheres rurais gera impactos positivos em toda a comunidade, construindo bases sólidas para um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo (Siliprandi, 2015).

3.1.1 Divisão sexual do trabalho rural

A discussão sobre gênero no contexto rural é permeada por questões complexas, profundamente enraizadas em valores morais e na divisão tradicional do trabalho. Compreender a família rural como uma unidade produtiva não deve implicar na omissão das opressões e desigualdades que lá ocorrem. Pelo contrário, é necessário um olhar sensível para as realidades em que essas questões se manifestam, comprometendo-se politicamente com a luta por justiça social, democracia e igualdade de gênero (Batista; Oliveira, 2017).

A hierarquização entre os gêneros no campo reflete-se na forma como o trabalho é distribuído e valorizado. Segundo Brumer e Anjos (2008), normalmente chefes de família consideram os filhos homens como os mais capacitados para liderar a unidade produtiva, relegando as filhas mulheres à condição de herdeiras apenas em circunstâncias excepcionais. O matrimônio é frequentemente utilizado como estratégia para excluir as mulheres, já que estas são esperadas a se casar e viver na propriedade do marido, onde ele é considerado o sucessor. Essa valorização desigual do trabalho feminino e masculino é sustentada por valores patriarcais antiquados e representa uma ameaça ao futuro da agricultura familiar, gerando conflitos familiares e incentivando a migração das mulheres para áreas urbanas em busca de maior liberdade e autonomia (Camarano; Abramovay, 1999). Como argumenta Spivak (2010), essas mulheres rurais, muitas vezes silenciadas, compõem o que ela

denomina de "subalternas" que são sujeitas cujas vozes são apagadas pelas estruturas dominantes de poder e conhecimento.

A divisão sexual do trabalho é um dos principais fundamentos dessa desigualdade. Os homens são frequentemente responsáveis pelo trabalho na lavoura e nas negociações, enquanto as mulheres são designadas para o trabalho doméstico e cuidado dos filhos, muitas vezes considerado improdutivo por não ser expresso em valores monetários (Nobre, 1998). Como destacado por Silva e Mendes (2015), a unidade produtiva familiar é composta por homens e mulheres de diferentes idades e percepções, sendo comum a divisão de atividades de acordo com a divisão sexual do trabalho.

No entanto, essa divisão do trabalho nem sempre é reconhecida ou valorizada pela sociedade e a tendência de masculinização do setor agrícola dificulta a coleta de dados sobre as mulheres na agricultura, uma vez que elas podem se sentir menos inclinadas a responder a questionários sobre algo que consideram de pouca relevância para elas (Mann, 2006).

As dinâmicas de gênero no meio rural evidenciam desigualdades que vão além da esfera econômica, revelando padrões sociais e culturais que mantêm sistemas de poder hierarquizados e, muitas vezes, injustos. Reconhecer essas questões é um passo essencial para promover uma agricultura familiar mais justa e inclusiva, em que homens e mulheres desfrutem de oportunidades equitativas de participação e de reconhecimento. Nessa perspectiva, as contribuições de Spivak (2010) reforçam a importância de escutar as experiências e as narrativas das mulheres rurais, frequentemente marginalizadas nos processos de desenvolvimento e formulação de políticas públicas.

Abordar essas desigualdades de gênero não é apenas um objetivo de justiça social, mas também uma estratégia vital para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Mann (2006) argumenta que a inclusão efetiva das mulheres nas atividades agrícolas fortalece o setor, ampliando a base produtiva e introduzindo perspectivas e competências que enriquecem as práticas agrícolas e promovem uma gestão mais eficiente dos recursos familiares. Quando as mulheres rurais têm suas capacidades valorizadas e seu trabalho reconhecido, elas contribuem de maneira importante para a inovação, para a diversificação das atividades no campo e para a construção de uma agricultura mais resiliente e adaptável. Dessa forma, a promoção da equidade de gênero no meio rural torna-se fundamental para construir um futuro

mais sustentável e próspero para as comunidades rurais e para o desenvolvimento do país como um todo. Como destaca Deere (2005), a autonomia econômica das mulheres no campo está diretamente relacionada à sua capacidade de acesso a recursos produtivos, o que implica em transformações institucionais profundas.

Para avançar nessa direção, é imprescindível que as políticas públicas e as iniciativas de desenvolvimento rural abordem explicitamente as questões de gênero, desenhando programas que reconheçam e valorizem o trabalho das mulheres no campo. Isso inclui não apenas o reconhecimento do trabalho reprodutivo e de cuidado, tradicionalmente desempenhado pelas mulheres, mas também o incentivo à participação feminina em todas as esferas da atividade agrícola, desde a produção até a comercialização e a tomada de decisões (Silva e Mendes, 2015).

Superar a visão tradicional que restringe as mulheres ao espaço doméstico e reprodutivo é essencial para fomentar um meio rural mais inclusivo e dinâmico. Para isso, é fundamental implementar programas de capacitação e educação voltados às mulheres rurais, de forma a fornecer as habilidades e o conhecimento necessários para sua plena participação na economia agrícola. Capacitar essas mulheres significa não apenas ampliar suas oportunidades, mas também fortalecer o setor agrícola como um todo, dado que sua inclusão produtiva traz novas perspectivas e inovações ao ambiente rural. Nesse ponto, Federici (2017) aponta que a valorização do trabalho feminino, inclusive aquele não remunerado, é central para redefinir as bases da reprodução social no campo. Ao reconhecer que o trabalho de cuidado e o trabalho doméstico, historicamente atribuídos às mulheres, são indispensáveis para a manutenção da vida e da força de trabalho, Federici desloca o foco das análises econômicas tradicionais que priorizam apenas a produção mercantil. No contexto rural, essa perspectiva adquire especial relevância, uma vez que as atividades de reprodução social não apenas sustentam o cotidiano das famílias agricultoras, mas também garantem a continuidade das práticas agrícolas e da vida no campo. A valorização desse trabalho implica em reconhecer que políticas públicas devem ir além do incentivo à produtividade, incorporando medidas que promovam o bem-estar, a justiça de gênero e a dignidade das mulheres rurais enquanto agentes fundamentais da transformação social.

As organizações de mulheres rurais desempenham um papel fundamental nesse processo de transformação. Elas funcionam como espaços de resistência e construção coletiva, promovendo o empoderamento feminino por meio de suporte

mútuo, formação política, capacitação técnica e acesso a redes de cooperação e comercialização que fortalecem a presença e a autonomia das mulheres no setor agrícola. Essas organizações também são agentes estratégicos na incidência por políticas públicas e mudanças legislativas que promovam a igualdade de gênero, especialmente no acesso à terra, ao crédito e à titularidade de bens produtivos (Batista e Oliveira, 2017; Deere e León, 2002). Ao articular saberes locais e lutas por direitos, esses coletivos tornam-se pilares da reconfiguração das relações de poder no meio rural, contribuindo para o reconhecimento das mulheres como sujeitos políticos ativos no campo.

A conscientização sobre a importância da equidade de gênero também deve ser promovida entre os homens do meio rural. Através de programas educativos que desafiem as normas de gênero tradicionais e promovam uma compreensão mais profunda sobre os benefícios da igualdade de gênero, é possível alterar percepções e comportamentos que perpetuam as desigualdades. Homens e mulheres devem ser vistos como parceiros igualitários na busca por um desenvolvimento rural mais justo e produtivo (Brumer e Anjos, 2008).

Uma abordagem colaborativa possibilita que cada setor contribua com sua expertise: governos podem criar e aplicar políticas de inclusão, ONGs podem atuar na capacitação e no apoio às mulheres rurais, o setor privado pode facilitar o acesso a mercados e tecnologias, e as próprias comunidades podem assegurar que as políticas estejam alinhadas com suas necessidades e valores. Esse tipo de articulação promove a igualdade substantiva, assegurando que as mulheres não apenas tenham acesso a recursos, mas também as condições para os utilizar de forma sustentável, garantindo sua participação ativa e seu protagonismo no desenvolvimento rural. Como coloca Deere (2005), a efetiva equidade de gênero exige a redistribuição do poder dentro das famílias, das instituições e dos mercados. Ter uma abordagem que combine políticas redistributivas, reconhecimento social e transformação cultural torna-se imprescindível para consolidar a autonomia das mulheres rurais e construir um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo.

A promoção de um setor agrícola capaz de enfrentar os desafios futuros passa inevitavelmente pela transformação das relações de gênero no meio rural. Essa transformação requer uma abordagem que vá além do simples reconhecimento do trabalho feminino, buscando efetivamente integrar as mulheres em todas as atividades agrícolas e decisões relacionadas ao desenvolvimento rural (Brumer e Anjos, 2008).

Para alcançar esse objetivo, é fundamental que as políticas de desenvolvimento rural sejam desenhadas para atender às necessidades específicas das mulheres, levando em consideração suas condições de vida, seus desafios e suas potencialidades. Isso significa não apenas proporcionar igualdade de acesso a recursos e serviços, mas também criar um ambiente que apoie e valorize a contribuição feminina na agricultura (Batista e Oliveira, 2017).

Um dos principais desafios para promover a igualdade de gênero na agricultura familiar é superar os estereótipos que restringem a participação das mulheres em determinadas atividades agrícolas. A desconstrução de visões tradicionais, que posicionam os homens como os principais provedores e as mulheres apenas como cuidadoras, é essencial para valorizar plenamente o trabalho feminino e liberar o potencial das mulheres para o desenvolvimento agrícola e rural (Camarano; Abramovay, 1999).

Como destaca Spivak (2010), é necessário reconhecer a agência das mulheres mesmo em contextos de opressão, escutando suas vozes e considerando suas estratégias de resistência e sobrevivência. Para enfrentar essa questão, é preciso iniciativas de capacitação e formação sejam acessíveis e inclusivas, abrangendo mulheres de todas as idades e condições sociais. Programas que ensinem técnicas agrícolas avançadas, gestão de negócios e liderança podem empoderar as mulheres, permitindo que assumam papéis de destaque e respeito em suas comunidades. Esses treinamentos devem estar acompanhados de campanhas de conscientização sobre igualdade de gênero, voltadas tanto para mulheres quanto para homens, para incentivar uma mudança cultural que valorize e apoie o papel feminino na agricultura (Silva e Mendes, 2015).

Além disso, é imprescindível que as mulheres tenham voz ativa nos processos decisórios que impactam o setor agrícola. Participação em cooperativas agrícolas, conselhos de desenvolvimento rural e outros espaços de representação é fundamental para que suas necessidades e perspectivas sejam devidamente incluídas nas políticas e práticas de desenvolvimento rural (Malhotra, Schuler e Boender, 2002).

Outro aspecto relevante é o desenvolvimento de políticas públicas que abordem as múltiplas barreiras enfrentadas pelas mulheres no acesso a recursos fundamentais, como terra e crédito. Isso inclui a reforma de leis de propriedade e herança, garantindo que as mulheres possam herdar e possuir terras em condições

iguais às dos homens, além da criação de programas de crédito específicos para atender às necessidades das agricultoras familiares (Nobre, 1998).

Federici (2017) reforça a importância de romper com a lógica de exploração do trabalho de cuidado e propõe sua centralidade na construção de novas formas de organização social e econômica. Políticas que proporcionem suporte para tarefas de cuidado, como creches e serviços de saúde acessíveis nas áreas rurais, podem liberar as mulheres para participar mais ativamente da vida econômica e social de suas comunidades (Mann, 2006).

A igualdade de gênero no meio rural é não apenas uma questão de justiça social, mas também um componente essencial para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Enfrentar os desafios que impedem as mulheres de participar plenamente nesse setor é fundamental para construir um futuro no qual homens e mulheres possam trabalhar lado a lado, contribuindo igualmente para o progresso econômico e social de suas comunidades e do país como um todo.

3.1.2 Acesso aos recursos e tomada de decisão

O acesso a recursos e a tomada de decisões desempenham papéis fundamentais na promoção da igualdade de gênero e no fortalecimento da autonomia das mulheres, especialmente no meio rural. Conforme destacado por Sen (2000), quando as mulheres têm a oportunidade de acessar bens e serviços, e são capacitadas para fazer escolhas alinhadas com seus valores e aspirações, isso não apenas melhora suas próprias vidas, mas também beneficia suas famílias e comunidades. O empoderamento econômico, nesse sentido, é essencial, pois proporciona às mulheres maior controle sobre os recursos externos e contribui para o aumento da autoestima, capacitando-as a desempenhar um papel mais ativo na sociedade.

No entanto, o acesso a recursos e a participação nas decisões familiares ainda são desafios significativos para muitas mulheres rurais. Como apontado por Aguiar (2017), nas famílias onde as mulheres se limitam às atividades domésticas, sua participação nos processos decisórios tende a ser praticamente nula. No entanto, quando estão envolvidas nas atividades produtivas, como a agricultura ou a criação de animais, sua contribuição para as decisões familiares tende a aumentar. Isso ocorre porque, nessas situações, as decisões sobre investimentos e gestão de

recursos afetam diretamente o trabalho de todos os membros da família, tornando necessária a participação de todos.

Embora as mulheres sejam oficialmente contempladas pelo Pronaf, inclusive por meio de linha de crédito específica como o Pronaf Mulher na prática, o acesso ao crédito e a gestão dos recursos ainda são predominantemente controlados pelos homens (Butto; Melo, 2006). Essa disparidade de gênero reflete as desigualdades profundamente enraizadas na sociedade rural, onde os papéis tradicionais de gênero muitas vezes limitam as oportunidades das mulheres de participar plenamente da vida econômica e política.

Para enfrentar esses desafios, são necessárias políticas públicas que promovam a inclusão das mulheres rurais nos processos políticos, econômicos e sociais. Além disso, é fundamental adotar estratégias que fortaleçam a agricultura familiar como um todo, incluindo a melhoria dos processos de produção, o acesso ao crédito, a qualidade dos produtos, a gestão da propriedade e aspectos sociais e ambientais que contribuam para a melhoria da qualidade de vida dos produtores (Carvalho *et al.*, 2019). Ao fortalecer a autonomia da agricultura familiar, não apenas se promove o progresso econômico e social, mas também se beneficia toda a sociedade.

No entanto, a tradição patriarcal ainda prevalece em muitas propriedades rurais, com os homens assumindo a liderança e o controle das decisões. Essa dinâmica dificulta o acesso das mulheres à terra e à liderança das propriedades, afetando até mesmo a sucessão geracional (Nascimento, 2017). Portanto, é essencial promover a conscientização e a mudança de mentalidades para superar essas barreiras e garantir que as mulheres rurais tenham oportunidades iguais de participar plenamente da vida econômica e social de suas comunidades.

A ampliação do acesso das mulheres rurais ao crédito e sua participação nos processos decisórios são condições fundamentais para o fortalecimento da sua autonomia econômica. Deere e León (2002) enfatizam que o acesso à terra e ao crédito está diretamente relacionado à capacidade de tomada de decisão das mulheres nas famílias e nas comunidades. Segundo elas, a titularidade da terra, quando associada à possibilidade de acessar recursos financeiros de forma autônoma, contribui para o reposicionamento das mulheres nas relações familiares e sociais, permitindo-lhes maior influência nos rumos produtivos e administrativos das propriedades.

3.2 Agricultura familiar no contexto brasileiro

Na década de 1980, os agricultores familiares, frequentemente identificados como pequenos produtores ou produtores de subsistência com baixa renda, enfrentaram as adversidades advindas da modernização agrícola, como endividamento, desemprego, perda de terras, êxodo rural e degradação ambiental. Somente na metade dos anos 1990 esses agricultores passaram a ser reconhecidos como público-alvo específico das políticas agrícolas, sendo então denominados "agricultores familiares". Até esse período, não havia políticas nacionais voltadas especificamente para esse segmento (Grisa, 2010).

A agricultura familiar é definida como uma forma de organização da produção agrícola em que a família é a unidade produtiva, utilizando predominantemente a mão de obra familiar e os recursos da propriedade para a produção de alimentos e outras atividades econômicas. Segundo a Lei nº 11.326/2006, considera-se agricultor familiar aquele que exerce atividades agrícolas em sua propriedade, destinando parte da produção ao consumo da família e outra parte à comercialização. Na agricultura familiar, a administração da propriedade é uma responsabilidade partilhada entre os membros da família, com a produção agropecuária constituindo a principal fonte de renda.

3.2.1 Definição e características estruturais

A agricultura familiar, que representa uma parcela importante do setor agrícola no Brasil, é caracterizada pela gestão e produção baseadas principalmente na força de trabalho da própria família, integrando negócio e núcleo familiar. Anteriormente considerada meramente como um conjunto de unidades de subsistência que vendiam seus excedentes, a agricultura familiar é agora oficialmente definida por critérios como o tamanho da propriedade, o predomínio do trabalho familiar e a gestão da unidade produtiva pela família, além de um percentual mínimo da renda familiar proveniente da própria atividade agrícola (Brasil, 2006).

Esse setor abrange uma ampla variedade cultural, social e econômica, desde formas de campesinato tradicional até pequenas produções modernizadas. A agricultura familiar no Brasil, responsável por uma parcela expressiva da produção agrícola nacional, é um setor fundamental para a economia rural e a segurança

alimentar do país. Essa área é caracterizada por uma diversidade de práticas agrícolas e estruturas produtivas que refletem as especificidades culturais, geográficas e econômicas das várias regiões brasileiras. Entender as particularidades desse setor e as políticas públicas que o apoiam é essencial para promover seu desenvolvimento sustentável e a inclusão dos pequenos produtores (Guanziroli *et al.* 2001).

Segundo Silva (1999), o conceito do "novo rural brasileiro" destaca a transformação das áreas rurais em espaços multifuncionais, nos quais a agricultura familiar desempenha um papel central. Essa evolução é visível não apenas na produção agrícola, mas também na diversificação de atividades econômicas, como turismo rural, agroindústria e serviços ambientais, promovendo uma sustentabilidade ampliada e agregando valor aos produtos e serviços originários do campo. A introdução de novas tecnologias e a crescente integração entre atividades agrícolas e não-agrícolas reforçam a resiliência e a competitividade da agricultura familiar, posicionando-a como uma força econômica e cultural que enriquece o desenvolvimento rural brasileiro de forma integral.

Schneider (2010) destaca a diversidade da agricultura familiar, apontando que este setor não é homogêneo, mas composto por uma variedade de formas de produção que variam conforme as condições locais e regionais. A adaptabilidade e a capacidade de resposta dos agricultores familiares às mudanças do mercado e às condições climáticas são essenciais para a resiliência e a sustentabilidade do setor.

A emergência de uma nova ruralidade, discutida por Wanderley (2009), sugere que o rural não deve ser visto apenas como um espaço de produção agrícola, mas como um ator coletivo que contribui ativamente para o desenvolvimento social e econômico. Este conceito reforça a importância de políticas públicas que reconheçam e valorizem a multifuncionalidade dos espaços rurais e a contribuição da agricultura familiar para a conservação ambiental e a coesão social.

A inovação tecnológica desempenha um papel essencial na elevação da produtividade e da competitividade da agricultura familiar no Brasil. Conforme Buainain *et al.* (2014) apontam, a adoção de tecnologias modernas é uma condição chave para que o setor alcance maior eficiência e resiliência diante dos desafios econômicos e climáticos. No entanto, para que essas inovações realmente gerem benefícios para a maioria dos agricultores familiares, é fundamental que sejam

acompanhadas de políticas públicas que garantam o acesso a recursos financeiros, capacitação técnica e infraestrutura apropriada.

Sem esses elementos de suporte, o potencial das inovações tecnológicas fica restrito a um número limitado de produtores, ampliando as desigualdades dentro do setor. Assim, o fortalecimento do crédito rural, a oferta de programas de extensão rural e o investimento em infraestrutura, como estradas e conectividade digital, são componentes essenciais para uma implementação tecnológica inclusiva e eficaz. Com esses suportes, os agricultores familiares podem aproveitar as novas tecnologias de maneira mais plena, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar, além de promover o bem-estar econômico e social das comunidades rurais.

Bergamasco e Norder (1996) discutem as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, ressaltando a necessidade de um enfoque integrado que contemple não apenas o apoio à produção, mas também a melhoria das condições de vida dos agricultores, o acesso a mercados e a gestão sustentável dos recursos naturais. As políticas devem ser desenhadas para atender às especificidades locais e regionais, promovendo uma abordagem descentralizada e participativa na formulação e implementação das mesmas.

Para fortalecer a agricultura familiar no Brasil, é imperativo que as políticas públicas sejam continuamente revisadas e adaptadas às novas realidades e desafios. Isso inclui considerar as transformações socioeconômicas globais, as mudanças climáticas e as novas demandas dos consumidores por produtos agrícolas sustentáveis e éticos. A participação ativa dos agricultores familiares nas decisões políticas e a colaboração entre o governo, a academia e o setor privado são essenciais para criar um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

A agricultura familiar no Brasil, como pilar do desenvolvimento rural e da segurança alimentar, necessita de políticas públicas que respondam de forma efetiva às suas demandas e desafios. Estas políticas devem ser adaptativas, abrangentes e alinhadas com as necessidades emergentes da sociedade e do setor agrícola, considerando os impactos das mudanças climáticas e das novas demandas por sustentabilidade (Bergamasco; Norder, 1996).

A necessidade de políticas integradas que abordem simultaneamente a produção, a comercialização e a sustentabilidade ambiental é fundamental. Estas políticas devem promover o uso eficiente dos recursos naturais, a adoção de práticas

agrícolas sustentáveis e o acesso a mercados que valorizem produtos oriundos da agricultura familiar. Além disso, a incorporação de tecnologias que respeitem as particularidades e a cultura local pode incrementar importantemente a produtividade e a resiliência deste setor (Buainain *et al.*, 2014).

Uma das principais características da agricultura familiar é a sua capacidade de adaptar-se e responder às dinâmicas do mercado e do ambiente. No entanto, para que essa adaptabilidade se transforme em uma vantagem competitiva sustentável, é necessário um suporte contínuo em termos de capacitação técnica e gestão. Políticas que ofereçam treinamento regular e acesso a informações sobre novas técnicas agrícolas, gestão de recursos e práticas sustentáveis são essenciais para que os agricultores familiares possam melhorar sua eficiência e produtividade (Schneider, 2010).

A diversidade da agricultura familiar deve ser vista como um ativo que contribui para a resiliência econômica e a biodiversidade. As práticas tradicionais e os conhecimentos locais, muitas vezes negligenciados, podem oferecer soluções inovadoras para problemas contemporâneos, como a sustentabilidade e a adaptação às mudanças climáticas. Portanto, as políticas devem também se concentrar em valorizar e integrar esses conhecimentos no desenvolvimento rural mais amplo (Wanderley, 2000).

Para efetivar essas políticas, a cooperação entre os agricultores, comunidades locais, instituições de pesquisa, setor privado e governo é fundamental. Essa cooperação pode facilitar a troca de conhecimentos, a inovação e a implementação de práticas que sejam econômica e ambientalmente sustentáveis. A formação de redes e a cooperação inter-regional podem ser particularmente eficazes para compartilhar recursos e conhecimentos, adaptando soluções de uma região para outra, conforme apropriado (Bergamasco; Norder, 2016).

Finalmente, a participação direta dos agricultores familiares no processo de formulação de políticas é fundamental. Esta participação assegura que suas experiências, desafios e necessidades estejam no centro das políticas desenvolvidas. Além disso, contribui para a governança democrática e para a legitimidade das ações governamentais, fortalecendo o compromisso com o desenvolvimento rural sustentável (Schneider, 2010).

A agricultura familiar, com sua capacidade de alimentar populações, preservar tradições e proteger o ambiente, é um setor vital que merece atenção especial nas

agendas de desenvolvimento. Políticas bem planejadas e executadas, que reconheçam e valorizem a complexidade e a contribuição deste setor, são essenciais para um futuro sustentável. Assim, o desafio está em criar um ambiente político que seja receptivo e adaptável às necessidades da agricultura familiar, garantindo que ela continue a ser uma fonte de inovação, sustentabilidade e segurança alimentar para o Brasil.

A relação do agricultor familiar com a terra é distintiva, abrangendo tanto o ambiente de trabalho quanto o espaço de moradia. Para formalizar essa categoria social, estabeleceu parâmetros legais, sendo posteriormente complementada pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Este decreto define a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e cria o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, oferecendo uma estrutura regulatória para identificar e apoiar os agricultores familiares. O artigo 3º do decreto fornece uma definição precisa do que constitui uma UFPA, detalhando critérios como o tamanho da propriedade, a gestão familiar, o uso da mão de obra familiar e a proporção da renda derivada das atividades agrícolas, delineando assim os contornos legais para o reconhecimento da agricultura familiar.

Art. 3º A UFPA e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos:

I – Possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais;

II – Utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda;

III – auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e

IV – Ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar.

§1º O disposto no inciso I do caput não se aplica à UFPA e ao empreendimento familiar rural compostos por extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos e demais comunidades tradicionais.

§2º Na hipótese de pescadores artesanais, de aquicultores, de maricultores e de extrativistas que desenvolvam tais atividades não combinadas com produção agropecuária, para fins do cumprimento do inciso I do caput, a área do estabelecimento será considerada igual a zero.

§3º Ato da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário disporá sobre a composição da renda familiar para fins do disposto no inciso III do *caput*. (MCR, 2021)

A agricultura familiar ganhou reconhecimento ao demonstrar sua capacidade produtiva, muitas vezes equiparando-se ou superando as grandes fazendas, apesar do histórico de escasso apoio governamental (Bacelar e Favareto, 2020). Historicamente, a categoria que hoje é conhecida como agricultura familiar sempre teve uma presença distintiva no Brasil, destacando-se pela sua diversidade que inclui

pequenos produtores, camponeses e outros atores sociais do meio rural, marcando um avanço em relação às suas características passadas (Schneider; Cassol, 2020).

Os agricultores familiares são uma categoria social com profundas raízes camponesas, operando com base no trabalho familiar. No entanto, sua reprodução social e econômica expandiu-se além de comunidades isoladas, influenciada por fatores externos como tecnologia, informação e cultura (Schneider; Cassol, 2020). Uma das características mais notáveis da agricultura familiar é a diversidade de produção. Ao contrário das grandes propriedades, que muitas vezes se dedicam a monoculturas, as unidades familiares tendem a cultivar uma variedade de produtos, como hortaliças, frutas e grãos. Altieri (2012) aponta que essa diversidade não só contribui para a segurança alimentar das famílias, mas também fortalece a resiliência econômica, permitindo que os agricultores se adaptem a diferentes condições de mercado e climáticas.

Muitos agricultores adotam práticas agroecológicas que minimizam o uso de insumos químicos e respeitam a biodiversidade. Gleissman (2014) argumenta que essas práticas sustentáveis são essenciais para garantir a saúde do solo e a produtividade a longo prazo, permitindo que as futuras gerações possam continuar a produzir alimentos sem comprometer os recursos naturais.

A agricultura familiar desempenha um papel fundamental na economia rural. De acordo com Siliprandi (2015), a renda gerada pela produção familiar é frequentemente reinvestida nas comunidades locais, contribuindo para o desenvolvimento econômico regional. Esse impacto econômico é particularmente significativo em áreas rurais, onde a agricultura familiar representa uma fonte vital de emprego e renda.

A organização social das comunidades rurais também é fortalecida pela agricultura familiar. Através da formação de associações e cooperativas, os agricultores familiares podem unir forças para comercializar seus produtos, compartilhar conhecimentos e acessar crédito. Cunha (2016) destaca que essa cooperação não apenas melhora o acesso a mercados, mas também promove a solidariedade e a coesão social entre os membros da comunidade.

Os agricultores familiares frequentemente mantêm tradições e saberes que são transmitidos de geração em geração, preservando a identidade cultural das comunidades. Friedmann (2014) enfatiza que essa conexão cultural é essencial para a valorização dos produtos locais e para a promoção da diversidade cultural no

contexto rural. A agricultura familiar também é vista como uma alternativa ao modelo de agricultura industrial. Conforme argumenta Baker (2015), a crescente demanda por alimentos produzidos de forma sustentável e ética está impulsionando o reconhecimento da importância da agricultura familiar na produção de alimentos de qualidade, que atendem às expectativas dos consumidores conscientes.

Segundo a FAO (2014), a produção familiar é fundamental para garantir o acesso a alimentos frescos e nutritivos, especialmente em comunidades rurais. Ao atender à demanda local por alimentos, a agricultura familiar contribui para a redução da dependência de alimentos importados e fortalece a economia local. A abordagem da FAO para a agricultura familiar busca integrar práticas sustentáveis e apoiar a resiliência das famílias rurais diante das mudanças climáticas e dos desafios econômicos, consolidando a agricultura familiar como uma estratégia vital para o desenvolvimento rural na América Latina.

Com o intuito de aprimorar a renda e a qualidade de vida no meio rural, bem como facilitar o acesso ao crédito rural, diversas iniciativas contam com a colaboração de serviços de assistência técnica e ações direcionadas à comercialização e ao estímulo da produção na agricultura familiar, visando promover a segurança alimentar e nutricional. Programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que facilita a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), têm sido reconhecidos como impulsionadores de sistemas alimentares sustentáveis. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), por sua vez, tem como uma de suas metas a implementação de políticas públicas federais para o abastecimento e regulação da oferta de produtos agropecuários. Desde 2011, um dos critérios para priorização na seleção e execução do PAA é a participação mínima de mulheres como fornecedoras beneficiárias (Siliprandi e Cintrão, 2011).

Segundo dados da CONAB (2020), a participação feminina nas modalidades do PAA atingiu 80% em 2019 e 75% em 2020. Esses números refletem o fortalecimento da capacidade produtiva das organizações lideradas por mulheres, contribuindo para a mitigação dos desafios na comercialização de seus produtos, além de valorizar a mão de obra feminina e promover sua independência econômica. Vale ressaltar que o empoderamento das mulheres no campo também está diretamente ligado à consolidação da segurança alimentar de suas famílias. Essas parcerias cooperativas visam incentivar a agricultura familiar, promovendo sua inclusão

econômica e social, impulsionando a produção sustentável, o processamento e a industrialização de alimentos, bem como a geração de renda.

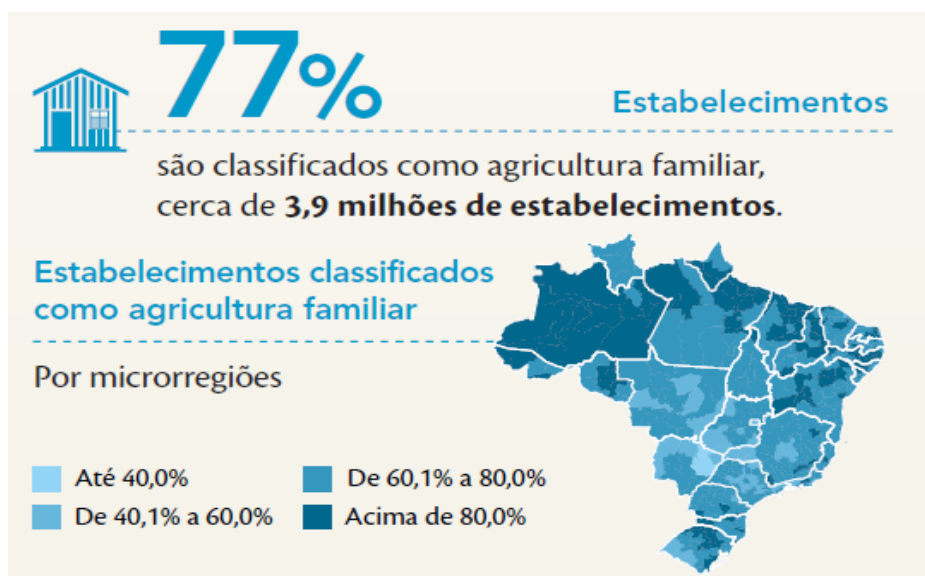
3.2.2 A identificação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017

O Censo Agropecuário, conduzido pela primeira vez em 1920, é um levantamento abrangente sobre a produção agropecuária no Brasil, essencial para o planejamento e avaliação de políticas públicas para o setor. A partir de 2006, a agricultura familiar foi incluída no Censo, trazendo dados sobre a atividade econômica de empreendimentos familiares rurais e as informações têm sido usadas para destacar a importância da agricultura familiar na agenda pública, impulsionando debates sobre Desenvolvimento Rural e orientando a formulação de políticas públicas direcionadas às necessidades expressas pelos movimentos sociais do campo (Matte *et al.*, 2022).

O Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trouxe à luz dados cruciais sobre a agricultura familiar no Brasil, evidenciando sua importância para a economia e a segurança alimentar do país. Este censo é a mais abrangente pesquisa sobre as características da produção agropecuária, permitindo uma análise detalhada do perfil dos agricultores familiares. Segundo o IBGE, cerca de 77% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil são classificados como agrícolas familiares, o que demonstra a relevância desse segmento na estrutura produtiva nacional, conforme apresentado na Figura 2. De acordo com Silva e Oliveira (2018), a agricultura familiar não apenas responde por uma parte considerável da produção de alimentos, mas também é responsável pela geração de emprego e renda em comunidades rurais, contribuindo para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. Esses dados ressaltam a importância de políticas públicas que apoiem e fortaleçam a agricultura familiar como um pilar da economia rural.

Nota-se que os estados das regiões Norte e Nordeste possuem os maiores percentuais de municípios com estabelecimentos classificados como agricultura familiar.

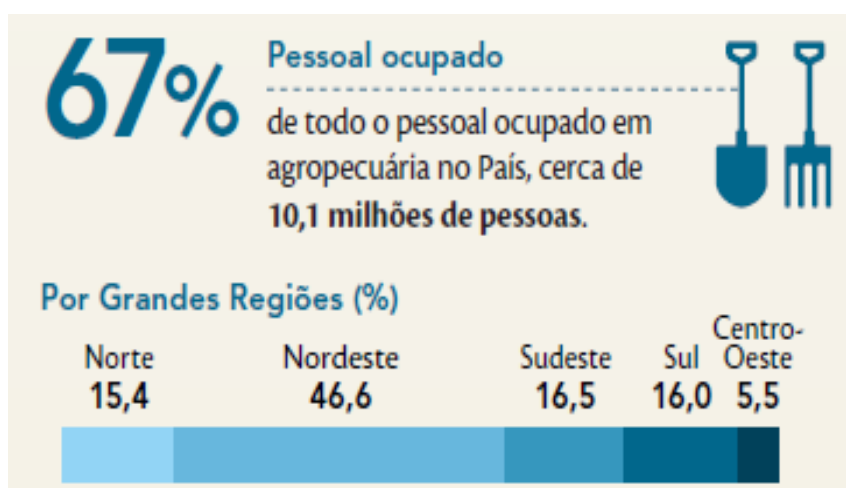
Figura 2. Estabelecimentos de agricultura familiar



Fonte: IBGE Censo Agropecuário 2017

Em termos de ocupação territorial, a agricultura familiar abrangia, durante o período da pesquisa, 80,9 milhões de hectares, representando 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estados como Pernambuco, Ceará, Sergipe, Amazonas e Paraíba apresentaram a maior concentração dessas áreas. No que diz respeito à ocupação de pessoas, a agricultura familiar empregava mais de 10 milhões de indivíduos, correspondendo a 67% do total de trabalhadores na agropecuária (Figura 3).

Figura 3. Pessoas ocupadas na agricultura familiar



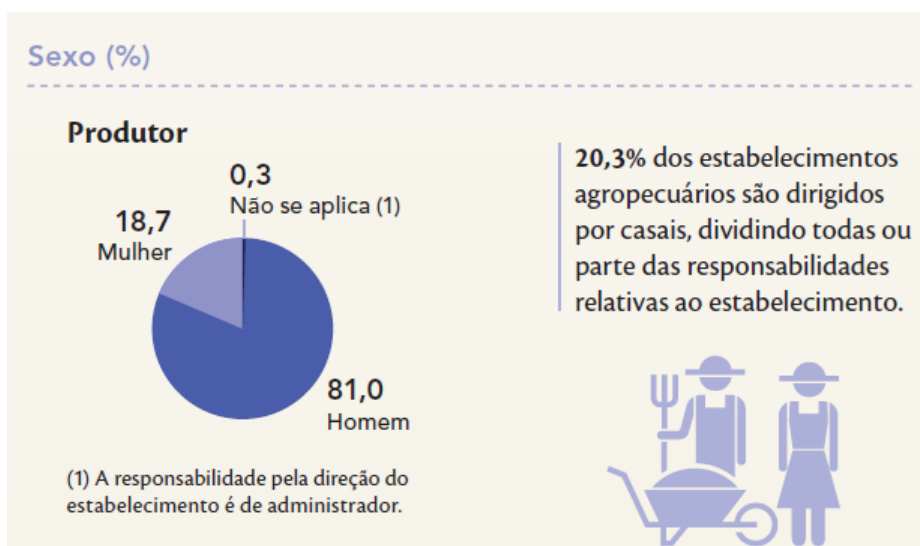
Fonte: IBGE Censo Agropecuário 2017

A figura revela que a Região Nordeste tem a maior participação na agricultura familiar, representando 46,6% do total de pessoas ocupadas nesse setor. Em seguida, está a Região Norte com 15,4%, a Região Sudeste com 16,5%, a Região Sul com 16,0% e, por último, a Região Centro-Oeste com 5,5%.

Quanto ao número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, o Censo revela que existem mais de 200 mil famílias aguardando a titulação da terra e 83.433 famílias como ocupantes. Essas famílias precisam ter o título da terra ou autorização de uso para assim buscar financiamento. Nesse grupo, normalmente estão quem mais precisa o crédito.

Na Figura 4, o levantamento sobre a administração das propriedades rurais, a investigação identificou que 18,7% dos estabelecimentos rurais que é equivalente a 946.075 propriedades são de responsabilidades das mulheres e se comparado com o Censo Agropecuário 2006, identifica-se que houve aumento de 6,0% de mulheres nesta atividade.

Figura 4. Percentual por sexo do responsável do estabelecimento



Fonte: IBGE Censo Agropecuário 2017

O Censo Agropecuario 2017 revelou que as principais atividades rurais que as mulheres estão envolvidas no Brasil são a pecuária e criação de outros animais, produção de lavouras temporárias e lavouras permanentes. Com relação a veículos, apenas 14,7% das propriedades dirigidas por mulheres possuem veículos, apenas 5,7% possuem equipamentos agrícolas e 5,6% possui tratores. Esses dados trazem à tona desafios enfrentados pela agricultura familiar, como o acesso limitado a crédito,

mecanização, e infraestrutura disponível nas propriedades lideradas por mulheres, o que pode impactar diretamente a produtividade e a capacidade de expansão dessas unidades familiares. O IBGE destacou que a promoção de políticas públicas que atendam às necessidades específicas da agricultura familiar é essencial para fortalecer esse setor e garantir sua sustentabilidade a longo prazo. A pesquisa mostrou que muitas propriedades familiares estão se diversificando, integrando práticas agroecológicas e produção sustentável, o que é fundamental para enfrentar os desafios da mudança climática e da degradação ambiental. Segundo Santos (2019), essa diversificação é uma estratégia vital para garantir a resiliência das famílias rurais e a conservação dos recursos naturais. A importância de incentivar a agricultura familiar é cada vez mais reconhecida, sendo fundamental para a redução das desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil.

3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Desde a década de 1990, a agricultura familiar vem ganhando destaque no cenário brasileiro, sendo reconhecida por sua importância social, econômica e ambiental no desenvolvimento sustentável no meio rural. Mobilizações de movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), desempenharam papel central na reivindicação de políticas públicas voltadas a esse segmento (The, Theophilo e Santos, 2016). Nesse contexto, consolidou-se o Pronaf, implementado em 1995, como política pública estratégica para viabilizar o acesso ao crédito rural subsidiado, buscando dinamizar a agricultura de base familiar (Buainain *et al.*, 2014; Silva; Ferreira; Souza, 2023).

Nas últimas décadas, o Pronaf tem sido ampliado e diversificado, constituindo-se como a principal ferramenta de apoio financeiro e produtivo aos agricultores familiares (Gazolla; Schneider, 2013). Estudos recentes demonstram que o programa contribui diretamente para a geração de renda, redução da pobreza rural e fortalecimento de práticas sustentáveis de produção, especialmente quando articulado a outras políticas de inclusão produtiva, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Nascimento; Santos; Souza, 2021).

Além de fomentar a produção agropecuária, o Pronaf também desempenha importante papel no enfrentamento das desigualdades de gênero, uma vez que algumas de suas linhas de crédito são destinadas prioritariamente a mulheres rurais. Contudo, pesquisas apontam que, apesar dos avanços normativos, as desigualdades persistem, sobretudo no acesso efetivo e na gestão dos recursos, que ainda permanecem, em grande parte, sob controle masculino (Prado; Ferreira; Matos, 2022).

O Pronaf é financiado por diversas fontes, incluindo o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Orçamento Geral da União (OGU) e recursos estaduais.

3.3.1 Critérios de elegibilidade e modalidades de crédito

Para garantir a efetividade da política, os critérios de elegibilidade seguem normativas atualizadas, como o Manual de Crédito Rural (2024), e visam assegurar que os recursos alcancem de fato os agricultores familiares com menor acesso a crédito convencional. O Quadro 4 resume os principais critérios exigidos, como limite de receita bruta anual, área máxima explorada, regularidade fundiária e apresentação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu a antiga Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Quadro 4. Critérios para Enquadramento Pronaf

Critério	Descrição
Definição de Agricultura Familiar	O solicitante deve ser um agricultor familiar, conforme definido na Lei 11.326/2006, que considera a agricultura familiar como aquela desenvolvida pela família.
Limite de Receita Bruta Anual	A receita bruta anual não pode ultrapassar R\$ 360.000, 00, variando conforme a categoria, para garantir que o financiamento beneficie pequenos produtores.
Propriedade Rural	A propriedade deve ser de pequeno porte, com área utilizada para atividade agrícola não ultrapassando 4 módulos fiscais, conforme legislação estadual.
Documentação	Necessária a apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) que atesta o enquadramento como agricultor familiar e a regularidade da propriedade.

Tipo de Atividade	As atividades a serem financiadas devem ser compatíveis com a linha de crédito solicitada, abrangendo produção agrícola, agropecuária, agroindústria e serviços.
Compromisso com a Sustentabilidade	Projetos devem considerar práticas sustentáveis e respeitar a legislação ambiental, especialmente nas linhas que promovem a agricultura sustentável.
Inadimplência	Os interessados não devem ter pendências financeiras com instituições financeiras que poderiam impedir o acesso ao crédito.
Objetivo do Financiamento	O projeto financiado deve ter objetivos claros e viáveis, demonstrando que o recurso será utilizado para melhorar a produção, agregar valor ou diversificar a renda.

Fonte: Adaptado Manual de Crédito Rural (2024)

Embora o Pronaf seja uma política voltada para a família, observa-se que, na prática, o acesso e a gestão dos recursos são predominantemente realizados por homens. Apesar de teoricamente contemplar todas as mulheres, na maioria das vezes, o crédito é acessado, empregado e distribuído de acordo com as necessidades e interesses dos homens, que geralmente detêm legitimidade nas relações públicas (Butto; Melo, 2006).

As modalidades de crédito são organizadas de forma a atender as diferentes necessidades produtivas, sociais, territoriais e culturais dos agricultores. A seguir apresento as principais modalidades de acordo com as normativas do Manual de Crédito Rural (MCR):

- Pronaf Custeio: financia despesas de produção agrícola e agropecuária (insumos, sementes, ração, etc), geralmente com prazo de 12 meses ou até o ciclo produtivo.
- Pronaf Investimento: destinado à aquisição de máquinas, implementos, matrizes, equipamentos e construção de benfeitorias nas propriedades. Possui prazo mais longo, com carência e possibilidade de juros reduzidos.

O Pronaf possui vários subprogramas. O Quadro 5 oferece uma visão geral dos subprogramas do Pronaf e suas finalidades, ajudando a entender como os recursos são direcionados para fortalecer a agricultura familiar no Brasil. Os subprogramas do Pronaf são flexíveis e podem ser adaptados para atender às necessidades específicas de diferentes grupos de agricultores familiares, entre eles as mulheres rurais. Eles se integram a outras políticas públicas, como o PNAE e o PAA, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento rural sustentável.

Quadro 5. Subprogramas Pronaf

Subprograma	Descrição	Objetivo
Pronaf Agroecologia	Focado no financiamento de práticas agroecológicas e sustentáveis.	Promover a produção de alimentos de forma sustentável e com respeito ao meio ambiente.
Pronaf Mulher	Linhas de crédito destinadas exclusivamente a mulheres rurais.	Fortalecer a autonomia econômica e social das mulheres no meio rural.
Pronaf Jovens	Apoio financeiro para jovens que desejam iniciar atividades produtivas no campo.	Incentivar a permanência e o desenvolvimento dos jovens na agricultura familiar.
Pronaf Mais Alimentos	Financiamento para aquisição de bens e equipamentos que aumentem a produção de alimentos.	Ampliar a capacidade produtiva dos agricultores familiares.
Pronaf Sustentável	Linhas de crédito voltadas para práticas de desenvolvimento sustentável, incluindo a preservação ambiental.	Fomentar a sustentabilidade na produção agrícola e a utilização de técnicas que respeitem o meio ambiente.
Pronaf Custeio	Financiamento para custeio de atividades produtivas e despesas correntes.	Apoiar a manutenção das atividades produtivas dos agricultores familiares.
Pronaf Investimento	Apoio financeiro para investimentos em infraestrutura, equipamentos e tecnologias.	Modernizar a produção e aumentar a eficiência das propriedades rurais.
Pronaf Microcrédito	Linhas de crédito de menor valor destinadas a pequenos agricultores e empreendedores rurais.	Facilitar o acesso ao crédito para microempreendedores da agricultura familiar.
Pronaf Para Agroindústrias	Apoio financeiro a agroindústrias familiares para a transformação de produtos agrícolas.	Agregar valor à produção rural e diversificar a renda dos agricultores.
Pronaf PAA	Focado no Programa de Aquisição de Alimentos, promovendo a venda de produtos por agricultores familiares.	Fortalecer a comercialização e o acesso à alimentação saudável.

Fonte: Adaptado do Manual de Crédito Rural (2024)

Esses subprogramas impulsionam a produção de alimentos orgânicos e sustentáveis, área que muitas mulheres têm forte atuação, especialmente em hortas e práticas de manejo ecológico conciliando produção e preservação ambiental. Ainda, promovem a modernização das propriedades com a aquisição de máquinas específicas para potencializar e qualificar suas atividades.

Destaque para o Pronaf Microcrédito, muito usado na Região Nordeste por mulheres que estão começando pequenos empreendimentos ou ampliando sua atividade agrícola e não agrícola, permitindo acesso com menos burocracia e maior flexibilidade. Para muitas mulheres, o Pronaf Mulher e o Pronaf Microcrédito têm sido caminhos mais viáveis para acessar recursos com menos barreiras burocráticas, especialmente no Nordeste, onde pequenos empreendimentos produtivos geridos por mulheres rurais têm se expandido (Prazeres, 2024).

Na cartilha *Como Acessar Crédito Rural pelo Pronaf? Passo a Passo para a Agricultura Familiar*, para tornar o acesso ao Pronaf mais transparente e compreensível para as famílias entender as etapas. Essas iniciativas evidenciam a importância de ter guia que apresenta as orientações de forma acessível para que os trabalhadores rurais, extrativistas, mulheres e jovens do campo entendam de maneira clara e objetiva quais são requisitos, os documentos necessários e como proceder para solicitar o financiamento. Alguns itens importantes são ressaltados como a necessidade de linguagem clara e ter ampla disseminação de informações, são estratégias importantes para superar barreiras de acesso e promover a equidade. Nesse processo, a atuação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) que é órgão público, é fundamental, pois além de prestar assistência técnica, também contribui na elaboração dos projetos de financiamento, na orientação individualizada às famílias agricultoras e na articulação com outras instituições, garantindo que o acesso ao crédito seja mais democrático, eficaz e adaptado à realidade local.

De acordo com Prazeres (2024), para que o crédito chegue efetivamente ao público-alvo, cada instituição envolvida possui funções e responsabilidades específicas, sendo os técnicos da EMATER, responsáveis pela assistência técnica e extensão rural, prestam apoio técnico aos agricultores, elaboram projetos para o financiamento, ajudam na organização de documentos, realizam visitas técnicas e acompanham as propostas. Esses profissionais são fundamentais para garantir que as propostas estejam de acordo com as normas do PRONAF e com a realidade das propriedades rurais.

Os sindicatos rurais também desempenham um papel essencial. Eles informam os agricultores sobre o PRONAF e seus direitos, ajudam na organização de documentos, articulam grupos para acessar linhas de crédito coletivas e intermedeiam o diálogo entre agricultores, técnicos e bancos. Além disso, são fundamentais para

assegurar a conformidade das propostas com as exigências do programa e, em muitos casos, são os primeiros a identificar barreiras de acesso ao crédito.

Quanto as instituições financeiras e cooperativas de crédito, elas realizam o enquadramento dos agricultores nas regras do PRONAF, avaliam e aprovam os projetos de financiamento, formalizam e liberam os contratos e monitoram a aplicação dos recursos, bem como a adimplência dos produtores. Algumas cooperativas, por sua vez, mantêm uma abordagem mais próxima dos agricultores, o que facilita a comunicação e o entendimento do programa.

Para ilustrar o funcionamento do Pronaf, o Quadro 6 apresenta o fluxo simplificado do processo de solicitação, os documentos exigidos em cada fase e os principais responsáveis pela execução.

Quadro 6. Fluxo do processo de solicitação do Pronaf

Etapa	Descrição	Documentação Necessária	Responsável
Obtenção do CAF	O agricultor deve obter o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu a DAP. O cadastro é feito gratuitamente nas entidades autorizadas.	RG e CPF do titular e familiares Documentos da propriedade ou contrato de posse Comprovante de residência Declaração de renda e produção CAF ativo	Agricultor e entidade emissora do CAF
Elaboração do Projeto Técnico	O projeto deve detalhar o objetivo do financiamento, investimentos necessários e expectativa de retorno. Pode ser elaborado com apoio de entidades como a EMATER ou sindicatos rurais.	Plano de investimento detalhado Orçamentos e estimativas de custos	Agricultor e assistência técnica
Apresentação da Solicitação no Banco	O agricultor escolhe uma instituição financeira credenciada e apresenta a documentação para análise.	Documentos pessoais (RG, CPF) CAF Projeto técnico elaborado	Agricultor e instituição financeira
Análise e Aprovação do Crédito	O banco avalia a viabilidade do projeto, a capacidade de pagamento do solicitante e pode exigir garantias.	Histórico financeiro do agricultor Avaliação de garantias, se necessário	Instituição financeira
Assinatura do Contrato e Liberação dos Recursos	Após aprovação, o agricultor assina o contrato e os recursos são liberados conforme o cronograma do projeto.	Assinatura do contrato Definição do cronograma de desembolso	Agricultor e instituição financeira

Execução e Acompanhamento do Projeto	O agricultor deve utilizar os recursos conforme o projeto aprovado, podendo haver fiscalizações e acompanhamento técnico.	Registros de aplicação dos recursos	Agricultor e assistência técnica (quando exigida)
Pagamento do Financiamento	O pagamento segue o cronograma estabelecido no contrato, podendo incluir carência e juros reduzidos.	Acompanhamento das parcelas e prazos	Agricultor e instituição financeira

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

É importante destacar que, antes de iniciar o processo de solicitação de crédito, o agricultor familiar deve verificar, junto à instituição financeira de sua preferência, sua situação cadastral e as linhas de crédito disponíveis para liberação, sobretudo quando já possui conta corrente ativa (Schneider; Grisa, 2013).

O processo inicia-se com a comprovação do enquadramento do produtor como agricultor familiar, seguida da obtenção do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) e da organização da documentação exigida para a operação de crédito (BRASIL, 2023). Em seguida, é elaborada uma proposta técnica ou projeto de financiamento, que deve conter informações detalhadas sobre o objetivo do crédito, o montante a ser investido e a estimativa de retorno econômico. Essa proposta é apresentada a uma instituição financeira credenciada, que avaliará sua conformidade com as normas do Pronaf e a disponibilidade de recursos para operações de crédito rural (Abramovay, 1998).

Se toda a documentação estiver correta, a análise de crédito e de capacidade de pagamento for favorável e a viabilidade técnica e econômica do projeto for confirmada, ocorre a formalização do contrato e a liberação dos recursos, de acordo com o cronograma estabelecido — que pode prever o repasse em parcela única ou em parcelas, conforme a natureza do investimento (Grisa; Schneider, 2015).

Os recursos devem ser aplicados estritamente de acordo com o projeto aprovado, estando sujeitos a fiscalizações e ao acompanhamento técnico, quando necessário. O pagamento do financiamento segue o cronograma estipulado no contrato, podendo contemplar períodos de carência, taxas de juros reduzidas e prazos diferenciados, conforme a linha de crédito contratada (Brasil, 2023).

Nesse contexto, é fundamental compreender que a efetivação do crédito rural não depende apenas da formalidade dos procedimentos, mas também da atuação de diversos agentes no território. Sob a perspectiva de Lipsky (1980), os agentes

financeiros, técnicos, sindicatos rurais e outros atores são burocratas de nível de rua que interpretam normas, filtram demandas e, na prática, definem o alcance real da política pública. Assim, o acesso ao Pronaf não é apenas uma questão técnica, mas resulta de interações sociais, interpretações subjetivas e recursos institucionais disponíveis localmente. Esses burocratas e mediadores têm presença marcante durante o fluxo do processo desde o acesso ao crédito, assistência técnica, capacitação e organização produtiva. Diariamente técnicos, representantes sindicais rurais, funcionários de bancos e cooperativas de crédito exercem influência direta sobre o alcance e resultados do programa. Suas ações são atravessadas por interpretações subjetivas, prioridades institucionais, recursos disponíveis e relações locais, que podem tanto facilitar como restringir o acesso aos benefícios público.

Portanto, a articulação entre assistência técnica, informação acessível e mobilização social é central para que o Pronaf avance como política efetiva de desenvolvimento rural, inclusão produtiva e promoção da equidade de gênero

3.3.2 Pronaf e as mulheres rurais

Segundo Grisa e Schneider (2015), o Pronaf desempenha um papel fundamental no apoio às mulheres rurais, promovendo a inclusão econômica e social, e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro. Nesse contexto, é essencial reconhecer que o Pronaf não apenas oferece acesso ao crédito, mas também desempenha um papel fundamental na promoção da equidade de gênero no meio rural. Conforme destacado por Siliprandi (2015), em uma conjuntura de relações de poder desequilibradas, as mulheres enfrentam diversos obstáculos para acessar benefícios sociais e políticas de apoio à agricultura. A falta de informações, assistência técnica adequada e restrições ao acesso à terra e aos instrumentos de produção são apenas algumas das barreiras enfrentadas pelas mulheres rurais. Além disso, a falta de reconhecimento da mulher como produtora rural e a dificuldade de obtenção de registro profissional contribuem para ampliar as disparidades de gênero.

Estudos recentes mostram que o crédito rural, além de impulsionar a produção, fortalece diretamente a autonomia feminina. Segundo Siliprandi (2023), o acesso ao crédito na agricultura familiar atua como elemento central para garantir a sustentabilidade econômica de comunidades rurais, mas ainda encontra barreiras

específicas para as mulheres, como a concentração da titularidade da terra e dos contratos agrícolas. Do mesmo modo, Matte *et al.* (2022) destacam que o Pronaf segue sendo um instrumento essencial de desenvolvimento, mas alertam para a necessidade de ajustar as políticas de crédito para garantir maior protagonismo feminino na gestão financeira das propriedades familiares.

Segundo Cavalcanti *et al.* (2021), na região semiárida, o Pronaf tem viabilizado a implantação de atividades como a produção agroecológica e a comercialização de produtos em feiras locais, ampliando a renda das agricultoras e promovendo maior participação feminina nos espaços de decisão comunitária. Além disso, estudo de Nascimento e Andrade (2022) mostra que em comunidades rurais do Sertão nordestino, o Pronaf Mulher tem sido um instrumento fundamental para reduzir a dependência econômica das mulheres em relação aos homens, contribuindo para mudanças significativas na dinâmica familiar, na gestão dos recursos produtivos e no reconhecimento do trabalho feminino como atividade geradora de renda e desenvolvimento local. Essa transformação impacta diretamente a qualidade de vida das famílias, elevando os investimentos em educação, saúde e alimentação, o que repercute em melhorias para toda a comunidade.

Assim, o acesso ao crédito rural por meio do Pronaf tem sido um catalisador para a autonomia econômica e social das mulheres rurais. Como destacado por Souza, Santos e Rebello (2018), o crédito rural é um instrumento fundamental para o desenvolvimento e contribui para a eficiência produtiva, resultando em maiores níveis de rentabilidade e sustentabilidade. Ao investir em atividades produtivas, como a produção de queijos, doces, hortaliças e frutas, as mulheres têm a oportunidade de gerar renda individual e melhorar suas condições de vida.

Uma das principais dificuldades para as mulheres rurais é a construção de políticas públicas que combatam a desigualdade no campo (Farah, 2004). Reconhecendo essa dinâmica, têm sido implementadas políticas públicas que visam à inserção das mulheres rurais nos processos políticos e econômicos. No entanto, o acesso ao Pronaf muitas vezes é intermediado por agentes bancários, sindicais e de extensão rural, o que pode limitar o acesso direto das mulheres ao crédito (Spanavello; Matte; Boscardin, 2016).

Apesar dos desafios, o Pronaf tem sido fundamental para promover o desenvolvimento rural sustentável para as mulheres rurais, melhorando o relacionamento familiar, promovendo a participação das mulheres em sindicatos e

associações, e proporcionando uma maior autonomia econômica e social (Araujo, 2016). O acesso ao crédito tem permitido às mulheres investirem em atividades produtivas, melhorando suas condições de vida e contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar como um todo (Siliprandi, 2015).

O acesso ao crédito do Pronaf tem impactos positivos não apenas na esfera econômica, mas também na esfera social e familiar das mulheres rurais. Conforme evidenciado por Costa, Silva e Araujo (2019), o programa busca promover a autonomia, liberdade e empoderamento das mulheres, permitindo-lhes participar ativamente da produção de alimentos e do cultivo agrícola. Isso não só fortalece o papel das mulheres na economia rural, mas também melhora o relacionamento familiar e promove a participação das mulheres em sindicatos e associações.

A partir dessas observações, torna-se claro que o Pronaf desempenha um papel fundamental na transformação das realidades das mulheres rurais no Brasil. No entanto, é importante reconhecer que ainda há desafios a serem superados. Como apontado por Farah (2004), a construção de políticas públicas eficazes para combater a desigualdade de gênero no campo requer um esforço contínuo e coordenado por parte do governo e da sociedade civil.

Nesse sentido, é crucial fortalecer e ampliar as iniciativas de apoio às mulheres rurais, garantindo que tenham acesso não apenas ao crédito, mas também a serviços de assistência técnica, capacitação e acesso à terra. Como ressaltado por Spanavello, Matte e Boscardin (2016), é importante que as políticas públicas sejam implementadas de forma a garantir que as mulheres tenham voz e participação ativa em todas as etapas do processo, desde a concepção até a implementação e avaliação.

Além disso, é fundamental promover uma mudança cultural que reconheça e valorize o papel das mulheres na agricultura familiar. Conforme destacado por Butto e Melo (2006), é fundamental superar as barreiras sociais e culturais que limitam o acesso das mulheres ao crédito e à gestão dos recursos. Isso inclui a promoção de uma maior representatividade das mulheres em órgãos decisórios e a sensibilização da sociedade para a importância da igualdade de gênero no meio rural.

Diante desses desafios, é essencial que o governo, em parceria com a sociedade civil e o setor privado, intensifique seus esforços para promover a inclusão econômica e social das mulheres rurais. Isso requer o desenvolvimento de políticas e programas específicos que levem em consideração as necessidades e realidades das

mulheres, bem como a promoção de uma cultura de igualdade de gênero no meio rural.

O Censo Agropecuário de 2017 aponta que, no Brasil, 18, 7% dos estabelecimentos rurais (946.075 propriedades) estão sob responsabilidade exclusiva de mulheres, enquanto 20, 3% (1.029.885 propriedades) são dirigidos conjuntamente pelo casal. Esses números indicam que as mulheres estão presentes, de forma direta ou indireta, na gestão de mais de 39% dos estabelecimentos rurais do país (IBGE, 2017).

No entanto, ao se comparar a expressiva participação feminina na gestão das propriedades com o baixo número de contratos de crédito efetivamente liberados para mulheres, evidencia-se a persistência de barreiras de gênero no meio rural. Essas barreiras decorrem, em grande parte, de normas culturais e estruturas patriarcais que historicamente atribuem aos homens a centralidade na formalização de contratos, no acesso a recursos financeiros e na titularidade de bens e documentos essenciais, como contas bancárias, registros de imóveis ou contratos de uso da terra. Soma-se a isso o fato de que, frequentemente, a comercialização da produção é feita em nome do homem, o que reforça sua posição como principal comprovador de capacidade de pagamento para habilitação em programas como o PRONAF.

Como destacado por Villela, Monteiro e Vargas (2009), a construção social dos papéis de gênero continua a influenciar de forma significativa a dinâmica do meio rural brasileiro. Essa estrutura perpetua a posição secundária das mulheres no acesso a políticas públicas, limitando seu protagonismo na gestão produtiva e dificultando sua autonomia econômica, apesar de sua ampla participação no trabalho agrícola e na administração das propriedades.

Menezes e Bock (2022) contribuem com dados de seu estudo sobre o perfil das mulheres rurais do RS, onde identificaram que 5% das entrevistas não sabem responder se possuem DAP e 23% não possuíam essa declaração. Dos 73% de famílias que possuem a declaração, em 37% destas famílias a mulher se declarou responsável pela propriedade, o que diverge das propriedades mapeadas pelo Censo Agropecuário 2017 que era de 12, 0%. Essa divergência pode ocorrer por que as mulheres apenas não se declararam dirigentes ou pode ser explicada pela maior conscientização e reconhecimento recente do papel da mulher na condução das propriedades, impulsionado por ações que proporcionam maior visibilidade das questões de gênero no meio rural.

Farah (2004) oferece uma análise crítica sobre como as políticas públicas podem ser melhoradas para atender de forma mais eficaz às necessidades das mulheres no campo. A autora argumenta que é necessário não apenas fornecer recursos, mas também garantir educação e capacitação que permitam às mulheres gerirem seus negócios agrícolas de forma eficiente e inovadora. Já Costa, Silva e Araujo (2019) realizam uma análise detalhada do acesso das mulheres ao crédito rural no Brasil, concluindo que, apesar das iniciativas como o Pronaf Mulher, ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar a igualdade de gênero no acesso a recursos financeiros. Os autores recomendam a implementação de medidas que facilitem o acesso das mulheres a esses recursos, como a simplificação dos processos de aplicação e a oferta de garantias adaptadas às realidades das agricultoras familiares.

Menezes e Bock (2022) destacam que as participantes de seu estudo apontaram que o poder público poderia oferecer maior facilidade de acesso ao crédito para que possam ter mais autonomia e poder de decisão nas atividades em suas propriedades. Desta forma, para maximizar o impacto do Pronaf Mulher, é essencial que as políticas sejam continuamente revisadas e adaptadas às mudanças nas condições socioeconômicas e climáticas. Além disso, deve-se fomentar um diálogo mais efetivo entre as mulheres rurais e os formuladores de políticas para assegurar que suas vozes e necessidades sejam ouvidas e atendidas (Spanavello, Matte e Boscardin, 2016).

Enquanto o Pronaf e suas políticas específicas para mulheres têm desempenhado um papel vital na promoção da agricultura familiar, ainda existem desafios significativos que precisam ser superados. O fortalecimento contínuo das capacidades das mulheres rurais, juntamente com uma política mais inclusiva e sensível ao gênero, será essencial para garantir que as mulheres não apenas participem, mas também prosperem no setor agrícola brasileiro.

A autonomia econômica das mulheres no meio rural desempenha um papel significativo na promoção de uma distribuição de renda mais equitativa e na melhoria do desenvolvimento comunitário. Ao obterem controle sobre os recursos financeiros e acesso ao crédito, as mulheres não apenas fortalecem sua independência econômica, mas também aumentam sua influência nas decisões familiares e comunitárias (Butto e Hora, 2008; Sen, 2000).

Segundo Menezes e Bock (2022), seu estudo revela que a responsabilidade pela comercialização da produção é predominante do homem, no entanto a venda direta ao consumir essa relação se inverte com a predominância de mulheres na venda de produtos excedentes da propriedade como queijos, ovos, mel e artesanato, principalmente em feiras. Cattaneo e Alvim (2020) ressaltam que a inclusão das mulheres na agricultura familiar não apenas proporciona acesso a direitos sociais e econômicos, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais justa. Este contexto é especialmente relevante, pois muitas mulheres rurais enfrentam barreiras que dificultam o acesso a recursos e oportunidades, embora o acesso a informação via internet tenha aumentado, ainda existem limitações de conectividade, letramento digital e à disponibilidade de conteúdos que tratam de direitos e crédito para as mulheres rurais. Salcedo (2018) enfatiza que reconhecer a importância dessas iniciativas como um direito das mulheres é fundamental para transformar as estruturas de poder e as relações de gênero no campo.

A liberdade econômica proporciona às mulheres rurais autonomia para gerenciar recursos e desenvolver atividades produtivas, representando um pilar essencial para o progresso familiar e comunitário (Malhotra, Schuler e Boender, 2002). Com uma renda própria, essas mulheres alcançam uma posição mais sólida nas decisões domésticas, o que eleva suas condições de vida e expande seu potencial de influência positiva no ambiente ao redor. Esse poder econômico também contribui para uma redistribuição mais equitativa de responsabilidades e recursos dentro da família, reforçando o papel ativo e central da mulher no desenvolvimento rural.

Além de promover o bem-estar econômico, a liberdade financeira permite que as mulheres invistam em educação, saúde e em melhores condições para suas famílias, criando um ciclo de benefícios que reverbera em toda a comunidade. Com maior autonomia financeira, essas mulheres também têm condições de inovar, diversificar suas atividades e contribuir com novas ideias e práticas para o setor agrícola, promovendo um desenvolvimento rural mais inclusivo e sustentável.

O fortalecimento da posição das mulheres no contexto agrícola não beneficia apenas a elas; traz vantagens para a economia rural como um todo. Com maior autonomia financeira, as mulheres podem contribuir para a diversificação das atividades agrícolas, introduzindo práticas inovadoras que beneficiam a sustentabilidade e a produtividade agrícola (Zorzi, 2008).

No entanto, as desigualdades de gênero frequentemente presentes no meio rural podem impedir que as mulheres realizem seu potencial completo. A estrutura patriarcal tradicional, que muitas vezes valoriza mais o trabalho masculino, pode relegar as mulheres a papéis secundários na agricultura. Essa hierarquização não apenas perpetua a desigualdade, mas também limita a capacidade de inovação do setor, uma vez que as contribuições femininas são subutilizadas (Camarano e Abramavay, 1999). O estudo de Menezes e Bock (2022) revela que das 5.103 mulheres rurais entrevistadas no RS, 15% nunca realizam pagamento de contas, o que evidencia a exclusão financeira e a baixa participação em atividades econômicas formais, refletindo a necessidade de políticas públicas que promovam a inclusão bancária e educação financeira maior autonomia.

As políticas públicas desempenham um papel vital na promoção de igualdade e no enfrentamento das disparidades de gênero no meio rural. Programas que garantam acesso igualitário a recursos como terra e crédito são fundamentais para permitir que as mulheres contribuam integralmente para o desenvolvimento rural. Além disso, é essencial criar condições que assegurem a participação ativa das mulheres em processos decisórios, tanto no nível familiar quanto no comunitário, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas (Araujo, 2016).

Superar os estereótipos de gênero é um desafio igualmente importante. A divisão sexual do trabalho, que tradicionalmente confina as mulheres a funções domésticas e de cuidado, precisa ser revista. Para uma sociedade rural mais justa e equilibrada, é fundamental reconhecer e valorizar todas as formas de trabalho, incluindo aquelas realizadas majoritariamente por mulheres, que muitas vezes são desvalorizadas, apesar de essenciais para a economia familiar e comunitária (Nobre, 1998).

Além disso, a capacitação e educação das mulheres rurais é uma estratégia eficaz para ampliar suas oportunidades e capacidades. Educação focada em habilidades agrícolas e gestão pode empoderar as mulheres, permitindo-lhes assumir papéis de liderança e promover inovações que beneficiem toda a comunidade (Silva e Mendes, 2015). Menezes e Bock (2022) revelam que mais da metade das mulheres rurais gaúchas possui ensino fundamental incompleto e talvez falta de maior conhecimento escolar, possa impactar sua habilidade e interesse pelas questões financeiras. Neste estudo em média 36% das mulheres rurais entrevistadas já acessam a *internet* para fazer consultas, pagamentos e demais transações financeiras, o que

indica avanços no uso de tecnologia digital e pode ser uma grande oportunidade de ampliar o acesso a informações, programas de crédito e políticas públicas. Importante ressaltar que na pesquisa não houveram perguntas específicas se a mulher possuía conta bancária e se já havia acessado alguma linha de crédito.

O fortalecimento das organizações femininas no meio rural pode proporcionar um suporte adicional às mulheres, oferecendo uma plataforma para o intercâmbio de conhecimentos e experiências. Essas organizações também podem ser uma força poderosa na luta por políticas mais equitativas e na promoção de mudanças culturais que valorizem igualmente o trabalho de homens e mulheres (Batista e Oliveira, 2017).

O avanço na inclusão e fortalecimento econômico das mulheres no meio rural, promovendo a igualdade de gênero, gera benefícios profundos que ultrapassam a esfera individual e impactam positivamente a comunidade e o setor agrícola de forma ampla. Políticas que apoiam essa inclusão não apenas ampliam as capacidades das mulheres, mas também potencializam a produtividade agrícola e promovem práticas sustentáveis, essenciais para a sustentabilidade ambiental das propriedades rurais (Batista e Oliveira, 2017). Ao valorizar e incluir o trabalho das mulheres, cria-se uma base sólida para o desenvolvimento rural sustentável, pois as mulheres trazem novas perspectivas e estratégias para a gestão dos recursos naturais, o que beneficia toda a comunidade, incentivando práticas agrícolas mais equilibradas e duradouras.

A promoção da igualdade de gênero no meio rural implica em reconhecer as contribuições das mulheres em todos os níveis da cadeia produtiva agrícola e garantir que suas vozes sejam ouvidas nos espaços de decisão. Isso pode ser alcançado através de legislação que assegure o direito igualitário à propriedade da terra e aos recursos naturais, bem como o acesso a mercados e a serviços financeiros adaptados às necessidades femininas (Camarano; Abramovay, 1999).

Adicionalmente, é essencial que o suporte institucional seja reforçado para oferecer às mulheres rurais as ferramentas necessárias para superar os desafios específicos que enfrentam. Isso inclui a implementação de programas de extensão rural que levem em consideração as demandas e responsabilidades das mulheres, assim como a criação de infraestruturas que facilitem a conciliação entre o trabalho agrícola e as obrigações familiares (Silva e Mendes, 2015).

Para efetivamente transformar a realidade das mulheres no campo, também é fundamental mudar a percepção cultural que valoriza menos o trabalho feminino. Estratégias de conscientização e educação, dirigidas tanto a homens quanto a

mulheres, podem ajudar a dismantelar preconceitos e a promover uma cultura de respeito e valorização das habilidades e contribuições de todos, independentemente do gênero (Zorzi, 2008).

As organizações femininas no meio rural desempenham um papel central nesse processo de transformação. Ao fortalecer essas organizações, aumenta-se a capacidade das mulheres de negociar melhores condições de trabalho, acessar novas tecnologias e praticar uma agricultura mais inovadora e sustentável. Além disso, essas organizações podem ser plataformas eficazes para as mulheres influenciarem políticas públicas e participarem ativamente do desenvolvimento econômico e social de suas comunidades (Araujo, 2016).

Por outro lado, a tecnologia e a inovação, surgem como ferramentas poderosas para impulsionar a autonomia das mulheres no campo. Programas que incentivam o uso de tecnologias agrícolas adaptadas às necessidades das mulheres não só aumentam a produtividade, mas também reduzem a carga de trabalho físico, permitindo que elas dediquem mais tempo a outras atividades produtivas ou educacionais. Essa integração da tecnologia pode também facilitar o acesso das mulheres a informações importantes sobre o mercado e técnicas agrícolas avançadas (Malhotra, Schuler e Boender, 2002).

Avaliar continuamente o impacto das políticas de gênero no desenvolvimento rural é outro componente-chave para garantir a eficácia dessas iniciativas. Monitoramento e avaliação regulares podem fornecer dados importantes para ajustar programas e garantir que eles atendam efetivamente às necessidades das mulheres rurais, além de contribuir para a formulação de políticas mais informadas e sensíveis às questões de gênero no futuro (Sen, 2000).

Finalmente, é fundamental que o engajamento e o compromisso com a igualdade de gênero venham de todos os setores da sociedade, incluindo o governo, o setor privado, as organizações não governamentais e as próprias comunidades rurais. Somente através de um esforço conjunto e coordenado será possível alcançar um desenvolvimento rural verdadeiramente inclusivo e equitativo, no qual homens e mulheres possam prosperar juntos, contribuindo cada um com suas capacidades únicas para o crescimento sustentável do setor agrícola.

Dessa maneira, promover a igualdade de gênero no meio rural não é apenas uma questão de justiça social, mas uma estratégia vital para o desenvolvimento

sustentável, capaz de transformar fundamentalmente a agricultura familiar e garantir um futuro mais próspero e equitativo para todos os envolvidos.

3.3.3 Desafios para a obtenção do Pronaf

A obtenção de crédito pelo Pronaf apresenta desafios significativos, especialmente para as mulheres. Embora o Pronaf tenha sido criado para impulsionar a agricultura familiar e oferecer apoio financeiro acessível, as mulheres agricultoras enfrentam barreiras adicionais para acessar esses recursos. Entre os principais desafios estão a dificuldade de comprovar titularidade da terra, já que, em muitas áreas rurais, o controle formal da propriedade é majoritariamente masculino, o que limita a elegibilidade para financiamentos. Além disso, a burocracia do sistema de crédito, aliada a preconceitos de gênero enraizados, dificulta o acesso das mulheres a informações e orientações adequadas sobre o Pronaf (Schneider, 2018; Medeiros e Silva, 2020).

Para superar esses obstáculos, as mulheres agricultoras têm adotado estratégias diversas, como a formação de cooperativas e redes de apoio, que visam fortalecer sua posição frente às instituições financeiras (Silva e Costa, 2019). A organização coletiva permite que elas ganhem visibilidade e maior poder de negociação, tanto no acesso à terra quanto no processo de obtenção de crédito. Além disso, políticas públicas que visam facilitar o acesso das mulheres ao Pronaf, como a priorização de projetos femininos e programas de capacitação, são fundamentais para reduzir as disparidades de gênero e promover a equidade na agricultura familiar (Alves e Moreira, 2021). A superação desses desafios é essencial para garantir a inclusão e participação efetiva das mulheres no Pronaf e, conseqüentemente, no desenvolvimento rural sustentável.

A participação das mulheres no Pronaf enfrenta desafios profundos, frequentemente moldados por fatores culturais e institucionais. Um dos principais obstáculos é a falta de titularidade da terra por parte das mulheres, um reflexo das dinâmicas patriarcais que predominam nas áreas rurais do Brasil. Historicamente, a posse de terras é vista como um privilégio masculino, o que limita o acesso das mulheres ao crédito rural, já que a titularidade é frequentemente exigida como critério para elegibilidade no Pronaf. Isso reflete a visão persistente das mulheres como

auxiliadoras, e não como agentes principais na produção agrícola (Grisa; Schneider, 2015).

Araujo (2016) discute os desafios e conquistas das mulheres na agricultura familiar, salientando que, embora tenha havido progressos significativos, as mulheres ainda enfrentam desigualdades em relação aos homens no que diz respeito à propriedade da terra e à representação em organizações agrícolas. A autora sugere que uma maior representação feminina nessas áreas pode promover políticas mais inclusivas e eficazes. Muitas mulheres não se reconhecem como agricultoras com direito ao crédito, o que as afasta das políticas de crédito e além disso, a predominância do nome do homem na titularidade das propriedades e cadastros de impostos, não ter conta corrente nos bancos em seu nome como primeira titular dificulta a formalização do crédito em nome da mulher.

Outro obstáculo relevante é a complexidade burocrática envolvida no acesso ao crédito. Em muitas regiões rurais, onde prevalecem o analfabetismo funcional e a baixa escolaridade, as exigências documentais e legais para obtenção de financiamento representam barreiras consideráveis. A falta de acesso à informação e ao apoio institucional deixa muitas mulheres marginalizadas em relação às políticas públicas de apoio à agricultura familiar. Segundo Medeiros e Silva (2020), essa burocracia impacta desproporcionalmente as mulheres, que têm menos recursos para enfrentar o processo de solicitação de crédito.

Para que o Pronaf seja verdadeiramente inclusivo, é fundamental a implementação de políticas que promovam o acesso à titularidade da terra para as mulheres, além de simplificar os processos burocráticos e facilitar o acesso à informação. Isso permitirá que mais mulheres assumam papéis de liderança na agricultura familiar, fortalecendo suas comunidades e promovendo a sustentabilidade e a igualdade no setor rural.

Além disso, a cultura de gênero nas instituições financeiras e no setor agrícola também representa um obstáculo. Muitas vezes, as mulheres não são vistas como agentes legítimos no mundo dos negócios agrícolas, o que pode resultar em preconceito ou desconsideração de suas propostas de financiamento. Em algumas situações, isso se manifesta em dificuldades para serem atendidas de forma igualitária ou para terem suas propostas aprovadas. Como Alves e Moreira (2021) destacam, a discriminação baseada em gênero nos processos de concessão de crédito é uma barreira sistêmica que limita a participação ativa das mulheres no Pronaf,

comprometendo sua capacidade de desenvolver atividades produtivas de forma autônoma e sustentável.

As políticas públicas e movimentos sociais têm trabalhado para reverter essa realidade e ampliar a participação feminina no Pronaf. Iniciativas como a titularidade compartilhada das terras e programas de capacitação técnica têm fortalecido as mulheres agricultoras, permitindo que elas acessem crédito e invistam no desenvolvimento de suas atividades produtivas. A inclusão dessas políticas, que consideram as especificidades de gênero, tem sido fundamental para garantir que o Pronaf seja uma ferramenta efetiva de promoção da igualdade no campo. Segundo Grisa e Schneider (2015), esses avanços são essenciais para que o programa atenda não apenas às demandas produtivas, mas também às questões sociais, como a equidade de gênero, gerando impactos positivos no empoderamento das mulheres e no fortalecimento da agricultura familiar.

Siliprandi (2023) argumenta que o acesso ao crédito e ao financiamento por meio do programa permite que as mulheres não só se tornem protagonistas em suas comunidades, mas também que influenciem decisões sociais e políticas que afetam suas vidas e suas famílias. Essa emancipação econômica é fundamental para a construção de um ambiente social mais igualitário, onde as mulheres podem exercer plenamente seus direitos como cidadãs e líderes comunitárias.

Segundo Sabourin (2016), essa exclusão financeira e tecnológica perpetua a dependência das mulheres em relação aos homens no campo, limitando sua capacidade de desenvolver atividades econômicas próprias e de participar de maneira equitativa no processo produtivo.

No plano dos desafios culturais, as mulheres rurais enfrentam a forte herança patriarcal presente nas áreas rurais, que ainda reforça papéis tradicionais de gênero. A divisão sexual do trabalho atribui às mulheres a responsabilidade por atividades domésticas e de cuidado, limitando sua participação no mercado de trabalho agrícola e em atividades econômicas formais. Pacheco (2017) aponta que essa cultura patriarcal impede as mulheres de serem reconhecidas como agentes produtivos autônomos e dificulta seu acesso a recursos como crédito, tecnologia e capacitação. As normas culturais também podem desencorajar as mulheres de buscar autonomia financeira, ao priorizar a dependência econômica em relação aos homens da família.

Além disso, a falta de redes de apoio e serviços de assistência técnica adaptados às realidades femininas reforça as desigualdades. Muitas mulheres não

têm acesso a programas de capacitação voltados para sua realidade, como técnicas de agroecologia ou gestão financeira, o que as impede de expandir seus negócios agrícolas ou de desenvolver iniciativas produtivas próprias. Nobre e Almeida (2018) destacam que a superação desses desafios culturais e institucionais requer políticas públicas inclusivas e a promoção de uma cultura de igualdade de gênero, em que as mulheres sejam reconhecidas como protagonistas no desenvolvimento econômico e social das áreas rurais.

Siliprandi (2015) propõe que as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural considerem as especificidades das mulheres, criando mecanismos de incentivo para sua participação ativa na economia agroecológica. Ela destaca que, ao promoverem práticas agrícolas mais diversificadas e sustentáveis, as mulheres podem não apenas garantir a autonomia econômica, mas também contribuir para o combate às mudanças climáticas e a preservação dos recursos naturais.

O Pronaf tem se mostrado um pilar fundamental no apoio às mulheres rurais, especialmente em relação à implementação de políticas como o PNAE e o PAA. Esses programas têm como objetivo garantir a segurança alimentar e nutricional, promovendo ao mesmo tempo a inclusão social e econômica. Segundo Costa e Santos (2019), o Pronaf oferece linhas de crédito que permitem às mulheres investirem em suas propriedades, possibilitando a produção de alimentos frescos e saudáveis que podem ser utilizados nas escolas, conforme as diretrizes do PNAE. Essa integração entre o Pronaf e o PNAE não apenas garante uma alimentação de qualidade nas escolas, mas também fortalece a agricultura familiar local.

Além disso, o PAA desempenha um papel fundamental na promoção da segurança alimentar entre as populações em situação de vulnerabilidade. O Pronaf facilita o acesso das mulheres agricultoras ao PAA, permitindo que elas forneçam seus produtos diretamente ao programa. Lotta (2020) destaca que essa participação não só gera uma fonte de renda para as mulheres, mas também promove a autonomia econômica e social, permitindo que elas se tornem agentes de mudança em suas comunidades. O PAA, ao comprar alimentos de agricultores familiares, reforça a economia local e melhora a qualidade nutricional de populações que dependem da doação de alimentos.

Outro aspecto importante é o empoderamento das mulheres rurais através de sua participação em associações e cooperativas, facilitada pelo acesso ao Pronaf.

Grisa e Schneider (2015) destacam que essas organizações são essenciais para a comercialização conjunta dos produtos, permitindo que as mulheres aumentem seu poder de negociação e acessem mercados mais amplos. Essa organização coletiva não só fortalece a capacidade das mulheres de influenciar decisões que afetam suas vidas e comunidades, mas também fomenta uma cultura de solidariedade e cooperação no meio rural.

Ademais, a inter-relação entre o Pronaf, o PNAE e o PAA promovem práticas agrícolas sustentáveis e agroecológicas. Muitas agricultoras que participam do Pronaf priorizam a implementação de técnicas que respeitam o meio ambiente. Conforme ressalta Medeiros e Silva (2020), a adoção de práticas agroecológicas contribui para a saúde do solo e a preservação da biodiversidade, ao mesmo tempo em que melhora a qualidade dos alimentos produzidos, beneficiando não apenas as comunidades, mas também a alimentação nas escolas. Portanto, a articulação entre esses programas não só aborda questões de segurança alimentar, mas também pavimentam o caminho para um futuro mais sustentável para as mulheres e suas famílias no campo. Essa sinergia entre as iniciativas não apenas empodera as mulheres, mas também promove um desenvolvimento rural mais justo e equilibrado, que respeita as necessidades do meio ambiente e das comunidades locais.

Nos casos de inadimplência, existem sanções pelo não pagamento do Pronaf que podem ter consequências importantes para os beneficiários, impactando diretamente sua capacidade de acessar recursos futuros. Uma das principais sanções é a restrição ao acesso a novos financiamentos. Os beneficiários que não pagam suas dívidas enfrentam dificuldades para obter novos créditos, não apenas pelo Pronaf, mas também por outros programas de financiamento rural e o crédito em geral. A inadimplência gera um histórico negativo, tornando os agricultores menos confiáveis aos olhos das instituições financeiras. Segundo Bumer (2021), essa situação limita as opções de financiamento e pode comprometer o desenvolvimento das atividades rurais, prejudicando a sustentabilidade financeira das famílias.

Além da restrição ao acesso a novos recursos, o não pagamento do Pronaf pode resultar em cobranças judiciais que intensificam as dificuldades enfrentadas pelos agricultores inadimplentes. As instituições financeiras têm o direito de optar pela execução da dívida, o que pode culminar na penhora de bens que foram dados como garantia durante a contratação do crédito. De acordo com Lotta (2022), essa situação

não apenas aumenta o ônus financeiro do agricultor, mas também pode levar à perda de propriedades ou equipamentos essenciais para a atividade rural.

A penhora de bens prejudica a sustentabilidade econômica da família e a viabilidade de sua produção, gerando um ciclo de endividamento difícil de reverter. Quando os agricultores perdem ativos essenciais, como terras ou maquinário, isso não apenas reduz sua capacidade de produção, mas também compromete a segurança alimentar de suas famílias e a estabilidade econômica das comunidades em que estão inseridos. Essa perda pode afetar a renda familiar e, conseqüentemente, a qualidade de vida, criando um efeito dominó que atinge não apenas os indivíduos, mas também toda a rede de interações sociais e econômicas em suas regiões.

Ademais, a situação de inadimplência e as suas conseqüências podem gerar um impacto negativo na autoestima dos agricultores. O estigma associado à inadimplência pode levar a um sentimento de vergonha e isolamento, dificultando a busca por ajuda ou soluções alternativas. Esse aspecto psicológico é frequentemente negligenciado, mas pode ter um papel significativo na resiliência e na capacidade dos agricultores de superar desafios.

Assim as conseqüências do não pagamento do Pronaf não se restringem apenas aos impactos financeiros individuais, mas também afetam a dinâmica social e econômica das comunidades rurais. Agricultores que enfrentam dificuldades financeiras podem ver sua capacidade de investimento reduzida, o que impacta negativamente sua produção agrícola e, conseqüentemente, a renda familiar. Segundo Siliprandi (2023), essa situação pode criar um efeito dominó, prejudicando o comércio local e a economia da região, já que a inadimplência pode levar a uma diminuição da atividade econômica em áreas dependentes da agricultura familiar. Portanto, é fundamental que os beneficiários do Pronaf compreendam a importância da gestão financeira e do cumprimento de suas obrigações contratuais para evitar essas sanções.

Desta forma, a administração financeira dos recursos do Pronaf é um aspecto fundamental para a autonomia econômica e o fortalecimento dessas agricultoras. A capacidade financeira é essencial para que as mulheres possam acessar os benefícios do programa, já que a compreensão de como administrar e planejar seus recursos é vital para o sucesso de suas iniciativas. Ao acessar créditos e investimentos por meio do Pronaf, as mulheres têm a oportunidade de aprimorar suas

habilidades de administração financeira, permitindo que planejem e utilizem os recursos de forma mais eficiente.

Segundo Silva e Oliveira (2022), a capacitação em administração financeira é essencial para que as mulheres possam tomar decisões informadas sobre a aplicação dos recursos, maximizando os benefícios obtidos com os investimentos em suas propriedades. Essa competência não apenas contribui para a sustentabilidade das atividades agrícolas, mas também fortalece a posição das mulheres como gestoras de suas finanças, desafiando estereótipos de gênero que tradicionalmente relegam essa responsabilidade aos homens.

De acordo com Ferreira e Santos (2023), quando as mulheres têm controle sobre os recursos financeiros, há um aumento significativo na confiança delas e na capacidade de liderar suas comunidades. Essa transformação impacta não apenas a vida econômica das mulheres, mas também gera um efeito positivo nas dinâmicas sociais e familiares, promovendo um ambiente de maior igualdade e inclusão

3.3.4 Impacto do Pronaf na vida das mulheres rurais

Segundo Bummer (2014), o Pronaf tem desempenhado um papel fundamental na promoção da segurança alimentar e no apoio à agricultura familiar, contribuindo para o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais. No entanto, a compreensão dos benefícios só se torna clara quando acompanhada de dados que mostram de forma objetiva as mudanças que o programa gera no cotidiano das mulheres rurais e das famílias beneficiadas.

O programa tem sido uma ferramenta importante para impulsionar a economia rural, proporcionando recursos financeiros que permitem aos agricultores familiares investir em insumos, tecnologia e melhorias nas suas propriedades, o que, por sua vez, contribui para a segurança alimentar e a geração de renda. De acordo com Del Grossi e Marques (2013), o Pronaf tem desempenhado um papel relevante na ampliação do acesso ao crédito e no apoio ao desenvolvimento de pequenas propriedades agrícolas, beneficiando importantemente famílias em regiões menos favorecidas

No entanto, Lotta (2020) destaca que, apesar desses avanços, a falta de reconhecimento do papel das mulheres como agentes produtivos e os entraves burocráticos continuam a limitar a efetividade do programa para esse grupo. As

mulheres, que frequentemente desempenham um papel fundamental nas atividades agrícolas, ainda enfrentam barreiras importantes para acessar o crédito e participar plenamente das oportunidades que o Pronaf oferece. Isso ocorre, em parte, devido à persistência de estereótipos de gênero que relegam as mulheres a papéis secundários dentro das dinâmicas familiares e produtivas.

Os entraves burocráticos, como a complexidade dos processos de solicitação e a exigência de documentação muitas vezes inacessível, exacerbam essa situação. Muitas mulheres rurais, especialmente aquelas em regiões mais isoladas ou com níveis mais baixos de escolaridade, têm dificuldade em navegar pelos requisitos do programa, o que as impede de obter os benefícios disponíveis. Essa exclusão não apenas limita o potencial econômico das mulheres, mas também perpetua desigualdades de gênero no campo.

Identificar as limitações ao acesso ao Pronaf é um passo fundamental para melhorar o programa e torná-lo mais inclusivo. Sem a coleta de dados sobre os obstáculos que as mulheres e outros grupos enfrentam, como a exclusão devido à falta de titularidade da terra ou dificuldades no processo burocrático, é impossível ajustar o Pronaf para atender melhor às suas necessidades. Segundo Mattei e Gonçalves (2016), muitas mulheres ainda têm dificuldades para acessar os recursos do programa devido a barreiras culturais e institucionais que perpetuam a desigualdade de gênero. Portanto, evidenciar essas limitações ajuda a propor ajustes estratégicos e políticas complementares, promovendo um desenvolvimento rural mais justo e sustentável.

A aplicação dos recursos do Pronaf em custeio e investimento tem gerado impactos profundos na vida das mulheres rurais, proporcionando-lhes condições para modernizar e expandir suas atividades agrícolas. Por meio do crédito para custeio, as mulheres conseguem adquirir insumos como sementes, adubos e defensivos agrícolas, o que garante a continuidade e o aprimoramento das suas produções ao longo das safras. Costa e Santos (2019) destacam que esses recursos são essenciais para que agricultoras melhorem sua produtividade e aumentem a geração de renda familiar. Além disso, o Pronaf possibilita que as mulheres empreguem mão de obra temporária, o que alivia a sobrecarga do trabalho agrícola e doméstico, permitindo-lhes uma maior dedicação ao planejamento e gestão das atividades produtivas (Lotta, 2020). A participação feminina no crédito rural impacta diretamente o desenvolvimento

regional e envolve destacar a contribuição para a inclusão produtiva, redução das desigualdades e fortalecimento local.

A seguir o Quadro 7 apresenta os principais impactos do programa na vida das mulheres rurais e no desenvolvimento regional.

Quadro 7. Aspectos de impacto do Pronaf na vida das mulheres rurais e no desenvolvimento regional

Aspecto	Impacto do Pronaf na Vida das Mulheres Rurais
Autonomia econômica	O acesso ao crédito possibilita que mulheres invistam em suas propriedades, gerem renda própria e reduzam a dependência financeira de terceiros.
Protagonismo feminino	Ao assumir a gestão de projetos produtivos financiados pelo Pronaf, as mulheres fortalecem seu papel dentro da família e da comunidade.
Redução da desigualdade de gênero	A política de crédito com o acesso para mulheres busca corrigir a histórica exclusão feminina no acesso a recursos financeiros e produtivos no campo.
Fortalecimento da agricultura familiar	Mulheres investem na diversificação da produção e na agroindústria familiar, aumentando a produtividade e o desenvolvimento local.
Geração de emprego e renda	Com o crédito é possível ampliar os negócios rurais, criando novas oportunidades de trabalho e movimentando a economia regional.
Segurança alimentar e nutricional	O investimento das mulheres no cultivo diversificado contribui para a segurança alimentar das famílias e comunidades rurais.
Sustentabilidade ambiental	Agricultoras priorizam práticas agroecológicas e sistemas de produção sustentáveis, promovendo a conservação dos recursos naturais.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O programa também tem incentivado investimentos na compra de equipamentos e máquinas, promovendo a modernização das práticas agrícolas. Com os recursos do Pronaf, muitas agricultoras têm adquirido tratores, sistemas de irrigação e outros implementos que aumentam a eficiência e a produtividade no campo. Medeiros e Silva (2020) apontam que esses investimentos resultam em melhorias importantes tanto na qualidade de vida das mulheres, que reduzem o trabalho físico extenuante, quanto na competitividade dos produtos no mercado. Grisa e Schneider (2015) complementam que a adoção de novas tecnologias permite às mulheres uma maior autonomia na gestão das propriedades, rompendo com

estereótipos de gênero que tradicionalmente limitam sua participação nas decisões econômicas.

Segundo Sabourin (2016), a criação de agroindústrias familiares gera novos postos de trabalho e estimula o desenvolvimento econômico das comunidades rurais. Para Bummer (2014), o Pronaf, tem ajudado a transformar a produção das mulheres, permitindo que elas ampliem sua participação no mercado e conquistem mais autonomia financeira e social. Assim, o Pronaf tem sido fundamental no financiamento para a implantação de agroindústrias, possibilitando a agregação de valor aos produtos agrícolas.

Muitas mulheres rurais têm investido em pequenas agroindústrias familiares, como na produção de queijos, geleias e outros produtos processados. Essa diversificação produtiva não apenas aumenta a renda das mulheres, mas também fortalece a economia local. Bumer (2021), ainda destaca que o acesso a recursos financeiros permite que essas agricultoras implementem práticas sustentáveis, como a rotação de culturas, a compostagem e a agrofloresta, que não apenas preservam o solo e a água, mas também aumentam a produtividade a longo prazo. Dessa forma, o Pronaf se torna uma ferramenta não apenas para o fortalecimento econômico, mas também para a promoção de um desenvolvimento sustentável nas comunidades rurais.

Com maior autonomia financeira, as mulheres conseguem investir na educação de seus filhos, na saúde da família e em melhorias na infraestrutura de suas propriedades. Siliprandi (2023) destaca que essa transformação não só melhora a qualidade de vida das famílias, mas também promove um ambiente de maior igualdade de gênero nas comunidades rurais.

O estudo da agricultura familiar no Brasil não pode ser dissociado de uma análise crítica sobre o modo como as políticas públicas são implementadas nos territórios rurais e como são experienciadas pelas mulheres agricultoras. Desde a sua criação, o Pronaf se consolidou como um instrumento estruturante de crédito rural subsidiado, fomentando a produção, a diversificação de cultivos e a geração de renda no meio rural (Buainain *et al.*, 2014; Silva; Ferreira; Souza, 2023). Entretanto, para além da sua concepção normativa, é fundamental compreender como essas políticas se concretizam na prática, considerando o papel estratégico dos burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980; Lotta, 2019).

Os burocratas de nível de rua, como extensionistas rurais, técnicos da EMATER, agentes bancários, lideranças sindicais e membros de organizações comunitárias, atuam na mediação entre o Estado e as comunidades rurais. São eles que interpretam, operacionalizam e adaptam as diretrizes formais às condições locais, influenciando diretamente quem acessa, como acessa e qual o volume de recursos disponibilizado (Lotta, 2019; Souza; Santos; Rebello, 2018). Esses profissionais exercem poder discricionário, pois precisam tomar decisões diárias diante de limitações de tempo, recursos, normativas e pressões institucionais (Lipsky, 1980). Essa mediação pode reforçar ou reduzir desigualdades sociais e de gênero, dependendo de como se articulam os fatores pessoais, institucionais e relacionais que moldam suas práticas (Lotta, 2019).

Observa-se que onde há políticas públicas integradas, com extensão rural de qualidade, formação cidadã e incentivo à organização coletiva, as mulheres conquistam maior autonomia econômica, capacidade de negociação e fortalecimento de suas organizações sociais (Prado; Ferreira; Matos, 2022). A articulação entre Pronaf, PAA e PNAE, por exemplo, tem potencializado mercados locais e ampliado a renda das agricultoras que se engajam em feiras, cooperativas e agroindústrias de base familiar (Nascimento; Santos; Souza, 2021).

Diante do exposto, evidencia-se que o acesso das mulheres rurais ao Pronaf é resultado de múltiplas dimensões interdependentes, que envolvem desde o desenho normativo das políticas públicas até as práticas cotidianas dos burocratas de nível de rua, passando pelas dinâmicas de gênero que moldam as relações de poder na agricultura familiar. Compreender essas interações é essencial para analisar as condições de implementação das políticas de crédito rural e seus efeitos na vida das mulheres e de suas famílias.

Embora os impactos do Pronaf na vida das mulheres rurais revelem avanços significativos em termos de autonomia econômica, fortalecimento produtivo e inserção social, é importante reconhecer que tais resultados não decorrem apenas das diretrizes formais do programa. Os efeitos observados do Pronaf na vida das mulheres rurais são fortemente condicionados pela atuação cotidiana dos burocratas de nível de rua, que interpretam, ajustam e, em muitos casos, filtram o acesso às linhas de crédito, exercendo funções decisivas na mediação entre o Estado e as beneficiárias (Lipsky, 1980).

Nesse sentido, a efetividade da política pública depende, em grande medida, da forma como técnicos da extensão rural, representantes sindicais e agentes de instituições financeiras compreendem e aplicam as normas, articulam informações e lidam com as especificidades culturais, econômicas e de gênero presentes nos territórios rurais. Essa dimensão reforça a necessidade de analisar, de forma integrada, os fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam o trabalho desses agentes e moldam, na prática, as oportunidades de acesso e os resultados concretos para as mulheres agricultoras familiares.

Assim, a seguir, o próximo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados para investigar empiricamente essas questões, detalhando o percurso de pesquisa, a abordagem qualitativa, o contexto territorial e as estratégias de coleta e análise de dados que fundamentam este estudo.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo está estruturado para apresentar o conjunto de procedimentos metodológicos definidos a partir dos objetivos desta pesquisa, que orientaram a investigação do problema proposto. São descritos o método, a abordagem adotada, os instrumentos de coleta de dados, bem como as estratégias de análise e interpretação dos resultados.

O procedimento metodológico deriva da metodologia e refere-se ao conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer uma realidade específica. Para tanto, optou-se por procedimentos sistemáticos voltados à descrição e explicação de fenômenos, iniciando-se pela caracterização da pesquisa, passando pela coleta e análise dos dados e culminando na discussão dos resultados. Nessa perspectiva, o método pode ser compreendido como uma estratégia geral, enquanto as técnicas representam as táticas necessárias à sua operacionalização, devendo ser aplicadas em conformidade com as diretrizes metodológicas para atingir os objetivos propostos (Diehl; Tatim, 2004).

Para aprofundar a análise proposta, esta pesquisa delimitou três categorias principais que orientaram toda a investigação empírica: os fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf e impactam diretamente o acesso das mulheres rurais ao crédito. A seleção dessas categorias justifica-se pela necessidade de compreender como valores, ideias, crenças, normas, regras, margens de discricionariedade, sistemas de controle, relações de confiança e redes de parcerias se articulam no cotidiano do atendimento às beneficiárias. Cada categoria foi desdobrada em subdimensões, organizando os roteiros de entrevistas de forma a captar percepções, experiências e práticas que moldam a efetividade da política pública sob a perspectiva de gênero.

A definição dessas categorias possibilitou investigar de forma integrada as interfaces entre o comportamento individual dos burocratas, as normas institucionais em vigor e as dinâmicas relacionais estabelecidas com as agricultoras familiares. Essa abordagem torna possível analisar como as crenças pessoais dos agentes, as possibilidades de decisão no âmbito institucional e as redes de interação local influenciam o grau de equidade de gênero no acesso ao crédito rural. Na sequência, são apresentados em detalhe a caracterização da pesquisa, o objeto de estudo, a

descrição do público-alvo, os procedimentos de coleta e tratamento dos dados, bem como a estratégia de análise que fundamentou a interpretação dos resultados.

4.1 Caracterização da pesquisa

Sampieri *et al.* (2013) afirmam que a pesquisa é um procedimento intelectual que visa obter conhecimento por meio da investigação de uma realidade e da busca por novas verdades sobre o objeto ou problema em questão. Com base nas taxonomias apresentadas por Vergara (2016, p. 46), “a pesquisa pode ser qualificada em relação a dois aspectos básicos: quanto aos fins e quanto aos meios.” Esse é o enfoque metodológico adotado nesta tese.

Em relação aos fins, a pesquisa é classificada como qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. Esse enfoque permite uma análise profunda e contextualizada das influências que os fatores pessoais, institucionais e relacionais exercem sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf, especialmente no acesso das mulheres rurais ao programa. Segundo Yin (2014), pesquisas exploratórias e descritivas são mais eficazes ao utilizar o estudo de caso como estratégia, o que justifica sua escolha como método principal nesta pesquisa. Quanto aos meios, empregou-se uma combinação de técnicas qualitativas, com entrevistas semiestruturadas e análise documental.

Este estudo, a partir de uma coleta de dados, é classificado como exploratório, descritivo e aplicado, com foco em um único grupo de participantes. Segundo Sampieri *et al.* (2013, p. 55), “o objetivo da pesquisa exploratória é situar-se em um problema sobre o qual o pesquisador não tem informações ou conhecimentos suficientes para traçar estratégias que possibilitem atingir seus objetivos.” Além disso, a pesquisa descritiva permite uma análise detalhada das interações entre fenômeno e problema, oferecendo múltiplas perspectivas (hipóteses) para um mesmo questionamento. Esse tipo de pesquisa exige do pesquisador a coleta de informações abrangentes sobre o fenômeno em estudo, permitindo uma compreensão profunda de um grupo específico ou de uma população com características específicas.

A vertente metodológica foi escolhida com base nos objetivos da pesquisa e no problema a ser investigado. Nesta tese, optou-se exclusivamente pela abordagem qualitativa, devido à necessidade de explorar em profundidade as experiências e percepções dos participantes.

A pesquisa utiliza o método de raciocínio indutivo, fundamental para uma abordagem qualitativa. Para Lakatos e Marconi (2021), métodos qualitativos são essenciais para explicar fenômenos complexos, de natureza social, que exigem uma compreensão aprofundada do contexto cultural e social. Os métodos qualitativos permitem observar, registrar e analisar as interações entre as pessoas e entre pessoas e sistemas, sendo, portanto, adequados para este estudo, que se concentra nas relações entre burocratas de nível de rua e mulheres rurais beneficiárias do Pronaf. Essa abordagem é fundamental nos estágios iniciais da investigação, quando a familiaridade do pesquisador com o problema é limitada. Ela proporciona flexibilidade metodológica, permitindo ao pesquisador ajustar o foco conforme se aprofunda na compreensão do objeto de estudo (Vieira e Tibola, 2005). Como enfatiza Godoy (1995, p. 45), métodos qualitativos são apropriados para fenômenos sociais complexos que não se prestam facilmente à quantificação, sendo úteis para captar nuances contextuais e culturais.

Além disso, a pesquisa qualitativa justifica-se por buscar uma compreensão profunda das experiências e perspectivas dos participantes, investigando o contexto empírico através de observação, entrevistas e análise de documentos (Andrade e Holanda, 2010). A análise qualitativa permite uma exploração detalhada dos dados e a descoberta de resultados próximos à realidade do fenômeno estudado.

4.2 Delimitação da área geográfica para coleta de dados empíricos

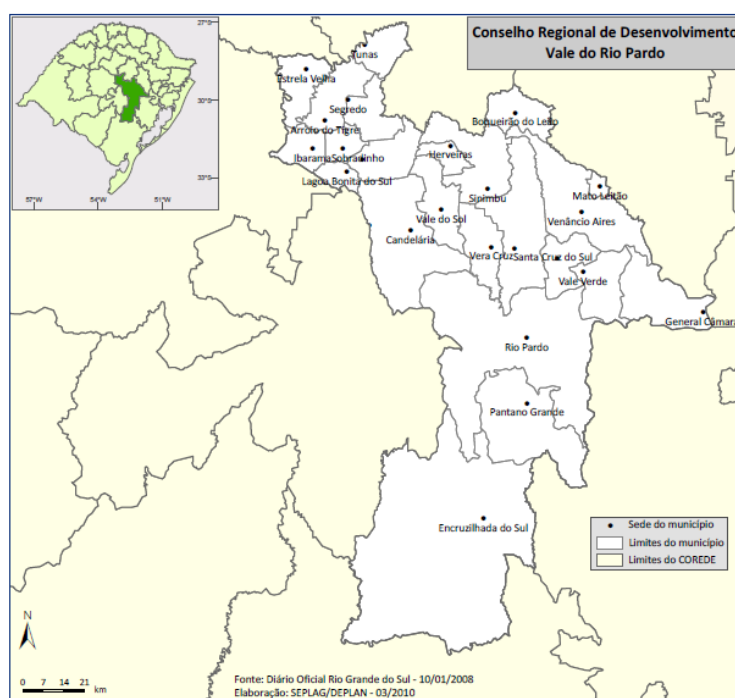
A delimitação geográfica para a coleta de dados empíricos é uma etapa estratégica da pesquisa, pois permite situar o fenômeno investigado em contexto territorial concreto e historicamente determinada. Grisa e Schneider (2015) destacam que o desenvolvimento rural brasileiro deve ser analisado à luz das especificidades territoriais e das formas como as políticas são operacionalizadas nos diferentes contextos, o que inclui os desafios enfrentados pelas mulheres rurais na busca por autonomia econômica. Segundo Yin (2015) a seleção criteriosa do local de estudo contribui para garantir a validade do estudo de caso.

Além disso, a abordagem territorial permite compreender como os diferentes arranjos institucionais e dinâmicas socioculturais influenciam a implementação das políticas públicas. De acordo com Haesbaert (2004), o território não é apenas um recorte espacial, mas um espaço vivido, construído por relações de poder e

identidades sociais, sendo essencial para a compreensão das desigualdades e dos processos de inclusão ou exclusão. No caso da agricultura familiar, o território também assume papel central na construção das estratégias de reprodução social e econômica, principalmente para as mulheres, cuja inserção produtiva está fortemente condicionada pelas estruturas locais de acesso à terra, crédito e assistência técnica (Siliprandi, 2015). Assim, delimitar o estudo ao território do Vale do Rio Pardo não apenas situa a pesquisa em um contexto empírico específico, mas permite analisar de forma aprofundada como os fatores territoriais moldam as possibilidades de acesso ao Pronaf por parte das mulheres rurais.

Desta forma a escolha foi orientada por critérios empíricos, como a presença de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e a participação ativa de mulheres em atividades produtivas. Optou-se pelo território do Vale do Rio Pardo (Figura 5), localizado na região central do RS, composto por 23 municípios que apresentam um perfil econômico marcado pela forte dependência da agricultura familiar, com destaque para a produção de fumo, leite de vaca, horticultura, arroz, milho, soja, silvicultura e pecuária, além algumas culturas permanentes e atividades de criação animal. A agricultura é a principal atividade econômica da região, sendo responsável por grande parte da geração de empregos e renda local.

Figura 5. Conselho Regional de Desenvolvimento Vale do Rio Pardo



Fonte: COREDE, 2024

Além da produção primária, a agricultura familiar mostra crescente produção por meio de agroindústrias e feiras de produtos coloniais. As peculiaridades territoriais e as condições socioeconômicas dos municípios do Vale do Rio Pardo oferecem um contexto propício para explorar como as normas e diretrizes do Pronaf são aplicadas, permitindo uma análise aprofundada dos obstáculos e das oportunidades que as mulheres rurais enfrentam ao buscar financiamento e apoio por meio do programa. A dependência da economia local da agricultura familiar reforça a importância de políticas públicas eficazes, como o Pronaf, para o desenvolvimento regional e para a melhoria das condições de vida das famílias agricultoras, sobretudo das mulheres, que enfrentam desafios específicos relacionados ao gênero.

A seguir na Tabela 1 dados dos estabelecimentos de agricultura familiar no RS e no Vale do Rio Pardo

Tabela 1. Número de Estabelecimentos Agropecuários de Agricultura Familiar no RS e Vale do Rio Pardo

	Estabelecimento Agropecuário	Estabelecimentos Classificados Agricultura Familiar
Rio Grande do Sul - Total	365.094	293.892
Vale do Rio Pardo - Total	32.334	28.495
Venâncio Aires (RS)	4.367	3.981
Candelária (RS)	3.647	3.259
Santa Cruz do Sul (RS)	2.455	2.301
Rio Pardo (RS)	2.437	1.903
Arroio do Tigre (RS)	1.940	1.662
Vale do Sol (RS)	1.719	1.630
Sinimbu (RS)	1.675	1.595
Vera Cruz (RS)	1.597	1.501
Encruzilhada do Sul (RS)	2.051	1.428
Boqueirão do Leão (RS)	1.315	1.191
Ibarama (RS)	1.051	990
Passo do Sobrado (RS)	1.079	942
Segredo (RS)	982	935
Passa Sete (RS)	1.015	921
Tunas (RS)	772	713
General Câmara (RS)	806	623
Estrela Velha (RS)	681	600
Sobradinho (RS)	655	589
Herveiras (RS)	519	475
Lagoa Bonita do Sul (RS)	472	443
Vale Verde (RS)	479	393
Mato Leitão (RS)	357	308
Pantano Grande (RS)	263	112

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário (2017)

Outro ponto importante para a escolha da região está na análise das dinâmicas de implementação do Pronaf, com um enfoque especial nas interações entre os burocratas de nível de rua e as beneficiárias, conhecidas como "mulheres pronafianas". Esses burocratas são responsáveis por aplicar as normas do programa, oferecer suporte técnico e verificar a capacidade de crédito das mulheres rurais, além de tomar decisões que influenciam diretamente a elegibilidade das beneficiárias. Através dessas interações e do julgamento dos burocratas, é possível observar como a aplicação das diretrizes do Pronaf se configura na prática, revelando as barreiras institucionais e relacionais que podem comprometer o acesso das mulheres ao crédito e, conseqüentemente, o desenvolvimento socioeconômico rural.

As unidades de análise da pesquisa foram burocratas de nível de rua diretamente envolvidos no processo de acesso ao crédito, como agentes bancários, representantes de sindicato rural e técnico de assistência técnica de extensão rural, e mulheres pronafianas de municípios selecionados.

4.3 Coleta e análise de dados

Inicialmente foi realizada pesquisa documental com o objetivo de identificar os marcos legais, diretrizes e orientações normativas relacionadas ao Pronaf, bem como documentos institucionais elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e outras entidades envolvidas na implementação do programa. Após foi realizado levantamento de dados secundários disponibilizados na Matriz Dados do Crédito Rural do Banco Central do Brasil, dos relatórios com perspectiva de gênero, segmento e região para obter registros dos contratos, entre os Planos Safra entre julho 2013 a junho 2024. Foram levantados dados gerais das modalidades de custeio e investimento em relação às finalidades agrícola e pecuária e sua distribuição entre as regiões do país. Os dados foram analisados por mensuração simples na estatística descritiva, verificando-se a proporção de participação feminina no acesso ao programa em relação ao acesso masculino, e ainda a proporção de contratos de Pronaf Mulher do RS comparado com o restante do Brasil. Nesta plataforma não foi possível identificar o total de beneficiárias por município, limitando a análise territorial detalhada e dificultando a identificação de padrões locais de inclusão e exclusão do número de contratos por gênero.

A estratégia de coleta de dados desta pesquisa foi delineada para captar, de forma articulada, as percepções das mulheres agricultoras familiares, a atuação dos burocratas de nível de rua e os elementos formais que estruturam o Pronaf como política pública. Essa triangulação empírica combina entrevistas semiestruturadas com beneficiárias do programa, técnicos da assistência técnica e extensão rural representantes de sindicatos rurais e agentes de instituições financeiras que operam o crédito rural. Além das entrevistas, a análise documental de normativas, contratos de financiamento, relatórios institucionais e dados secundários complementa a compreensão do ciclo de implementação do Pronaf no território estudado. Essa abordagem integrada visa evidenciar como normas formais são interpretadas e traduzidas na prática, permitindo identificar convergências, tensões e lacunas entre o desenho institucional da política, a mediação dos burocratas de nível de rua e as experiências concretas das mulheres rurais no processo de acesso ao crédito.

Para a identificação dos burocratas de nível de rua, foi realizada uma etapa prévia pesquisa e visitas in loco às entidades, solicitando indicação dos envolvidos na operacionalização do Pronaf. Essa etapa teve como objetivo mapear os principais responsáveis pelo atendimento direto aos beneficiários do programa. As visitas permitiram identificar os burocratas de nível de rua atuantes, bem como compreender o fluxo institucional do atendimento ao crédito rural. Além disso foram considerados indicações de parceiros estratégicos, como sindicatos e técnicos de extensão rural, que atua diretamente na elaboração de projetos e encaminhamento das propostas de financiamento. Os contatos de referência obtidos foram fundamentais para a construção da amostra dos entrevistados, garantindo a diversidade institucional e abrangência territorial na coleta de dados.

Os primeiros contatos iniciaram em maio/2024 para pré-agendamento de reunião de forma presencial ou por videoconferência. As entrevistas com os burocratas foram realizadas entre os meses de julho e novembro/2024. Para os burocratas que não tinham disponibilidade de tempo e que aceitaram participar da pesquisa, responderam a entrevista via formulário *Google Forms* possibilitando a coleta de informações relevantes mesmo diante das limitações de agenda desses profissionais.

Participaram da pesquisa oito burocratas de rua, sendo cinco homens e três mulheres, com diferentes níveis de experiência e que estavam diretamente envolvidos em atendimentos às beneficiárias e na aplicação das normas do programa. Para

garantir a preservação da identidade da unidade de análise, estabeleceu-se uma codificação para cada participante, sendo classificados com os códigos BNR1 a BNR8 para preservar o anonimato, conforme o Quadro 8 a seguir.

Quadro 8. Perfil dos Burocratas de Nível de Rua

Código	Entidade	Função	Tempo de Experiência
BNR1	Cooperativa de Crédito	Gerente	17 anos
BNR2	Assistência Técnica e Extensão Rural	Coordenador de Crédito Rural	27 anos
BNR1	Cooperativa de Crédito	Assessor de Negócios	17 anos
BNR4	Cooperativa de Crédito	Gerente	16 anos
BNR5	Instituição Financeira	Gerente	8 anos
BNR6	Sindicato Rural	Atendente Pronaf	4 anos
BNR7	Instituição Financeira	Gerente	14 anos
BNR8	Sindicato Rural	Dirigente	6 anos

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

Os cargos ocupados pelos burocratas que participaram da pesquisa refletem diferentes níveis de responsabilidade e áreas de atuação no contexto do Pronaf. Entre os participantes, estão posições como Gerentes, Coordenador, Assessor de Negócios, Atendente e Dirigente Sindical. Os cargos como Gerente, Assessor e Coordenador indicam uma atuação estratégica de concessão de crédito das operações, enquanto funções como Atendente e Dirigente Sindical sugerem uma interação mais próxima na análise dos enquadramentos e atendimento as beneficiárias da política.

Observa-se uma concentração de participantes com tempos de serviço elevados, entre 14 e 27 anos, sugerindo um grupo majoritariamente experiente. Entretanto, também há representação de profissionais com menor tempo de atuação, como 4 e 8 anos, indicando a presença de uma renovação parcial nos quadros institucionais. Essa distribuição evidencia a coexistência de perspectivas consolidadas pela prática de longo prazo e visões mais recentes, potencialmente alinhadas às novas demandas e desafios do Pronaf. A predominância de tempos elevados de serviço reflete o acúmulo de conhecimento prático, mas também pode indicar uma necessidade de maior diversidade em termos de renovação geracional e formação continuada.

A diversidade de cargos e tempos de serviço entre os burocratas de nível de rua evidencia a complexidade da implementação do Pronaf e o impacto direto das experiências individuais acumulada na execução da política. Os profissionais com

décadas de atuação carregam um conhecimento prático consolidado devido aos muitos anos lidando com os desafios do Pronaf, enquanto aqueles com menos tempo de serviço trazem novas perspectivas muitas vezes com maior familiaridade com recursos tecnológicos e uma visão atualizada sobre a questão de gênero e inclusão social. A interação entre profissionais com diferentes níveis de responsabilidade e tempo de atuação pode influenciar diretamente a forma como as políticas são interpretadas e aplicadas na prática. Nesse sentido, compreender como esses agentes operam e tomam decisões dentro do programa é essencial para analisar os impactos e a efetividade das medidas adotadas.

Para a seleção das mulheres pronafianas, foi utilizada a técnica de amostragem em “bola de neve” por indicação das entidades que atendem as mulheres pronafianas, permitindo a identificação de beneficiárias com diferentes experiências e percepções sobre o acesso ao Pronaf nos últimos três anos tanto na linha de crédito para custeio ou investimento. A amostragem em "bola de neve" é ideal para populações especializadas e de difícil acesso (Appolinário, 2016).

Inicialmente para obter informação sobre as mulheres que acessaram Pronaf, busquei contato direto com instituições financeira, cooperativas de crédito e assistência técnica, no entanto devido à obrigatoriedade de atender à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), essas instituições não forneceram informações individualizada das beneficiárias. Essa restrição exigiu a busca por alternativas metodológicas, como a indicação das mulheres por meio de entidades locais que conheciam as agricultoras que havia acessado o crédito. Essa estratégia foi fundamental para localizar as entrevistas e garantir a diversidade de perfis, respeitando os critérios éticos e de confidencialidade da pesquisa.

Para a entrevista, foram indicadas oito mulheres, às quais foram enviadas mensagem para agendamento da conversa, sendo que cinco aceitaram prontamente e agendamos a videoconferência. As três mulheres que não responderam a mensagem, realizei tentativas de chamada de voz para sensibilizar a participação, no entanto não atenderam as ligações. A coleta de dados empíricos de natureza qualitativa, foi realizada por meio de entrevista semiestruturada, com questões abertas que permitiram as participantes expressarem suas percepções de forma contextualizada e detalhada. Os dados foram organizados e sistematizados com base na técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (1977),

possibilitando a identificação de categorias temáticas que evidenciam as dinâmicas de implementação da política pública e suas implicações

No Quadro 9 são apresentadas as cinco mulheres pronafianas entrevistadas, classificadas nos códigos MP1 a MP5 para preservar o anonimato, com perfis diversos em termos de tempo de atuação na agricultura e linhas de financiamento acessadas.

Quadro 9. Perfil das Mulheres Pronafianas

Código	Tempo de atuação na agricultura	Estado Civil	Principal produção agrícola	Linha de financiamento acessada
MP1	15 anos	Casada	Fumo, milho e soja	Custeio agrícola
MP2	20 anos	Casada	Produção leiteira e milho	Investimento em equipamentos
MP3	30 anos	Casada	Tomate, morangos e milho	Investimento na construção de estufas
MP4	25 anos	Casada	Cultivo de milho, soja	Investimento em máquinas
MP5	45 anos	Casada	Cultivo de milho, soja	Custeio agrícola

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

O tempo de envolvimento na agricultura das entrevistadas varia de 15 a mais de 45 anos, refletindo um amplo espectro de experiência e maturidade no setor agrícola familiar. As atividades desenvolvidas nas propriedades incluem o cultivo de culturas como soja, feijão, milho, hortaliças, além da produção leiteira. Algumas participantes destacaram o uso de técnicas avançadas, como a produção em estufas para morangos e tomate irrigado, demonstrando a adoção de práticas modernas para aumentar a produtividade. As entrevistadas acessaram diferentes linhas de financiamento do Pronaf, voltados para o custeio agrícola, a aquisição de equipamentos, veículo, trator e construção de estufas, evidenciando a importância desses recursos para a modernização e diversificação das atividades agrícolas.

Devido ao estado de calamidade que afetou a região do Vale do Rio Pardo durante o período da coleta de dados, houve necessidade de adaptar a metodologia das entrevistas tanto pela dificuldade de acesso presencial as mulheres a serem entrevistadas como pela elevada carga de trabalho nas instituições financeiras pelo impacto nos financiamentos do Plano Safra 2023/2024 com vencimento em junho e necessidade de prorrogações ou liquidação.

Inicialmente as entrevistas foram planejadas para serem realizadas de forma totalmente presencial, no entanto as condições adversas para deslocamento no interior dos municípios da região e a preferência pelo encontro a distância, exigiram ajustes na pesquisa com entrevistas remotas via vídeo conferência para as mulheres pronafianas e questionários *Google Forms* para alguns dos burocratas de nível de rua, permitindo que aqueles impossibilitados de participar de forma presencialmente também contribuíssem com a pesquisa. Assim, essa adaptação garantiu a continuidade da pesquisa, mantendo a representatividade dos entrevistados e a diversidade das respostas.

A seguir a estrutura do roteiro de perguntas para os burocratas de nível de rua e para as mulheres pronafianas evidenciando as categorias dos fatores em análise (Quadro 10).

Quadro 10. Estrutura do roteiro de entrevista

Fatores Influenciadores	Categoria Principais	Burocratas de Nível de Rua	Mulheres Rurais Pronafianas
Pessoais	Valores	Como são tratadas as situações em que as normas do Pronaf podem não atendem às necessidades específicas das mulheres rurais? Já foi preciso adaptar ou ajustar alguma orientação para melhor atendê-las?	Você acha que os valores pessoais (princípios éticos, morais e culturais) dos funcionários que trabalham com o público afetam como eles aplicam as regras e tomam decisões no Pronaf? Se sim, pode dar um exemplo de como isso aconteceu?
	Ideias	De que maneira suas experiências pessoais e profissionais influenciam a forma como você entende e aplica as regras do Pronaf ao atender mulheres rurais que procuram crédito?	Na sua opinião, funcionários (as) que trabalham diretamente com o público aplicam as regras da mesma forma para os homens e mulheres que buscam acessar o Pronaf? Se não aplicam as mesmas regras, pode citar um exemplo em que isso aconteceu?
	Crenças	Você acredita que o Pronaf atende adequadamente as necessidades específicas das mulheres rurais que buscam essa linha de crédito? Se não, como elas são orientadas para receber o suporte necessário para compreender a situação?	Você percebeu que crenças e experiências pessoais dos funcionários que atendem o público podem influenciar como eles aplicam as regras do Pronaf para as mulheres rurais? Pode dar algum exemplo?

Institucionais	Discrecionari edade	Você já sentiu que seu poder de decisão era limitado para ajudar mulheres rurais a acessar o Pronaf? Como você lidou com esses limites ao tentar atender as necessidades de crédito dessa mulher?	Você já passou por alguma situação em que a decisão de um envolvido na implementação impactou diretamente sua experiência com o Pronaf? Pode contar como foi?
	Leis, normas e regras	Existem leis e normas específicas a serem seguidas para conceder Pronaf para as mulheres rurais? Como você se mantém atualizado (a) sobre essas regras?	Você acha que a divulgação das regras e normas do Pronaf feita pelos envolvidos na implementação são claras e fáceis de entender? Pode dar exemplos
	Sistema de controle	Quais são as principais formas de controle e supervisão que são utilizados usadas para garantir que o Pronaf seja aplicado corretamente para mulheres rurais?	Sobre o sistema de controle que é usado pelos envolvidos na implementação no Pronaf, você acha que ele funciona bem para garantir que todos sigam as regras corretamente e que o programa beneficie quem precisa?
Relacionais	Relação com os cidadãos	Como sua instituição ou entidade assegura que todas as mulheres rurais, incluindo aquelas em áreas remotas, tenham a mesma chance de saber e participar do Pronaf?	Quando você precisa de informações sobre o Pronaf, foi fácil conseguir ajuda? Tem algum exemplo de uma vez em que isso foi bom ou ruim?
	Redes e parcerias	Quais são as principais parcerias que lhes ajudam a implementar o Pronaf para mulheres rurais? Como essas parcerias são estabelecidas e mantidas?	Você percebe que as parcerias entre os funcionários dos bancos, assistência técnica e sindicato para dar as orientações, divulgar e preparar os documentos do Pronaf, impactaram na sua experiência de acessar o financiamento? Tens algum exemplo?
	Confiança	Quais são as principais estratégias utilizadas para construir e manter a confiança das mulheres rurais no Pronaf?	Você sente que pode confiar nas orientações e direcionamentos dos envolvidos na implementação que cuidam do Pronaf? Acredita que eles estão comprometidos em apoiar as mulheres rurais, buscando o melhor para elas?

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A análise de conteúdo seguiu as etapas definidas por Bardin (1977), sendo realizada manualmente para identificar e categorizar os padrões e temas presentes nos dados coletados. Primeiramente, foi realizada a pré-análise, onde ocorreu uma leitura exploratória do material coletado, incluindo entrevistas e documentos relacionados ao Pronaf. Nessa etapa, a pesquisadora se familiarizou com o conteúdo, organizando as informações vindas das entrevistas destacando trechos relevantes para os eixos de análise da pesquisa: fatores pessoais, institucionais e relacionais, utilizando o software *Microsoft Word*. Essa fase foi fundamental para entender o conteúdo dos dados e começar a identificar temas e padrões iniciais que refletiam a influência desses fatores no processo de implementação do programa.

Além das entrevistas com burocratas de nível de rua e mulheres pronafianas, foram analisados documentos oficiais e relatórios sobre o Pronaf e políticas públicas correlatas, que ofereceram o contexto necessário para entender as práticas institucionais. A triangulação entre dados documentais e entrevistas proporciona uma análise robusta, permitindo identificar não apenas as percepções dos sujeitos, mas também as influências estruturais que moldam essas práticas.

Em seguida, a etapa de exploração do material, foi realizada da seguinte maneira: a) leitura de todas as entrevistas; b) codificação dos dados de acordo com conteúdo por unidades de significado; c) identificação da ideia principal a partir da interpretação do conteúdo das entrevistas; d) agrupamento das categorias emergentes para organização dos temas centrais; e) construção de matriz de análise para comparar padrões de relatos; f) conexão dos achados com a literatura para fundamentação teórica; e, g) geração das categorias e dimensões finais como resultado da análise.

As discussões resultantes desse tratamento permitiram uma análise aprofundada dos dados que possibilitou a identificação de padrões, contrastes e aspectos significativos na implementação do Pronaf. Esse processo envolveu dividir o conteúdo em unidades de significado, como frases ou parágrafos que abordavam temas relacionados aos três eixos de análise. Os fatores pessoais englobaram as crenças, valores e ideias geradas pelas experiências dos burocratas, que influenciavam suas atitudes em relação ao acesso das mulheres ao Pronaf. Os fatores institucionais incluíram a discricionariedade, as normas e leis, e sistema de controle que moldam o ambiente de trabalho dos burocratas e determina sua atuação. Já os fatores relacionais referiram-se às interações entre os burocratas e as beneficiárias

do programa, e entre os burocratas e seus colegas, abordando dinâmicas de parcerias e confiança que impacta efetividade a implementação do Pronaf. Essas mesmas categorias de análise e foram aplicadas para obter as percepções e experiências das mulheres rurais no processo de solicitação e obtenção de crédito, garantindo o anonimato e confidencialidade das respostas.

Na etapa seguinte, no tratamento dos resultados e interpretação, os dados codificados foram analisados para identificar padrões e inferências sobre o impacto de cada um dos fatores no acesso ao Pronaf. A interpretação dos fatores pessoais buscou revelar como as crenças e valores dos burocratas moldam suas decisões e práticas no contexto do Pronaf. Nos fatores institucionais, a análise procurou compreender como a estrutura organizacional, as políticas e a alocação de recursos influencia a atuação dos burocratas, facilitando ou limitando o acesso das beneficiárias ao programa. Nos fatores relacionais, a análise focou nas interações interpessoais e na maneira como as relações de confiança podem afetar o acesso das mulheres ao Pronaf. Seguindo tratamento similar para as mulheres pronafianas, a análise buscou identificar como suas percepções, experiências e relação com os burocratas influenciaram o seu acesso ao crédito.

As categorias análise foram definidas a partir de referencial teórico e discussão dos resultados, ajustadas conforme os achados empíricos emergiram as entrevistas e foram consolidadas para uma análise detalhada dos seus conteúdos. A partir dos relatos dos participantes, foi possível identificar padrões e recorrências que permitiram a organização dos dados dentro dessas categorias. As interpretações foram comparadas com a literatura existente sobre implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua, permitindo uma compreensão mais ampla das influências pessoais, institucionais e relacionais sobre o comportamento dos burocratas. Esse processo facilitou uma análise mais aprofundada da relação entre os conceitos teóricos e as experiências relatadas, assim contribuindo para uma compreensão mais ampla da pesquisa.

Durante a coleta de dados, observou-se que, após um determinado número de entrevistas os relatos começaram a apresentar recorrência de temas e padrões, com ausência de novas informações significativas. Dessa forma, considerou-se que a amostragem havia atingido um ponto que novas entrevistas não acrescentariam contribuições substanciais para ampliar a interpretação dos resultados. A limitação do número de entrevistas foi determinada com base no critério de saturação teórica,

conforme recomendado na pesquisa qualitativa (Minayo, 2017). Esse critério é fundamental na pesquisa qualitativa, pois permite determinar o ponto em que a amostragem se torna suficiente para garantir a validade dos achados.

5 A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E O ACESSO DAS MULHERES RURAIS AO PRONAF NO VALE DO RIO PARDO

Este capítulo tem por objetivo analisar os resultados obtidos com a pesquisa. São apresentados os resultados e as principais análises dos dados da pesquisa, com foco na forma como os burocratas de nível de rua influenciam o acesso das mulheres rurais ao Pronaf no Vale do Rio Pardo. A análise considera tanto os aspectos institucionais e normativos quanto as interpretações e práticas individuais desses agentes na implementação da política, incluindo também a percepção das mulheres pronafianas sobre o desempenho dos burocratas e os efeitos dessa atuação em suas trajetórias de acesso ao crédito rural.

5.1 Participação das mulheres no acesso ao Pronaf

Para compreender a dinâmica de acesso das mulheres ao Pronaf, foram levantados dados oficiais junto ao Banco Central do Brasil. Inicialmente a busca se concentrou sobre a Matriz Dados do Crédito Rural do Banco Central do Brasil para identificar os intermediadores financeiros do Pronaf por gênero considerando os Planos Safra de 2013/2014 até 2023/2024. Na Tabela 2, observa-se que os bancos públicos e cooperativas de crédito concentram maior número de contratos. Essa predominância está relacionada ao seu papel histórico na implementação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, especialmente por possuírem maior capilaridade e presença em pequenos municípios, onde estão localizadas grande parte das agricultoras familiares. Instituições como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste têm sido fundamentais no alcance do crédito nas regiões Norte e Nordeste, enquanto no Sul, as cooperativas de crédito têm se destacado na inclusão de famílias agricultoras em territórios de menor porte populacional (Schneider *et al.*, 2021).

Tabela 2. Comparativo de número de contratos Pronaf por Segmento e Gênero no Brasil - Plano Safra 2013/2014 até 2023/2024

MODALIDADE	SEGMENTO	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Custeio	BANCO PÚBLICO	3.276.523	645.251	3.921.774
	COOPERATIVA DE CRÉDITO	1.779.366	299.292	2.078.658
	BANCO COOPERATIVO	9	3	12
	BANCO PRIVADO	1.217	1.926	3.143
	BANCO DE DESENVOLVIMENTO E FOMENTO	6	0	6
	Total		5.057.121	946.472
Investimento	BANCO PÚBLICO	5.983.088	4.354.200	10.337.288
	COOPERATIVA DE CRÉDITO	200.750	34.182	234.932
	BANCO COOPERATIVO	187.216	27.540	214.756
	BANCO PRIVADO	18.329	2.461	20.790
	BANCO DE DESENVOLVIMENTO E FOMENTO	33.340	6.387	39.727
	Total		6.422.723	4.424.770

Fonte: Dados do Banco Central do Brasil (2024)

Apesar predominância do acesso masculino as operações do Pronaf (Tabela 3), é preciso destacar que existem exigências bancárias que podem estar limitando o acesso feminino. Questões como a ausência de titularidade da terra, exigências de garantias reais, histórico de crédito da unidade familiar e a informalidade na produção figuram entre os principais obstáculos. Além disso, a baixa cobertura de assistência técnica, essencial para a elaboração de projetos exigidos nos financiamentos, afeta desproporcionalmente as mulheres. Estudos apontam ainda que estereótipos de gênero presentes nas instituições financeiras podem influenciar decisões de concessão de crédito, muitas vezes priorizando os homens no núcleo familiar mesmo quando as mulheres também atendem aos critérios do programa (Siliprandi, 2015; Schneider *et al.*, 2021)

Analisando a distribuição do crédito Pronaf entre as regiões do país, observa-se que, na Região Nordeste o público feminino se destaca na modalidade de investimento com mais de 3, 6 milhões de contratos, assim como para o público masculino com mais de 4, 1 milhões de contratos representando 46% do total de contratos distribuídos no período em análise.

Tabela 3. Comparativo de número de contratos por gênero por Região - Plano Safra 2013/2014 até 2023/2024

Região	Contratos (nº)			
	Feminino		Masculino	
	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento
SUL	487.710	132.336	3.329.417	896.643
SUDESTE	260.573	495.169	792.014	900.743
NORDESTE	105.403	3.638.718	519.438	4.161.435
NORTE	42.175	111.003	185.344	310.985
CENTRO-OESTE	50.611	47.544	239.928	151.624
Total BRASIL	946.472	4.424.770	5.066.141	6.421.430
Total Gênero	5.371.242		11.487.571	

Fonte: Dados do Banco Central do Brasil (2024)

Essa tendência pode ser explicada pelo fato de que, na Região Nordeste, a agricultura familiar possui grande expressão social e econômica, sendo responsável por significativa parte da produção de alimentos e geração de renda no meio rural (Grisa; Schneider, 2015). De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, o Nordeste concentra o maior número de mulheres à frente de estabelecimentos agropecuários no Brasil, representando 38% do total nacional de mulheres dirigentes, o que evidencia a importância da atuação feminina no setor (IBGE, 2019). A expressiva participação das mulheres rurais tem impulsionado políticas públicas mais inclusivas, especialmente em linhas de crédito específicas do Pronaf voltadas para elas. Segundo Silva e Pires (2020), a presença de organizações sociais e instituições de apoio técnico e político na região contribui para uma maior inserção das mulheres nas políticas públicas de financiamento rural. Ademais, Abramovay (1998) destaca que o Nordeste foi uma das regiões prioritárias nas fases iniciais do Pronaf, o que pode explicar a consolidação da política e o número expressivo de contratos firmados ao longo dos anos.

Importante destacar que o programa de microcrédito rural Agroamigo é operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), como estratégia de implementação do Pronaf para promover a inclusão produtiva e a dinamização das atividades agrícolas de base familiar. Conforme Aquino *et al.* (2023), o Agroamigo tem como foco principal a concessão de microcrédito orientado, estruturando-se em torno de uma metodologia de atendimento que alia financiamento, acompanhamento técnico e educação financeira. Esse programa apresenta um desempenho crescente da participação das mulheres que pode ser um dos resultados diretos do esforço da política de microcrédito rural de inserir e estimular as mulheres para que participem

de processos de construção de dinâmicas de desenvolvimento rural, levando em conta que essa é uma ação global das políticas de microcrédito que é a de priorizar a concessão de empréstimos para mulheres,

No que se refere à distribuição dos contratos na modalidade de custeio (Tabela 4), observa-se que os Estado da Região Sul (Rio Grande do Sul (RS), Paraná (PR) e Santa Catarina (SC)) se destaca das demais com 63% da participação nacional, evidenciando sua forte inserção no crédito rural. Nessa região, o público masculino concentrou 84% dos contratos, o que aponta para uma expressiva desigualdade de gênero no acesso nessa modalidade de financiamento.

Tabela 4. Comparativo de número de contratos Pronaf por gênero Região Sul- Plano Safra 2013/2014 até 2023/2024

UF	Contratos (nº)			
	Feminino		Masculino	
	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento
RS	267.411	53.190	1.724.516	366.995
PR	137.270	41.785	910.407	252.658
SC	83.029	37.361	694.494	276.990
Total Região	487.710	132.336	3.329.417	896.643
Total Gênero	620.046		4.226.060	

Fonte: Dados do Banco Central do Brasil (2024)

Segundo o Censo Agropecuário de 2017, embora a Região Sul tenha altos índices de produtividade agrícola, apenas 14% dos estabelecimentos são dirigidos por mulheres (IBGE, 2019), o que reforça a menor participação feminina nos contratos de custeio. Como destacam Schneider e Cassol (2020), o acesso das mulheres aos recursos do Pronaf ainda enfrenta barreiras institucionais e socioculturais, especialmente nas modalidades voltadas para atividades produtivas mais intensivas em capital, como é o caso do custeio.

Ao analisar especificamente, nas duas modalidades a Região Sul, observa-se que o RS concentra mais de 2, 4 milhões de contratos, com predominância na modalidade custeio, que representa cerca de 50% do total de contratos da região. Esse padrão evidencia a forte inserção da agricultura familiar gaúcha em cadeias produtivas consolidadas, com destaque para a produção de grãos e leite, que exigem financiamento recorrente para custear os ciclos produtivos. Segundo Schneider e Cassol (2020), a estrutura agrária mais organizada, o cooperativismo desenvolvido e a maior profissionalização dos agricultores contribuem para esse desempenho

diferenciado no acesso ao crédito. No entanto, essa dinâmica também reflete desigualdades de gênero: conforme o Censo Agropecuário de 2017, apenas 14, 2% dos estabelecimentos rurais do RS têm mulheres como responsáveis, o que reforça a sub-representação feminina no acesso direto às políticas públicas como o Pronaf (IBGE, 2019).

A divulgação de dados estatísticos de acesso ao Pronaf por gênero e linha de crédito é uma forma de incentivo para outras mulheres, que ao evidenciar exemplos concretos de sucesso se sentem encorajadas a buscar oportunidades semelhantes, ajudando a romper barreiras culturais e sociais que muitas vezes limitam a sua participação.

As mulheres rurais possuem expectativas diversas e interligadas, especialmente no que diz respeito ao acesso a recursos produtivos, suporte técnico e políticas públicas que reconheçam e valorizem seu papel na agricultura. A oferta de capacitações específicas em gestão financeira, técnicas de produção e comercialização se mostra essencial, permitindo que essas mulheres tenham condições de competir em igualdade com os homens no mercado agrícola. Como enfatiza Sen (1999), mulheres com habilidades em gestão financeira e produtiva são mais propensas a investir na melhoria das condições de vida da sua família e comunidade.

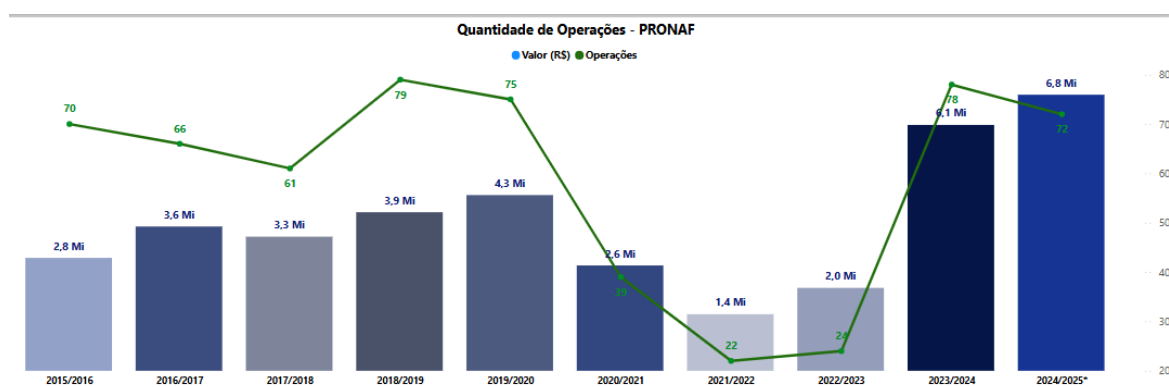
Trata-se, portanto, de um vetor importante para o desenvolvimento rural no Brasil, especialmente no apoio às mulheres rurais, que desempenham um papel fundamental na agricultura familiar. A inclusão das mulheres não apenas promove a igualdade de gênero, mas também contribui importantemente para a eficiência e sustentabilidade do setor agrícola. Nesse cenário que se insere o Pronaf Mulher, uma linha de crédito específica criada para promover essa inclusão. Segundo Siliprandi (2015), o Pronaf Mulher foi criado como uma linha de crédito específica para mulheres agricultoras, com o objetivo de reconhecer e fortalecer seu papel na agricultura familiar. Este programa possibilita às mulheres rurais o acesso a recursos financeiros que lhes permitem investir em suas produções, adquirir novas tecnologias e, conseqüentemente, melhorar sua autonomia econômica e qualidade de vida.

Para analisar a evolução do Pronaf Mulher na Região Sul, o Gráfico 1 apresenta dados do RS, estado historicamente reconhecido pelo alto volume de operações do programa, observa-se que o número de contratos mantém média de 70 contratos por Plano Safra, exceto no período da pandemia da COVID-19 quando ocorreu uma

queda significativa. Esse fenômeno pode ser observado nos dados dos três Estados da região. A crise sanitária agravou vulnerabilidades sociais já existentes no meio rural, como a sobrecarga de trabalho doméstico e de cuidados historicamente atribuída às mulheres, reduzindo sua disponibilidade para atividades produtivas e participação em processos burocráticos.

Além disso, as restrições de mobilidade e o fechamento temporário de agências bancárias e instituições de apoio técnico dificultaram o acesso à documentação, ao acompanhamento de projetos e à intermediação com os agentes financeiros. Somase a isso a retração de algumas linhas de financiamento e o redirecionamento de políticas emergenciais, que acabaram por afetar negativamente a implementação de políticas estruturantes como o Pronaf. Ainda, cabe ressaltar que o RS foi atingido pelo desastre climático no mês de maio de 2024 deixando mais 400 municípios em estado de calamidade pública, afetando as zonas rurais. As enchentes e deslizamentos de terra comprometeram a infraestrutura local, interromperam cadeias produtivas e causaram perdas significativas de lavouras, criações e estoques. Nesse contexto, muitas agricultoras familiares enfrentaram dificuldades adicionais para manter a produção, acessar serviços bancários e renovar seus contratos de crédito. No entanto, observa-se que a média do Plano Safra atual foi muito similar ao anterior.

Gráfico 1. Contratos Pronaf Mulher no RS

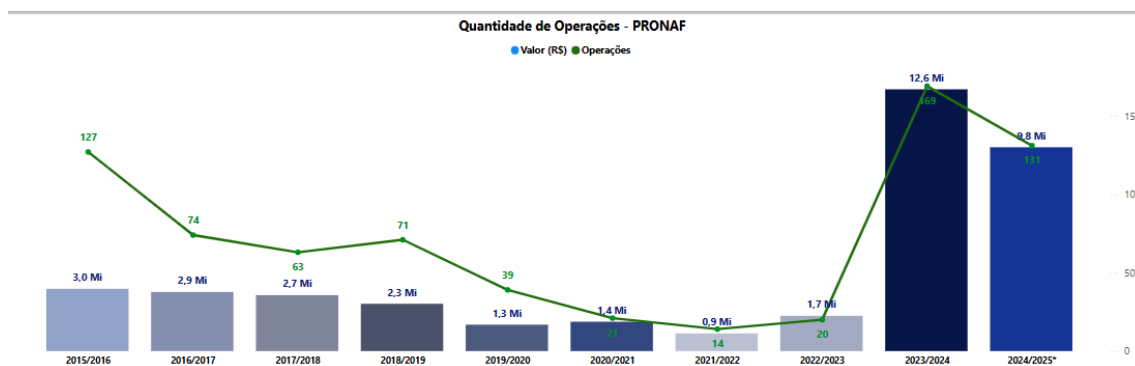


Fonte: Dados do Banco Central do Brasil/Sicor atualizado em 10/03/2025 (2025)

O Gráfico 2, ilustra os dados de contratos do Pronaf Mulher no PR, que apresenta uma média histórica similar em comparação ao RS. No entanto, observa-se que no Plano Safra 2023/2024 e no atual com vigência até 30 de junho, houve crescimento extraordinário tanto em número de contratos como na média do valor liberado por financiamento. O estado conta com uma rede de cooperativas de

produção e de crédito, além de instituições de extensão rural que podem estar contribuindo para uma melhor articulação entre mulheres agricultoras e fontes de financiamento.

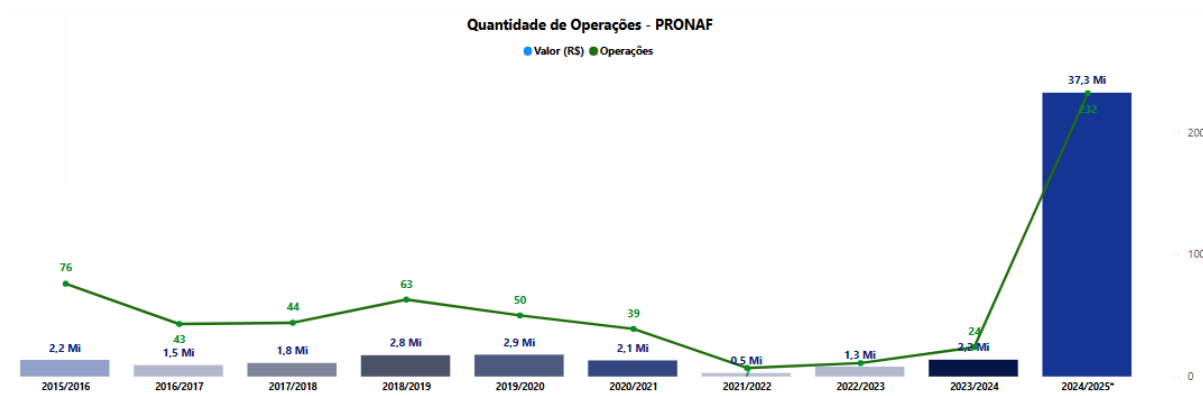
Gráfico 2. Contratos Pronaf Mulher no PR



Fonte: Dados do Banco Central do Brasil/Sicor atualizado em 10/03/2025 (2025)

A partir dos dados apresentados no Gráfico 3, observa-se um salto expressivo de contratos registrados no Plano Safra atual em SC que passou de 24 contratos em 2023/2024 para 232 contratos, sendo que esse número pode aumentar se houver recursos disponíveis e novas contratações até final de junho. Também chama atenção o valor da média de financiamentos que é de R\$ 37.300,00 por contrato em SC, o que muito acima da média comparada com RS (R\$ 6.800,00) e PR (R\$ 9.800,00).

Gráfico 3. Contratos Pronaf Mulher no SC



Fonte: Dados do Banco Central do Brasil/Sicor atualizado em 10/03/2025 (2025)

A análise conjunta dos três gráficos, percebe-se uma reação positiva na distribuição dos contratos entre os estados do Sul nos Planos Safra após o período da pandemia da COVID-19. Essa recente elevação nos contratos do Pronaf Mulher

nos estados da Região Sul representa não apenas um avanço quantitativo, mas também a abertura de novas oportunidades para o fortalecimento da autonomia econômica das mulheres no meio rural. O crescimento no acesso ao crédito possibilita maior participação das agricultoras nas decisões produtivas, reforça seu papel como protagonistas na gestão da propriedade e contribui para a valorização de sua contribuição na agricultura familiar. Além disso, evidencia o impacto positivo de políticas públicas mais inclusivas, do trabalho das cooperativas de crédito e da atuação de instituições de assistência técnica que vêm promovendo o acesso à informação, à documentação e ao crédito produtivo orientado.

5.2 Fatores que condicionam os burocratas de nível de rua

A análise apresentada neste capítulo fundamenta-se em entrevistas realizadas com oito burocratas de nível de rua diretamente envolvidos na implementação do Pronaf, complementadas por referências à literatura acadêmica sobre burocracia, implementação de políticas públicas e equidade de gênero.

5.2.1 Fatores pessoais: valores, crenças e ideias no atendimento às mulheres rurais

A categoria refere-se aos aspectos subjetivos e biográficos dos burocratas de nível de rua que influenciam diretamente na forma como as políticas públicas são operacionalizadas. Segundo Lipsky (1980), esses profissionais atuam em contextos marcados por pressão institucionais e recursos limitados, sendo obrigados a tomar decisões com base em interpretações individuais das normas. Tais interpretações, por sua vez, são reflexos de suas crenças, valores e ideias pessoais. No caso da atuação no Pronaf, essas dimensões tornam particularmente relevantes quando se trata de atendimento às mulheres rurais.

Os valores dos burocratas de nível de rua manifestam-se tanto no respeito às normas e procedimentos quanto na forma como percebem o papel das mulheres no meio rural e como interpretam sua elegibilidade ao crédito. Em certos casos, esses valores reforçam práticas de equidade e inclusão. BNR1 por exemplo, afirma: *“as mulheres têm os mesmos direitos que os homens de acessar os financiamentos. Não diferenciamos regras ou normas por gênero. Orientamos ambos da mesma forma”*. Esse fala expressa um conjunto de valores voltados à autonomia feminina, revelando

tanto compromisso com a equidade de gênero quanto os desafios persistentes relacionados a resistência à titularidade feminina nos contratos bancários. Essa postura está alinhada ao que Maynard-Moody e Musheno (2003) chamam de "narrativas de identidade", nas quais os burocratas operam guiados por valores pessoais que ultrapassam o simples cumprimento das regras.

Em outro relato, BNR5 expressa preocupação com as agricultoras que enfrentam dificuldades para enquadramento: “ *Informamos a razão do não enquadramento e tentamos ajudar com orientação específica e se possível resolver*”. Esse relato revela uma postura atenta às especificidades das beneficiárias. Já BNR4 apresenta uma abordagem mais técnica, enfatizando a importância de ter conhecimento detalhado das linhas de crédito como instrumento para melhor direcionar as demandas. “*Ter conhecimento acerca das linhas existentes facilita no direcionamento das demandas.*” Essa fala demonstra uma preocupação em oferecer soluções práticas e ágeis, mas também aponta para os limites impostos pelas normas institucionais, que podem, por vezes, ser rígidas demais para atender a situações excepcionais ou a necessidade de atender as linhas de crédito direcionada pela instituição.

A crítica à estrutura histórica de exclusão também aparece nos relatos. BNR3 afirma: “*Normalmente o marido concentra em seu nome e, por este motivo, ainda não há um grande volume de financiamentos para mulheres.*” Essa observação destaca um problema estrutural: a formalização do crédito ainda privilegia os homens, mesmo que, na prática, as mulheres estejam fortemente envolvidas na gestão produtiva e financeira das famílias. Sua fala aponta para um problema estrutural: embora as mulheres estejam envolvidas no gerenciamento das finanças da família, é o nome masculino que aparece formalmente nos contratos, perpetuando a desigualdade no acesso direto a recursos financeiros. Essa realidade, segundo o BNR3, não é fruto de uma limitação normativa, mas de uma persistência cultural que ainda associa os homens ao papel de chefes financeiros. A constatação reforça os argumentos de Pacheco (2017) e o entendimento de Lipsky (1980), de que os BNRs atuam na intersecção entre normas institucionais e as realidades sociais dos usuários.

As experiências de vida dos entrevistados revelam uma relação direta entre sua trajetória pessoal e a forma como interpretam e aplicam as políticas. BNR1, por exemplo, traz à sua atuação a vivência como produtora rural: “*Sempre que tenho oportunidade incentivo as mulheres a fazer o seu financiamento e administrar junto*

com sua família. Acredito que as mulheres têm total competência para administrar e crescer com o uso do crédito rural." Essa postura evidencia o exercício da discricionariedade discutido por Lipsky (1980), ao considerar as normas de maneira flexível, guiando-se também por experiências pessoais.

BNR2 destaca que sua proximidade com o cotidiano das famílias nas comunidades rurais, feiras e eventos molda sua compreensão das demandas específicas das famílias e beneficiárias: *"Se conhece muito bem o dia a dia das famílias rurais e as suas necessidades."* Essa prática se aproxima do que Maynard-Moody e Musheno (2003) denominam de "burocracia cidadã", na qual a ação do servidor público é guiada por compromissos morais e éticos com os usuários das políticas, mais do que pela simples obediência às normas. Na mesma linha, BNR7 afirma que o contato contínuo com as mulheres ao longo dos anos proporcionou maior assertividade no atendimento: *"Suas experiências influenciam de forma positiva, proporcionando conhecimento suficiente para encontrar uma solução para demanda da mulher pronafiana".*

BNR6 também reforça essa sensibilidade ao contexto: *"Procuro entender ao máximo a realidade daquela família, para conseguir fazer o projeto mais adequado e atingir o objetivo do crédito."* Essa fala remete ao conceito de "implementação contingente" de Matland (1995), no qual o contexto de execução influencia decisivamente na adaptação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, esse tipo de postura revela as tensões existentes entre sensibilidade local e rigidez institucional. Essa abordagem reflete uma sensibilidade em buscar soluções personalizadas, mas também evidencia limitações impostas pelas próprias regras do programa, como a necessidade de documentos atualizados e a comprovação de capacidade de pagamento.

No entanto, BNR1 reconhece os desafios culturais que afetam essas relações, afirmando que *"Por experiência, e em função de que na maioria dos casos o homem é o titular da conta nas instituições financeiras, elas normalmente participam das decisões financeiras, mas não fazem no nome delas para não ter que abrir mais uma conta em seu nome."* Já BNR5 reitera: *"Na experiência atendendo os agricultores, tem muitas mulheres que ajudam os maridos no controle dos gastos e nos investimentos, mas não têm acesso aos financiamentos."* Sua fala revela uma realidade em que as mulheres desempenham um papel essencial na administração dos recursos, mas raramente têm seus nomes associados formalmente aos contratos.

Para ele, o crédito familiar já as contempla indiretamente, mas essa dependência de um titular masculino perpetua sua posição secundária. Esse depoimento evidencia como as normas culturais e as relações de poder no âmbito familiar frequentemente marginalizam as mulheres, restringindo seu protagonismo no acesso ao crédito. Tal constatação se alinha à concepção de Lipsky (1980), para quem os burocratas de nível de rua operam na interseção entre as normas institucionais e as realidades sociais dos usuários das políticas.

BNR8 acredita que as mulheres têm capacidade e condições para acessar o programa e que são necessárias mais informações, assim o programa poderia melhorar e atender um número maior de mulheres. Da mesma forma, BNR3 salienta que o programa pode atender a mais interessadas, precisam buscar mais informações.

Ao analisar as falas dos burocratas, fica evidente que suas experiências e crenças pessoais influenciam a forma como interpretam e aplicam as normas do Pronaf. Enquanto alguns, como BNR1 e BNR3, destacam as barreiras culturais que limitam o protagonismo feminino, outros, como BNR4 e BNR7, focam nos desafios estruturais e na necessidade de adaptação técnica para atender melhor às beneficiárias. Esses relatos também sugerem uma tensão entre a flexibilidade prática e a rigidez normativa do programa, apontando para a necessidade de uma abordagem mais integrada que contemple tanto as especificidades das mulheres rurais quanto as exigências institucionais.

A análise dos fatores pessoais que influenciam os burocratas de nível de rua revela uma interseção importante entre as vivências individuais, crenças pessoais e a execução prática das políticas públicas. Os relatos dos participantes destacam que essas experiências desempenham um papel fundamental ao moldar a interação com os beneficiários e a adaptação das políticas às realidades locais. Essa percepção é amplamente respaldada pela literatura sobre burocratas de nível de rua, particularmente pelas contribuições de Lipsky (1980), que reconhece o papel da discricionariedade como essencial para a implementação de políticas em contextos diversos e dinâmicos.

Os relatos, ainda que limitados ao contexto do Vale do Rio Pardo, permitem observar como as dimensões subjetivas e contextuais influenciam a implementação local do Pronaf. A análise evidencia que não há uma homogeneidade entre os burocratas de nível de rua: suas ações são moldadas por experiências, interpretações

e valores próprios. Como se trata de uma pesquisa de caráter exploratório e situada em um território específico, as conclusões aqui apresentadas não pretendem ser generalizáveis a todo o país, mas contribuem para compreender as dinâmicas locais de implementação e os desafios de efetivação da equidade de gênero nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

5.2.2 Fatores institucionais: limites e possibilidades institucionais na implementação do Pronaf

Os fatores institucionais que moldam a atuação dos burocratas de nível de rua no Pronaf revelam tanto a força normativa do programa quanto as limitações que emergem no momento da sua operacionalização. Conforme argumenta Lipsly (1980), os burocratas de nível de rua atuam em ambientes organizacionais marcados por regras rígidas, limitações de recursos e múltiplas demandas, o que exige interpretações de acordo com as regras formais e adaptações às condições concretas dos beneficiários. Neste contexto, são analisados em três dimensões interligadas: normas e políticas do Pronaf, recursos disponíveis e estrutura organizacional com base nas opiniões dos entrevistados.

Os participantes da pesquisa reconhecem que as normas e políticas que regem o Pronaf são padronizadas e seguem as diretrizes do MCR. A clareza normativa é considerada um elemento positivo para garantir previsibilidade, isonomia e segurança jurídica na alocação de recursos públicos. Essa lógica remete à concepção weberiana de burocracia racional-legal, orientada por regras impessoais e procedimentos formais (Weber, 1968). No entanto, conforme destaca Matland (1995), em contextos marcados por ambiguidade e conflito, como ocorre frequentemente na política agrícola, a implementação requer maior margem de discricionariedade por parte dos agentes. Isso é ilustrado na fala de BNR3: *“Hoje precisamos cumprir todas as exigências do MCR. O que nossa instituição faz é anualmente o encaminhamento de demandas novas para o governo federal”*. A declaração evidencia tanto os limites de uma estrutura normativa centralizada quanto os esforços locais de adaptação, ainda que dentro de margens institucionais estreitas.

As falas dos participantes também mostram que as regras institucionais, embora robustas, não são suficientes para resolver os desafios culturais e estruturais que influenciam o acesso ao crédito pelas mulheres. BNR4 menciona: *“As mulheres*

podem acessar qualquer uma das linhas do Pronaf, tem linhas específicas para as mulheres, como o Pronaf F Mulher, por exemplo." Apesar disso, as mulheres frequentemente não buscam crédito em seus próprios nomes, o que é atribuído, em parte, a questões culturais e à concentração histórica de recursos financeiros nos nomes dos homens. Tal constatação está em consonância com os achados de Maynard-Moody e Musheno (2003), que apontam para a fricção entre regras institucionais e práticas sociais, e reforçam a ideia de que os resultados das políticas são mediados por interações culturais, valores locais e trajetórias históricas.

Embora os marcos normativos estabeleçam os contornos da atuação burocrática, são os valores, percepções e interpretações dos burocratas que determinam como essas regras são aplicadas (Lotta; Pires e Oliveira, 2014). Neste sentido, BNR6 relata sua abordagem de entender profundamente a realidade de cada família para propor soluções adequadas, o que demonstra a relevância de uma atuação sensível e contextualizada, característica essencial para lidar com as ambiguidades e contradições das políticas públicas, como discutido por Oliveira (2012).

A interação entre fatores pessoais e institucionais é central para compreender como os burocratas de nível de rua traduzem normas em ações práticas. Além disso, a literatura também aponta para os riscos associados à autonomia e discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Embora a flexibilidade permita a adaptação das políticas às necessidades locais, ela também pode introduzir variações indesejadas na qualidade e na equidade dos serviços prestados (Maynard-Moody e Musheno, 2003). Esse equilíbrio é desafiador, especialmente em contextos em que as normas culturais reforçam a dependência financeira feminina, como destacado por BNR5 ao mencionar que *"muitas mulheres ajudam os maridos no controle dos gastos e nos investimentos, mas o crédito geralmente está no nome do homem"*. Essa dinâmica reflete o que Lipsky (1980) identifica como um dilema fundamental da implementação: a tensão entre a aplicação uniforme das políticas e a necessidade de respostas personalizadas.

A análise também demonstra que, enquanto os valores pessoais ajudam a moldar as práticas dos burocratas, as limitações institucionais e estruturais frequentemente restringem sua capacidade de ação. Ferreira e Medeiros (2016) argumentam que uma compreensão mais integrada do fenômeno da implementação deve considerar tanto as influências institucionais quanto os fatores pessoais. No caso

do Pronaf, a discricionariedade dos burocratas se mostra tanto um recurso quanto uma limitação, permitindo a adaptação às demandas locais, mas também evidenciando barreiras estruturais, como a falta de flexibilização das regras de enquadramento para atender situações específicas.

Por fim, a literatura reforça que a eficácia dos burocratas de nível de rua depende não apenas de suas capacidades individuais, mas também do suporte institucional e organizacional que recebem. Winter (2003) destaca a importância do treinamento contínuo e da supervisão para garantir que os burocratas possam tomar decisões consistentes com os objetivos das políticas públicas, uma necessidade que é confirmada pelos relatos sobre a atualização constante em reuniões e treinamentos mencionados por BNR4 e BNR7.

BNR5 destaca: "*Como hoje tudo é automatizado, qualquer situação que não esteja de acordo o sistema bloqueia e não tem como seguir com os pedidos.*" Essa automação reduz a discricionariedade dos burocratas e dificulta a adaptação das normas às realidades locais, um desafio amplamente discutido na literatura sobre administração pública (Hupe e Hill, 2007; Lipsky, 1980).

Outro aspecto institucional relevante é a dependência de ferramentas de controle, como as CAFs (antigas DAPs), que, segundo BNR6, determinam o enquadramento nas linhas de crédito do Pronaf: "*De acordo com os dados, o documento já apresenta o enquadramento no Pronaf ou não.*" Embora essas ferramentas sejam cruciais para assegurar a conformidade, elas também evidenciam um processo altamente automatizado que pode excluir beneficiários em situações complexas.

BNR6 destaca que, além das CAFs, a automatização dos sistemas de controle aumenta a eficiência, mas também cria barreiras para famílias com dificuldades de documentação ou que não atendem aos critérios rígidos de elegibilidade. Ele afirma: "*Hoje precisamos nos preocupar com os impactos de forçar um enquadramento, pois isso pode até impactar na aposentadoria rural.*" Essa preocupação reflete a necessidade de sistemas mais flexíveis que possam acomodar situações complexas sem comprometer a conformidade normativa.

A literatura reforça que a rigidez normativa pode se tornar uma barreira, especialmente para grupos vulneráveis, como mulheres rurais. Embora BNR1 reconheça a igualdade formal das regras, destaca a falta de incentivos específicos que promovam um maior protagonismo feminino no acesso ao crédito. Isso colabora

com o que Maynard-Moody e Musheno (2003) identificam como um desalinhamento entre as regras institucionais e as necessidades práticas dos cidadãos.

Embora os manuais do crédito rural não estabeleçam distinções formais por gênero, os dados empíricos revelam que a ausência de incentivos específicos e de mecanismos de equidade contribui para a reprodução de desigualdades. BNR1 afirma: *"Seguimos os manuais de crédito rural e se aplica para todos os beneficiados, sobre os quais temos fiscalizações."* No entanto, a implementação prática frequentemente exige mais do que a aplicação mecânica das normas, como aponta Maynard-Moody e Musheno (2003), que defendem que burocratas de nível de rua precisam equilibrar a obediência as regras com uma interpretação sensível às realidades sociais. BNR2 reforça que as normas são auditadas regularmente, mas admite que ajustes locais poderiam melhorar o alcance e a eficácia do programa: *"Por ser uma política pública, o Pronaf segue normas e regras que são auditadas."*

Outro aspecto destacado pelos participantes é a importância das redes de apoio e parcerias locais. BNR3 menciona a colaboração com governos locais e organizações de apoio, sindicatos e instituições financeiras, que auxiliam na divulgação e implementação do Pronaf. Essas parcerias refletem o que Barrett (2004) descreve como a importância das redes interinstitucionais para fortalecer a implementação de políticas públicas. No entanto, essas colaborações também podem enfrentar desafios, como a falta de alinhamento entre os diferentes níveis de governo e a escassez de recursos, o que compromete o alcance dessas parcerias.

A disponibilidade institucional também é valorizada como estratégia de inclusão. BNR afirma: *"Estar disponível como instituição financeira para orientar e auxiliar as demandas das mulheres rurais."* Ao mesmo tempo, reconhece que as barreiras culturais persistem: marido é quem concentra o crédito normalmente, "Essa tensão entre intenção institucional e práticas sociais se aproxima da noção de "limitações relacionais" proposta por Hupe e Hill (2007), que destacam os entraves enfrentados pelos burocratas quando suas ações colidem com estruturas sociais resistentes à mudança.

Por fim, os relatos indicam que a supervisão institucional, conduzida por órgãos como o Banco Central e entidades federais, tende a priorizar a conformidade técnica e documental, reforçando uma lógica de responsabilização formal. Tal modelo, ainda que necessário, pode induzir a comportamentos conservadores por parte dos burocratas de nível de rua que evitam decisões criativas com receio de sanções. A

literatura destaca que, para além da fiscalização, é fundamental investir em formação contínua, suporte técnico e mecanismos de aprendizagem institucional (Winter, 2003), elementos que foram mencionados positivamente por BNR4 e BNR7 ao relatarem a realização de treinamentos e atualizações regulares.

Em síntese, a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf é atravessada por um conjunto de limitações e possibilidades institucionais que se expressam nas margens de autonomia, nas ferramentas de controle, na rigidez normativa e na cultura organizacional. A análise reforça que a eficácia das políticas públicas depende tanto da qualidade das normas quanto da capacidade dos burocratas de nível de rua em navegar entre regras, valores e contextos. Em ambientes marcados por desigualdades estruturais e rigidez normativa, é fundamental promover um equilíbrio entre padronização e sensibilidade contextual, garantindo que a política alcance seus objetivos de forma equitativa e eficaz.

5.2.3 Fatores relacionais: interação entre burocratas, mulheres rurais e entidades

Os fatores relacionais na implementação do Pronaf desempenham um papel fundamental na construção de confiança, acessibilidade e inclusão das beneficiárias, especialmente no contexto das mulheres rurais. As dinâmicas interpessoais e as relações emergem como elementos centrais na interação entre os burocratas de nível de rua e as beneficiárias, moldando o alcance e a eficácia do programa. A seguir, os fatores relacionais são analisados em três dimensões interligadas: relação com os cidadãos, redes e parcerias, e confiança considerando as opiniões dos entrevistados.

A literatura sobre burocratas de nível de rua, enfatiza a importância das interações interpessoais no processo de implementação de políticas públicas. Segundo Lipsky (1980), a interação direta entre os burocratas e os cidadãos é o espaço onde as políticas públicas ganham significado prático. Além disso, Maynard-Moody e Musheno (2003) destacam que os burocratas frequentemente ajustam suas ações com base em valores comunitários e nas necessidades específicas dos cidadãos, como forma de superar as barreiras impostas pelas normas institucionais e culturais.

A interação entre os burocratas e as mulheres rurais beneficiárias configuram espaço de implementação, no qual a confiança e a escuta ativa se revelam fundamentais. BNR1 destaca a importância de uma abordagem participativa e direta,

envolvendo-se em eventos organizados para mulheres rurais para transmitir informações e fortalecer o diálogo. Ele relata: "*Participar dos eventos que as mulheres promovem, mostrando que elas como podem acessar e transmitindo informações relevantes como a demonstração da capacidade de pagamento de acordo com as notas do bloco de produtor rural, por exemplo.*" Essa prática demonstra uma tentativa de estabelecer um vínculo de confiança com as beneficiárias, reconhecendo que a proximidade e a comunicação clara são ferramentas essenciais para engajar as mulheres no programa.

BNR6 adota uma abordagem ainda mais personalizada e humanizada, destacando que "*Buscamos falar linguagem clara, procurando manter contato para acompanhar se deu tudo certo.*" Essa estratégia reflete as recomendações de Maynard-Moody e Musheno (2003) sobre a importância de atender às demandas dos cidadãos de maneira sensível e adaptativa. No entanto, BNR6 também reconhece os desafios culturais, mencionando que "*Fator cultural do homem estar à frente dos financiamentos, embora a mulher que faz quase tudo.*" Essa observação ressalta a necessidade de não apenas superar barreiras institucionais, mas também de enfrentar os preconceitos culturais que limitam a participação feminina.

BNR2 e BNR3 ampliam essa perspectiva ao destacar a relevância do conhecimento adquirido em eventos comunitários e na interação com os agricultores, reforçando a necessidade de uma implementação adaptativa das políticas. Matland (1995) observa que a ambiguidade nas normativas pode ser benéfica, pois permite a experimentação e o aprendizado durante a execução, o que se reflete nas práticas desses burocratas ao lidar com situações de enquadramento ou limitações de crédito. Ainda assim, a adaptação não elimina tensões inerentes ao processo, como as mencionadas por BNR3, que nota a persistência histórica da titularidade masculina, mesmo em contextos em que as mulheres desempenham papéis centrais na gestão financeira familiar ou que tenham mesmos direitos sobre a propriedade da terra.

A relação entre os burocratas e os cidadãos é o ponto de contato mais sensível da política pública, onde a norma se transforma em ação, como apontam Lipsky (1980) e Maynard-Moody e Musheno (2003). A pesquisa revelou que há a valorização da participação em eventos voltados às mulheres rurais, usando esses espaços como meios de aproximação, escuta ativa e orientação. Ainda ressaltam a necessidade do uso de linguagem clara e o acompanhamento contínuo como ferramentas de engajamento.

BNR2 adota uma abordagem estruturada baseada em parcerias institucionais para ampliar o alcance e a eficácia do programa. Ele menciona: "*Nossos grandes parceiros são as prefeituras municipais, [...] cooperativas de crédito, bancos e sindicatos.*" Essa estratégia reforça a importância das redes interinstitucionais, conforme descrito por Barrett (2004), que argumenta que parcerias são fundamentais para superar as limitações dos recursos e expandir o impacto das políticas públicas. No entanto, a dependência de redes institucionais pode ser insuficiente para lidar com barreiras culturais mais profundas, como a persistência de estruturas patriarcais que restringem a autonomia feminina.

BNR2 e BNR3 ampliam essa perspectiva ao destacar a relevância do conhecimento adquirido em eventos comunitários e na interação com os agricultores e entidades, reforçando a necessidade de uma implementação adaptativa das políticas. Matland (1995) observa que a ambiguidade nas normativas pode ser benéfica, pois permite a experimentação e o aprendizado durante a execução, o que se reflete nas práticas desses burocratas ao lidar com situações de enquadramento ou limitações de crédito.

BNR7 ressalta que possuem parcerias fortes com entidades, sindicatos e comércio de máquinas agrícola que atuam em conjunto para divulgar as linhas de crédito e disponibilidade de recursos. BNR8 em sua entidade adotam o uso de redes sociais e grupos de parceiros ligados a agricultura, desta forma todos representantes tem acesso para se atualizar das informações e ações que envolvem o Pronaf.

Ainda assim, a adaptação não elimina tensões inerentes ao processo, como as mencionadas por BNR3, que nota a persistência histórica da titularidade masculina, mesmo em contextos em que as mulheres desempenham papéis centrais na gestão financeira familiar ou que tenham mesmos direitos sobre a propriedade da terra.

No entanto, como alertam Barrett (2004) e Matland (1995), essas redes nem sempre conseguem enfrentar desafios culturais arraigados, como a permanência da titularidade masculina no crédito rural, mesmo quando as mulheres desempenham papel central na gestão da propriedade.

BNR4, BNR5, BNR6 e BNR7 oferecem detalhes sobre estratégias voltadas à construção de confiança e acessibilidade para as beneficiárias. BNR4 menciona: "*Atender de maneira clara e transparente, buscando suprir a demanda do produtor rural.*" A transparência é destacada como uma ferramenta essencial para construir confiança, alinhando-se às discussões de Coelho e Fernandes (2017) sobre como a

clareza e a previsibilidade das ações institucionais aumentam a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. BNR5 reforça essa abordagem ao destacar a importância de explicar detalhadamente as regras e prazos, afirmando: "*Procuramos explicar bem as regras, os prazos de pagamentos e os valores.*"

Ainda para o BNR6 é importante se preocupar com o resultado do atendimento, se houve evolução e se a agricultura conseguiu seu crédito e salienta: "*A entidade tem um nome forte se tradição na ajuda aos agricultores*". BNR7 saliente que para manter a confiança das mulheres rurais no Pronaf, busca incentivar o seu envolvimento na estrutura financeira da família.

Já para o BNR3, a melhor estratégia é: "*Estar disponível como instituição financeira dando acesso aos contatos para orientar e auxiliar nas demandas ou dúvidas. Muitas vezes elas recebem informação de revendas ou empresas e preferem conversar com a gente para ter mais segurança*".

As falas dos participantes evidenciam tanto as estratégias adotadas para fortalecer essas relações quanto os desafios culturais e estruturais que ainda limitam a plena participação feminina no acesso ao crédito rural. Essas práticas são consistentes com a necessidade de comunicação eficaz, conforme argumentado por Matland (1995), que aponta que a clareza na comunicação é fundamental para reduzir ambiguidades e aumentar a adesão às políticas.

Em síntese, a análise dos fatores pessoais, institucionais e relacionais evidencia que os burocratas de nível de rua desempenham um papel central na forma como o Pronaf se concretiza no cotidiano das agricultoras familiares. Suas percepções, valores, estratégias de interação e margens de discricionariedade moldam práticas que podem, por um lado, promover o acesso ao crédito e, por outro, reforçar barreiras já consolidadas historicamente. As falas dos entrevistados revelam que, mesmo diante de normas rígidas e recursos limitados, muitos burocratas buscam adaptar procedimentos, orientar beneficiárias e estabelecer redes de apoio, mas também reconhecem que as estruturas institucionais e as normas culturais ainda impõem restrições significativas para a plena inclusão das mulheres como titulares do crédito rural.

Considerando esses condicionantes, torna-se fundamental compreender como as próprias mulheres rurais percebem esse processo, suas experiências de interação com os burocratas e os desafios vivenciados para acessar o Pronaf. Assim, a seção a seguir apresenta a percepção das beneficiárias entrevistadas, evidenciando como

suas trajetórias, expectativas, dificuldades e estratégias dialogam ou tensionam com os limites e possibilidades apontados pelos burocratas. Esse olhar amplia a compreensão sobre as condições reais de implementação do Pronaf no território, revelando contradições, avanços e as lacunas que persistem na busca por maior equidade de gênero no crédito rural.

5.3 Percepção das mulheres rurais sobre processo de acesso ao Pronaf

Essa seção tem por objetivo as percepções das mulheres entrevistadas sobre a interação com os burocratas de nível de rua e suas experiências no acesso ao Pronaf, evidenciando os elementos que condicionam a implementação da política pública no território. Os relatos coletados revelam a centralidade das interações institucionais na viabilização do crédito e na mediação das exigências burocráticas, destacando o papel desempenhado por bancos, cooperativas, sindicatos e serviços de assistência técnica.

As entrevistas apontam que, embora o acesso ao Pronaf seja marcado por entraves formais e exigências documentais, o suporte institucional recebido pelas mulheres foi decisivo para a efetivação de seus projetos produtivos. A literatura de Lipsky (2019) contribui para compreender como os burocratas de nível de rua atuam diretamente com o público, exercem discricionariedade no atendimento e operam como tradutores da política pública, ajustando diretrizes formais às situações concretas vividas pelos beneficiários. Essa mediação é amplamente reconhecida pelas entrevistadas, como exemplifica o relato de MP3: *“Teve uma vez que não tinha mais dinheiro para o Pronaf, terminou antes de chegar a nossa vez. Ficamos preocupados, mas um mês depois avisaram que a gente ia receber”*.

A fala de MP4 também ilustra a importância da orientação institucional no enfrentamento das barreiras iniciais: *“Quando fiz o financiamento da terra, precisava de muita coisa e a gente não sabia como fazer, o banco nos dizia onde ir e o que pedir. Quando fui fazer o do trator já ficou mais fácil”*. As instituições são percebidas como facilitadoras no processo de acesso ao crédito, orientando e acompanhando as beneficiárias na organização documental e no encaminhamento das propostas. A clareza e a disponibilidade das informações são destacadas por todas as entrevistadas como um aspecto crucial. MP2, por exemplo, relata: *“A moça do banco*

logo viu que eu poderia fazer o Pronaf Mulher e tinha recurso. Ela que me ofereceu e disse tudo que precisava e deu certo”.

A atuação integrada entre instituições é referida como fator estruturante para a efetivação da política, em consonância com a proposta de Evans (1995) sobre a importância das redes estatais e sociais para o desenvolvimento local. MP4, ao projetar novos investimentos, menciona a influência das informações recebidas: *“Estamos pensando mais à frente pegar outro financiamento para aumentar o galpão”.* Já MP5 reforça como a orientação dos burocratas é essencial para a continuidade da produção: *“A gente precisa, porque com o custeio de milho podemos vender na feira e também tratar as vacas, porcos e galinhas. Sem a ajuda do banco e do sindicato a gente fica perdida”.*

A regularidade documental e a clareza das regras aparecem como elementos recorrentes nas falas das entrevistadas, que relatam ter recebido apoio para cumprir tais exigências. MP1 observa: *“Sempre precisa comprovar se tem como pagar, se tem a documentação da terra, os comprovantes dos blocos que se leva no sindicato e depois no banco onde vou buscar o financiamento”.* MP2 complementa: *“O Pronaf é cheio de regras, o atendente pede bastante documento. Estou acostumada a correr e o pessoal do sindicato ou EMATER me ajuda sempre que preciso”.*

A atuação conjunta de bancos, EMATER e sindicatos é amplamente valorizada. MP1 destaca: *“Todos têm uma parte a fazer e tentam nos ajudar. O sindicato ou EMATER fazem o CAF, tem o CAR e ainda os projetos para agroindústrias.”* MP2 reforça a importância dessa rede institucional para viabilizar seu projeto produtivo: *“Foi graças à ajuda de todos que hoje tenho minha estufa de morangos financiada, e já construímos outra sem financiamento”.* Como aponta Pires (2011), a capacidade dos burocratas de adaptar as diretrizes formais à realidade local é determinante para a efetividade da política, sendo potencializada por parcerias interinstitucionais.

A fiscalização e o controle também são percebidos de forma positiva pelas entrevistadas, que compreendem tais mecanismos como garantidores do bom uso dos recursos públicos. MP3 comenta: *“Acho que tudo é bem controlado, já tem os valores que se pode pegar para cada hectare e os prazos de vencimento”.* MP5 também valoriza a fiscalização: *“Eles fazem muitas consultas com os nossos documentos.”*

As ações desenvolvidas pela EMATER são especialmente destacadas por sua dimensão educativa e comunitária. MP3 relata: *“EMATER e o sindicato ajudam para*

entregar o que precisa no banco, que a gente é cliente." MP4 reforça: *"A EMATER tem atividades com o clube de mães, e lá a gente tem rodas de conversas e se fala sobre diversos assuntos, tem palestras e falam quando tem os Pronaf e quando ir no banco tanto lembrando dos pagamentos e quando terá novo recurso."* Mesmo diante da complexidade burocrática, as mulheres relatam que o suporte técnico foi suficiente para superar os desafios, como afirma MP5: *"Mais complicado foi fazer o CAF, mas deu tudo certo"*.

A prestação dos serviços públicos está condicionada não apenas às normas formais, mas à capacidade dos burocratas de interpretar e ajustar as diretrizes conforme as demandas dos usuários (Lipsky, 2019). O relato de MP2 reforça esse ponto ao mencionar que, com a assistência da EMATER, aprendeu a produzir geleias de morango, ampliando a renda familiar e diversificando a produção: *"Em vista técnica pela EMATER aprendi a fazer geleia de morango inteiro e aqui vende tudo. Estou muito feliz com o investimento e o retorno financeiro para conseguir pagar as parcelas"*.

A equidade no atendimento é outro ponto salientado pelas entrevistadas. MP3 relata: *"Vi que as mesmas perguntas que fizeram para mim, fizeram para o meu marido quando pegou financiamento"*. MP4 reforça: *"As regras são as mesmas para homens e mulheres, não vejo diferença"*. Embora essas falas apontem para um tratamento isonômico, as entrevistadas também reconhecem que fatores socioculturais ainda limitam o protagonismo feminino nas negociações, especialmente quando o financiamento é realizado em nome dos maridos. Segundo Evans (1995), a burocracia não é apenas um mecanismo de controle, mas também uma ferramenta para garantir a equidade e a efetividade no uso de recursos públicos. MP1 e MP2 afirmam não terem sofrido discriminação direta por serem mulheres, mas reconhecem que a maioria das agricultoras ainda recorre aos companheiros para conduzir os trâmites financeiros. Como observa MP2: *"Provavelmente porque são casadas e fazem no nome do marido. Eu conheço bem poucas mulheres que fizeram Pronaf"*. MP5 acrescenta: *"Sempre que posso eu incentivo minhas amigas a buscar o Pronaf em nome delas, porque na verdade, na maioria das que estão na feira, são as mulheres que puxam a frente na produção e na hora de organizar a feira"*.

O Pronaf é também compreendido como um instrumento de segurança produtiva, especialmente em contextos de vulnerabilidade. MP1 afirma: *"Sem o Pronaf a gente não tem como produzir, com ele a gente tem prazo para pagar depois da*

colheita, tem juros baixos e ainda se tiver problemas de clima tem o seguro Proagro". A confiança nas instituições é reiterada por MP4: "Eu confio no pessoal que nos ajuda com o Pronaf, até as parcelas dos financiamentos eu mesma controlo tudo, claro que precisamos fazer a nossa parte".

Lotta (2015), enfatiza que o acesso às políticas públicas está condicionado à atuação dos burocratas, que ao interagirem com os cidadãos tornam regras complexas mais acessíveis. O relato de MP1, que assumiu a condução da propriedade após a doença do marido, evidencia como a orientação recebida foi determinante para que ela se sentisse apta a assumir o financiamento. MP2 também destaca a importância do apoio institucional para a implantação de suas estufas: *"Com o apoio do marido, busquei informações na EMATER e bancos para implantar as estufas e fui direcionada para fazer o projeto e solicitar o financiamento".*

A construção de vínculos com os funcionários das instituições é percebida como um diferencial no atendimento. MP2 afirma: *"Eu tenho o contato de todos no WhatsApp. Se tenho dúvidas ou preciso de informação, quando pergunto eles logo me respondem".* Esse acompanhamento contribui para o cumprimento das exigências burocráticas, como observa MP3: *"Se a gente não tiver os documentos e pagar em dia, a gente sabe que fica sem o financiamento".* A entrevistada MP3 destaca a importância de cumprir prazos e regularidades documentais, pois entende que qualquer falha pode prejudicar o acesso ao financiamento: *"Se a gente não tiver os documentos e pagar em dia, a gente sabe que fica sem o financiamento."* Da mesma forma, MP5 ressalta a necessidade de organização: *"Sempre reforçam tudo que precisa e os prazos para entregar."*

Apesar da igualdade formal assegurada pela política, as barreiras culturais ainda operam como limitadores do protagonismo feminino no meio rural (Siliprandi, 2015). A sugestão de MP5 de aumentar o número de atendentes mulheres, promover reuniões com foco nas experiências femininas e usar canais digitais para divulgação, aponta para caminhos possíveis de fortalecimento da participação das mulheres nas políticas públicas.

Por fim, as entrevistadas destacam que o apoio institucional foi determinante para superar as exigências formais e acessar o programa. A continuidade na formação dos burocratas de nível de rua, combinada com estratégias específicas para ampliar a participação das mulheres, é apontada como fundamental para que o Pronaf cumpra sua função de maneira inclusiva e equitativa. Algumas entrevistadas sugeriram formas

de melhorar o atendimento e o acesso às informações. Entre as sugestões estão maior frequência de reuniões comunitárias com ênfase aos direitos das mulheres rurais, nos encontros dar espaço para apresentação de casos de mulheres que acessaram o Pronaf e como conduzem no dia a dia sua atividade, ter mais mulheres como atendentes ou técnicas nos órgãos envolvidos, e a criação de canais específicos de atendimento e divulgação principalmente usando os grupos de mensagens e redes sociais. Ainda, sugestão mais mulheres no quadro técnico e atendimento, o que pode contribuir para a superação de barreiras culturais e para o fortalecimento da confiança das beneficiárias.

Os achados desta pesquisa confirmam resultados de estudos anteriores sobre o Pronaf Mulher, como os de Siliprandi (2015) e Schmitt *et al.* (2017), ao evidenciarem que, embora o suporte institucional via burocratas de nível de rua, sindicatos, cooperativas e serviços de assistência técnica seja essencial para viabilizar o acesso ao crédito, ele ainda não é suficiente para enfrentar de forma estrutural as barreiras culturais e burocráticas que limitam o protagonismo feminino no meio rural; assim, o Pronaf segue cumprindo parcialmente seu papel de instrumento de inclusão produtiva, mas demanda investimentos em estratégias mais sensíveis às especificidades de gênero, com ações que combinem orientação técnica, formação cidadã e estímulo à autonomia das mulheres na condução dos financiamentos.

5.4 Análise comparativa das percepções e experiências de burocratas e beneficiárias

Esta seção apresenta a análise comparativa das percepções de burocratas de nível de rua e mulheres beneficiárias do Pronaf, evidenciando como se materializa, na prática, a triangulação entre diretrizes institucionais, ação implementadora e realidades locais da agricultura familiar. Ao confrontar as falas, observa-se como normas formais se ajustam ou se tensionam diante das práticas cotidianas dos agentes intermediários, revelando avanços, lacunas e contradições no acesso ao crédito rural pelas mulheres. Assim, a análise destaca não apenas as convergências em torno do propósito de fortalecimento da agricultura familiar, mas também as disputas simbólicas, burocráticas e culturais que moldam, no nível local, a efetividade da política pública.

Os burocratas de nível de rua tendem a reforçar seu papel institucional e técnico, muitas vezes associados à eficiência e à legalidade do processo (Lipsky, 2019), enquanto as mulheres beneficiárias enfatizam a importância da sensibilidade no atendimento e do reconhecimento de suas trajetórias e necessidades específicas, aspecto destacado por Deere e León (2002) como fundamental para o acesso das mulheres aos recursos produtivos.

Quanto à discricionariedade, os burocratas de nível de rua reconhecem que utilizam certa margem de flexibilidade para adaptar as exigências formais às realidades locais, ainda que dentro dos limites das normas estabelecidas. Essa atuação, conforme argumenta Lipsky (2019), é intrínseca ao trabalho dos burocratas de nível de rua, que operam em contextos marcados por escassez de recursos e ambiguidades normativas. Para as beneficiárias, essa flexibilidade é percebida como facilitadora, sendo frequentemente decisiva para a viabilização do acesso ao crédito. Grisa (2012) aponta a mediação institucional como central na dinâmica do Pronaf, revelando um padrão de atuação que se apoia tanto na formalidade quanto na negociação cotidiana.

No que se refere às leis, normas e sistemas de controle, há consenso sobre sua rigidez. Os burocratas de nível de rua compreendem esses instrumentos como garantidores da legalidade e da eficiência na alocação de recursos, mas também reconhecem que, por vezes, esses mesmos mecanismos dificultam o atendimento às situações complexas encontradas no campo. Já as mulheres os encaram como um desafio, especialmente quando esbarram em exigências burocráticas, mas, ainda assim, reconhecem sua legitimidade. Esse paradoxo entre controle e acesso é observado por Schneider e Inácio (2017), que ressaltam como a burocracia pode tanto incluir quanto excluir sujeitos políticos.

Na relação com os cidadãos, os burocratas de nível de rua relatam limitações de tempo, estrutura e equipe como obstáculos para um atendimento mais próximo e personalizado. Ainda assim, suas falas revelam empenho em manter vínculos de confiança e orientar de forma pedagógica os agricultores, mesmo que sob pressão. As mulheres, por sua vez, valorizam esse esforço, destacando o papel da escuta qualificada e da clareza nas orientações, elementos que, segundo Spink (2011), constroem relações de reconhecimento mútuo entre Estado e cidadania.

A dimensão das redes e parcerias é positivamente mencionada por ambos os grupos. Os burocratas de nível de rua afirmam que a atuação conjunta entre

sindicatos, cooperativas, associações e a EMATER potencializa os resultados da política, reforçando o que Matland (1995) define como implementação contingente, marcada pela interação entre recursos e consenso. As beneficiárias também reconhecem que o apoio coletivo, seja na forma de redes de mulheres ou organizações locais, foi determinante para acessar e manter-se no programa.

Por fim, em relação à confiança, há uma percepção compartilhada entre técnicos e agricultoras. Os burocratas de nível de rua sentem-se legitimados nos territórios, sendo procurados inclusive fora do expediente, e as mulheres relatam confiar nos profissionais, inclusive mantendo contato contínuo para esclarecer dúvidas. Essa confiança, segundo Grisa (2010), é construída na prática, ao longo de interações sucessivas, e é essencial para garantir a efetividade e a justiça da implementação. A seguir, o Quadro 11 apresenta síntese dos resultados das percepções dos burocratas de nível de rua e das mulheres rurais.

Quadro 11. Análise comparativa das percepções de burocratas de nível de rua e mulheres beneficiárias do Pronaf

Aspecto	Percepção dos burocratas de nível de rua	Percepção das mulheres beneficiárias
Valores e crenças	Ênfase na eficiência, legalidade e no cumprimento das normas.	Ênfase no atendimento sensível, acolhedor e reconhecimento de suas trajetórias.
Discrecionabilidade	Reconhecem ajustes e adaptações dentro dos limites formais.	Acreditam que a flexibilidade dos técnicos viabiliza o acesso.
Normas e controle	Veem as normas como garantia de justiça e transparência.	Reconhecem o controle como necessário, mas sentem barreiras na burocracia.
Relação com cidadãos	Buscam construir vínculo, mas há limites de tempo e equipe.	Valorizam a escuta, a paciência e a orientação clara e contínua.
Redes e parcerias	Destacam a importância de sindicatos, EMATER e associações.	Reforçam o apoio coletivo como decisivo para acessar o Pronaf.
Confiança	Sentem-se legitimados e procurados além do expediente.	Confiam nos técnicos e mantêm contato próximo para dúvidas.
Gênero	Reconhecem o tema, mas nem sempre atuam com foco específico.	Apontam barreiras culturais, sugerem mais mulheres nos quadros técnicos.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A análise comparativa evidencia como burocratas de nível de rua e mulheres beneficiárias partilham percepções convergentes em torno da importância do Pronaf, mas também revelam tensões entre as exigências normativas e as condições reais de acesso. Enquanto os burocratas destacam a legalidade, o controle e os limites institucionais de sua atuação, as mulheres enfatizam a dimensão relacional, a sensibilidade no atendimento e as barreiras culturais ainda presentes. Esses achados reforçam a centralidade da mediação cotidiana, das parcerias interinstitucionais e do reconhecimento das especificidades de gênero como elementos fundamentais para que a política pública alcance seus objetivos de forma mais equitativa.

De forma integrada, a comparação evidencia que a experiência concreta das beneficiárias do Pronaf não pode ser dissociada das práticas e interpretações dos burocratas de nível de rua, que atuam como agentes mediadores entre as normas formais do programa e as condições reais de vida e produção da agricultura familiar. Essa relação revela um espaço de negociações, flexibilidades e tensões que se manifestam no atendimento, na análise dos projetos e na orientação técnica, tornando evidente que a implementação do Pronaf é uma construção cotidiana, marcada por trocas simbólicas, disputas de sentidos e relações de confiança mútua (Lipsky, 1980; Grisa, 2012). Nesse contexto, as percepções colhidas apontam que o fortalecimento da agricultura familiar e a ampliação do protagonismo feminino no campo dependem não apenas da existência de políticas públicas, mas também da qualidade da interação entre Estado e cidadania no nível local.

3.5 Entre normas e práticas: a triangulação entre políticas públicas, burocratas de nível de rua e agricultura familiar no Pronaf

A análise dos dados empíricos permitiu compreender que a implementação do Pronaf no território do Vale do Rio Pardo se dá por meio de uma triangulação dinâmica entre as diretrizes institucionais da política pública, a atuação dos burocratas de nível de rua e as estratégias das famílias agricultoras, em especial das mulheres. Essa triangulação, longe de representar uma mera conexão entre níveis distintos, configura-se como um campo de tensões e negociações, onde os sentidos da política são constantemente (re)construídos. Ao observar as práticas cotidianas de atendimento, os critérios informais adotados pelos agentes e os modos de abordagem das mulheres ao crédito, torna-se evidente que a política se materializa de forma situada,

atravessada por relações de poder, desigualdades de gênero e condições locais de trabalho.

A abordagem multiescalar adotada no estudo foi essencial para apreender a complexidade do processo de implementação. No nível macro, os marcos legais e normativos do Pronaf apresentam diretrizes que, em tese, buscam garantir equidade no acesso ao crédito, especialmente com a criação de linhas específicas como o Pronaf Mulher. No entanto, ao se descer ao nível meso, observa-se como as instituições de ATER e as agências bancárias locais operam essas diretrizes, muitas vezes reproduzindo filtros e barreiras que relativizam os avanços institucionais. Já no nível micro, as interações entre burocratas e beneficiárias revelam as mediações subjetivas, afetivas e relacionais que condicionam as decisões e os encaminhamentos dos processos.

Nesse sentido, a triangulação teórica permitiu evidenciar que os burocratas de nível de rua não são meros executores neutros da política, mas sim atores ativos, cujas interpretações e decisões influenciam diretamente quem acessa o crédito, em que condições e com quais justificativas. Muitos desses profissionais revelaram agir com base em critérios morais, percepções pessoais sobre o perfil da agricultora ou mesmo pela pressão de metas institucionais e limitações operacionais. Esses elementos interferem no julgamento sobre a “capacidade produtiva” ou “responsabilidade” da mulher como tomadora de crédito, o que demonstra o quanto os filtros de gênero ainda permeiam a atuação técnica e burocrática.

Do lado das mulheres agricultoras, a pesquisa revelou estratégias diferenciadas de aproximação ao Pronaf, que vão desde a tentativa de protagonizar o processo de solicitação do crédito até o recurso a parcerias com técnicos de confiança ou a insistência junto ao banco para ser atendida em nome próprio.

Outro aspecto relevante identificado na triangulação é o peso das condições institucionais e organizacionais que moldam a atuação dos burocratas. A ausência de protocolos claros para promover o acesso de mulheres ao crédito acaba contribuindo para a reprodução de desigualdades. Mesmo quando há intenção individual de ampliar a inclusão, a estrutura institucional nem sempre oferece meios efetivos para tanto. Assim, a implementação da política depende, em grande medida, das margens de autonomia e dos limites de atuação que esses profissionais enfrentam cotidianamente.

O cruzamento entre as entrevistas com técnicos e com as agricultoras possibilitou uma visão mais densa sobre os desencontros entre expectativa e prática. Para os técnicos, muitas vezes, as dificuldades são atribuídas à falta de documentos, à ausência de projetos viáveis ou à resistência das próprias famílias em colocar o crédito no nome das mulheres. Já as beneficiárias relatam a falta de informação acessível, a insegurança em lidar com instituições e a predominância da figura masculina nas decisões familiares como fatores que dificultam sua autonomia no processo. Essa divergência de perspectivas reforça a importância de se considerar a experiência dos diferentes sujeitos envolvidos na política pública, sem hierarquizar seus saberes ou vivências.

Por fim, a triangulação entre políticas públicas, burocratas de nível de rua e mulheres da agricultura familiar revelou-se uma chave analítica potente para compreender como o Pronaf se concretiza (ou não) nos territórios. Essa abordagem permitiu captar as nuances da implementação, indo além das análises institucionais ou estatísticas, para explorar os aspectos relacionais, simbólicos e estruturais que operam nas margens do Estado. Ao fazer isso, contribui-se para o aprofundamento de uma perspectiva crítica e situada sobre as políticas públicas no campo, evidenciando que sua efetividade não depende apenas do desenho normativo, mas principalmente da mediação cotidiana.

Dessa forma, as análises realizadas evidenciam que a implementação do Pronaf no território é atravessada por múltiplos condicionantes institucionais, relacionais e de gênero, que afetam diretamente a atuação dos burocratas de nível de rua e o acesso das mulheres ao crédito. A triangulação entre políticas públicas, práticas institucionais e experiências das agricultoras permitiu compreender a complexidade do processo de implementação. A seguir, nas considerações finais, são retomados os principais achados e suas implicações para o aprimoramento das políticas voltadas à agricultura familiar com perspectiva de gênero.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo compreender como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf e suas implicações no acesso das mulheres rurais ao crédito no Vale do Rio Pardo. Sua originalidade reside na articulação entre uma abordagem qualitativa e uma perspectiva de gênero, destacando os desafios enfrentados por mulheres agricultoras e permite revelar entraves institucionais, relacionais e culturais que influenciam o acesso efetivo ao crédito.

A pesquisa demonstrou que os burocratas não atuam apenas como executores das normas, mas como mediadores que, com base em suas experiências, valores e compreensões sobre gênero, moldam a implementação do Pronaf. Fatores pessoais e institucionais influenciam diretamente a forma de atendimento e interpretação das regras. A sensibilidade dos agentes às questões de gênero se mostrou um diferencial importante para o acesso mais equitativo ao crédito pelas mulheres.

A partir dos dados coletados e analisados, foi possível atingir os objetivos traçados. O primeiro objetivo específico, é identificar os fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua envolvidos na liberação do Pronaf no Vale do Rio Pardo e foi alcançado pelas entrevistas qualitativas, que permitiram compreender como as experiências pessoais, crenças e valores desses profissionais moldam suas decisões e interações com as beneficiárias.

A pesquisa revelou que os fatores pessoais, como crenças, valores e experiências prévias dos burocratas, desempenham um papel fundamental na interpretação das normas do Pronaf e na forma como o atendimento é prestado às mulheres rurais. Observou-se que agentes buscam com maior sensibilidade às questões de gênero tendem a facilitar o acesso das agricultoras ao crédito, enquanto aqueles com perspectivas mais conservadoras podem reforçar barreiras institucionais e podem dificultar a obtenção do financiamento.

Em relação aos fatores institucionais, ficou evidente que a burocracia excessiva, as regras rígidas e falta de flexibilização em algumas normas tendem a impactar negativamente o acesso ao crédito. A pesquisa também demonstrou que a estrutura organizacional dos bancos e entidades envolvidas nem sempre consegue transmitir claramente o fluxo do processo, deixando dúvidas e insegurança no

atendimento, comprometendo a confiança e eficiência no processo, principalmente quando se trata da primeira operação de crédito.

Já os fatores relacionais mostraram-se decisivos, especialmente no que tange à interação entre burocratas e beneficiárias. As relações interpessoais estabelecidas ao longo do processo de solicitação do crédito influenciam diretamente a confiança das agricultoras no sistema e sua decisão de prosseguir ou desistir do financiamento. A existência de redes de apoio e o envolvimento de sindicatos e assistência técnica foram apontados como elementos que podem mitigar barreiras institucionais e promover um acesso mais equitativo ao Pronaf.

O segundo objetivo específico é investigar as percepções e experiências das mulheres rurais do Vale do Rio Pardo no processo de solicitação e obtenção de crédito do Pronaf e foi alcançado ao ouvir diretamente as mulheres beneficiárias do programa.

As percepções das mulheres rurais sobre o processo de obtenção de crédito, em sua maioria, refletiram dificuldades burocráticas e ainda a falta de acesso a informações claras e objetivas, principalmente na busca de linhas de crédito de investimento. Algumas entrevistadas relataram a necessidade de recorrer ao marido, familiares ou sindicatos, para conseguirem avançar no processo de solicitação do financiamento. Seus relatos destacaram dificuldades no acesso à informação, sensação de exclusão e falta de preparo para lidar com a burocracia exigida. Por outro lado, algumas mulheres que tiveram experiências positivas enfatizaram a importância dos burocratas que demonstraram sensibilidade e apoio.

O terceiro objetivo específico é avaliar os principais desafios enfrentados pelas mulheres rurais no acesso ao Pronaf, considerando os aspectos burocráticos, sociais e culturais, foi atingido ao integrar as perspectivas dos burocratas e das mulheres.

As dificuldades enfrentadas pelas mulheres no acesso ao Pronaf, como a exigência de titularidade da terra, falta de informação clara e burocracia excessiva, estão atreladas a estruturas sociais e culturais que ainda colocam os homens como principais protagonistas no meio rural. Mesmo quando cumprem os requisitos técnicos e produtivos, as mulheres encontram obstáculos relacionados à análise de crédito, restrições cadastrais ou limitação de recursos no Plano Safra.

Entre as contribuições teóricas, destaca-se a triangulação entre o desenho institucional das políticas, a atuação dos burocratas de nível de rua e as vivências das beneficiárias, o que possibilitou uma compreensão mais ampla e profunda dos limites e potencialidades do Pronaf sob a ótica de gênero. A pesquisa também evidenciou

lacunas nos sistemas de informação públicos, como a ausência de dados desagregados por gênero e linha crédito a nível municipal, estadual e nacional. Essa limitação estatística compromete uma análise mais precisa sobre padrões de acesso e desigualdades regionais, dificultando a formulação de diagnósticos aprofundados sobre o perfil das beneficiárias. Para contornar essa lacuna, optou-se por examinar os dados do Pronaf Mulher nos estados da Região Sul, ainda que de forma agregada.

Entre as recomendações, destaca-se a necessidade de capacitações regulares para os agentes implementadores, melhorias no fluxo de informações para as beneficiárias e maior articulação entre as instituições envolvidas no Pronaf. Sugere-se ainda a ampliação de linhas de microcrédito e a promoção de ações que incentivem a autonomia financeira das mulheres, contribuindo para a redução das desigualdades de gênero na agricultura familiar.

Quanto às limitações da pesquisa, merecem destaques primeiramente, o recorte geográfico focado no Vale do Rio Pardo que pode limitar a generalização dos resultados para outras regiões do Brasil. Segunda, a dependência de dados qualitativos, baseados em percepções individuais, pode introduzir vieses interpretativos que não refletem toda a complexidade do fenômeno investigado. Terceira foi a ausência de dados públicos por gênero que dificultou uma análise mais precisa sobre a participação feminina no Pronaf, bem como acesso de forma efetiva devido as questões relacionadas ao sigilo das informações. Por fim, considerar ainda as restrições impostas pela catástrofe climática durante a fase de coleta de dados exigiram adaptação metodológicas, como as entrevistas remotas, o que pode ter influenciado a profundidade das respostas.

Apesar das limitações enfrentadas, a pesquisa alcançou seus objetivos e apresenta contribuições significativas para o debate sobre gênero, burocracia e políticas públicas. Estudos futuros podem ampliar o escopo territorial, incorporar dados quantitativos e avaliar os efeitos de capacitações nos processos de implementação. É fundamental que políticas de crédito como o Pronaf avancem na construção de um campo mais justo, inclusivo e sensível às especificidades das mulheres rurais.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** In: _____. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999. p. 83-100.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L. **Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade.** Revista USP, n. 134, 2022. (Bicentenário da Independência Política).
- AGUIAR, N. **Gênero e família: a mulher na sociedade contemporânea.** In: AGUIAR, N. (Org.). Gênero e ciências sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.
- ALTIERI, M. A. **Agroecologia: princípios e estratégias.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.
- ALVES, P. R.; MOREIRA, L. M. **Políticas públicas e gênero: a participação das mulheres no PRONAF.** São Paulo: Editora Rural, 2021.
- ANDRADE, M. M.; HOLANDA, A. C. **Pesquisa qualitativa: fundamentos e aplicações.** São Paulo: Atlas, 2010.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- AQUINO, J. R. de; NUNES, E. M.; SILVA, R. M. A. da. **Agroamigo 18 anos depois: trajetória, desafios e perspectivas do programa no Rio Grande do Norte.** Revista Econômica do Nordeste, v. 54, Suplemento Especial, p. 121–144, 2023.
- ARAÚJO, M. P. S. N. **Gênero e políticas públicas: reflexos do PRONAF nas condições de vida das trabalhadoras rurais do Norte de Minas.** 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, MG, 2016.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- BACELAR, T.; FAVARETO, A. **O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional nordeste – uma homenagem a Celso Furtado.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 51, Suplemento Especial, p. 9-29, ago. 2020.

BAKER, S. **Rethinking Agriculture**: new approaches for a sustainable future. London: Routledge, 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Ministério da Fazenda (Org.). **Manual de Crédito Rural**: MCR-10.2015. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETT, S. **Implementation studies**: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BARRETT, S.; HILL, M. J. **Report to the SSRC Central-Local Government Relations Panel on the 'Core' or Theoretical Component of the Research on Implementation**. University of Pittsburgh, 1981.

BATISTA, A. A. S.; OLIVEIRA, A. M. **Desigualdade de gênero, campesinato e questão agrária**. In: XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Ed. Online, 2017.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Attention, boundary effects, and large-scale policy change in air transportation policy**. In: ROCHEFORT, D.; COBB, R. (Orgs.). *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; NORDER, L. A. C. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. p. 5-87.

BOSSO, C. J. **The contextual bases of problem definition**. In: ROCHEFORT, D.; COBB, R. (Orgs.). *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual de Crédito Rural**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: MDA, 2023.

BRUMER, A.; ANJOS, G. **Gênero e reprodução social na agricultura familiar**. *Revista NERA, Presidente Prudente*, v. 11, n. 12, p. 6-17, 2008.

BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; ZANDER, R. N. **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

BUMER, F. **Financiamento e sustentabilidade na agricultura familiar**: desafios e oportunidades. *Revista Brasileira de Política Agrária*, v. 16, n. 2, p. 120-134, 2021.

BUMMER, R. A. **PRONAF e desenvolvimento sustentável**: o impacto na agricultura familiar brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Agrícolas*, v. 11, n. 3, p. 123-142, 2014.

BUTTO, A.; HORA, K. **Gênero e desenvolvimento rural**: a importância da autonomia econômica das mulheres. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Mulheres e desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Embrapa, 2008.

BUTTO, A.; MELO, M. C. **Mulheres rurais e políticas públicas**: desafios e perspectivas. In: SILIPRANDI, E. (Org.). *Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. IPEA: Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2651>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CARVALHO, J. S. *et al.* **Fortalecimento da agricultura familiar**: estratégias e políticas públicas. In: SOUZA, M. A. (Org.). *Desenvolvimento rural e políticas públicas*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2019.

CATTANEO, A.; ALVIM, R. **A inclusão das mulheres na agricultura familiar**: desafios e conquistas. In: SILVA, M. R. (Org.). *Gênero e desenvolvimento rural no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

CAVALCANTI, M. M. L.; SILVA, L. D.; SOUSA, D. M. **Políticas públicas e autonomia feminina**: impactos do Pronaf Mulher no semiárido nordestino. *Revista Cadernos de Campo (UFPI)*, Teresina, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2021.

COELHO, D. B.; FERNANDES, A. S. A. **Rules matter**: determinants of bureaucratic control in the Bolsa Família Program. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 5, p. 689-707, 2017.

COELHO, V. S. R. P. **Conselhos de saúde enquanto instituições políticas**: o que está faltando? In: COELHO, V. S. R. P.; NOBRE (Ed.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

COSTA, A. M. S.; SANTOS, L. R. **Acesso ao crédito e empoderamento feminino: reflexões sobre as políticas rurais no Brasil**. *Cadernos de Desenvolvimento Rural*, v. 15, n. 2, p. 85-104, 2019.

COSTA, M. A.; SILVA, J. C.; ARAÚJO, F. **PRONAF Mulher**: autonomia e empoderamento das trabalhadoras rurais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 23, n. 2, p. 45-60, 2019.

COSTA, N. R.; MELO, M. A. **Reforma do Estado e as mudanças organizacionais no setor saúde**. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 52-67, 1998.

CUNHA, J. M. **Cooperativismo e associativismo**: organização da agricultura familiar no Brasil. Viçosa, MG: Editora UFV, 2016.

CURRIE, G.; PROCTER, S. J. **The antecedents of middle managers' strategic contribution**: the case of a professional bureaucracy. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 7, p. 1325-1356, 2005.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

DEERE, C. D. **A desigualdade de gênero na distribuição da terra na América Latina**. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 3, p. 641–665, set./dez. 2005.

DEERE, C. D.; LEÓN, M. **Gênero, propriedade e empoderamento**: terra e direitos na América Latina. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

DEERE, C. D.; LEÓN, M. **Gênero, terra e globalização**: experiências da América Latina. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2002.

DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. **O papel do PRONAF no desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil**. *Revista de Economia Agrícola*, v. 60, n. 1, p. 79-95, 2013.

DELEON, P. **The missing link revisited**: contemporary implementation research. *Review of Policy Research*, v. 16, n. 3-4, p. 311-338, 1999.

DIEHL, A. B.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

EISENHARDT, K. M. **Building theories from case study research**. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. **Bureaucracy and growth**: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura). **The State of Food Insecurity in the World**: strengthening the enabling environment for food security and nutrition. FAO, 2014.

FARAH, M. F. S. **Gênero e políticas públicas**. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 360, jan./abr. 2004.

FEDERICI, S. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e lutas feministas**. São Paulo: Elefante, 2017.

FERREIRA, A. P.; SANTOS, L. C. **Mulheres rurais e liderança comunitária: impactos do acesso ao crédito**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 19, n. 1, p. 89-105, 2023.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas**. Cadernos EBAPE.BR, v. 14, n. 3, 2016.

FISHER, F.; FORESTIER, J. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000.

FRIEDMANN, H. **Food sovereignty: a critical dialogue**. The Journal of Peasant Studies, 2014.

FUKS, M. **Arenas de ação e debates públicos: os conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992)**. 1997. Tese (Doutorado em Sociologia) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1997.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Qual "fortalecimento" da agricultura familiar? Uma análise do PRONAF crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 51, n. 1, p. 45-68, 2013.

GIDDENS, A. **Admirável mundo novo: o novo contexto da política**. Caderno CRH, v. 7, n. 21, p. 9-28, jul./dez. 1994.

GLEISSMAN, S. R. **Agroecology: the ecology of sustainable food systems**. Boca Raton: CRC Press, 2014.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr./jun. 1995.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. 2. ed. Campinas: Unicamp-IE, 1999.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: avanços e desafios**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 48, n. 2, p. 257-280, 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar**: uma análise da produção e implementação do Pronaf. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**: as trajetórias do PRONAF, do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Bolsa Família. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 53, n. 1, p. 139-160, 2015.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; SABBATO, A. D. **A Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2001.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HILL, M. **Implementação**: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2007.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **The multi-layer problem in implementation research**. *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2002.

HODGSON, G. M. **What are institutions?** *Journal of Economic Issues*, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HUPE, P.; HILL, M. **Street-level bureaucracy and public accountability**. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

IBGE. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

KELLY, R. M.; PALUMBO, D. **Theories for policy making**. In: HAWKESWORTH, M.; KOCH, M. (Orgs.). *Encyclopedia of government and politics*. London; New York: Routledge, 1992. v. II, p. 643-655.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1994.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENSI, L. **Implementação de políticas públicas**: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, M. **Burocracia nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Trad. Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. **O impacto da inadimplência no acesso ao crédito rural: uma análise do PRONAF.** Revista de Estudos Rurais, v. 19, n. 3, p. 198-215, 2022.

LOTTA, G. S. **Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.

LOTTA, G. S. **Burocracia de nível de rua: dilemas da implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: ENAP, 2015.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LOTTA, G. S. **Mulheres, políticas públicas e desigualdade no campo: uma análise sobre o acesso ao PRONAF.** Revista Brasileira de Administração Pública, v. 54, n. 2, p. 245-260, 2020.

LOTTA, G. S.; FAVARETTO, A. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** In: LOTTA, G. S. (Org.). Burocracia de nível de rua: dilemas e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021. p. 25-50.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas.** Revista do Serviço Público, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LUKES, S. **Power: a radical view.** London: The Macmillan Press Ltd, 1976.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. **Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed.** Journal of Law, Economics & Organization, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994.

MAGALHÃES, M. H. **Mulheres e cidadania: desafios e perspectivas.** Revista Estudos Feministas, v. 17, n. 1, p. 123-139, 2009.

MALHOTRA, A.; SCHULER, S. R.; BOENDER, C. **Measuring women's empowerment as a variable in international development.** Washington, DC: The World Bank, 2002.

MANN, S. **Gender and agriculture**: the case of Brazil. *World Development*, v. 34, n. 5, p. 845-860, 2006.

MATLAND, R. E. **Synthesizing the implementation literature**: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MATTE, A.; VILLWOCK, A. P. S.; FORNAZIER, A.; SILVA, D. W.; FOSSA, J. L. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural**: cenários contemporâneos e questões em debate. *Revista Grifos – Unochapecó*, v. 31, n. 57, 2022.

MATTEI, L.; GONÇALVES, R. **Mulheres e o PRONAF**: limites e possibilidades do programa no contexto da agricultura familiar brasileira. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 2, n. 4, p. 45-62, 2016.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public services**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MEDEIROS, A. F.; SILVA, J. P. **Gênero e acesso ao crédito rural**: desafios e perspectivas para a agricultura familiar feminina. *Revista de Políticas Agrárias*, v. 15, n. 3, p. 112-128, 2020.

MENEZES, A. P.; BOCK, S. **Perfil das mulheres rurais no Rio Grande do Sul**: acesso a políticas públicas. *Revista de Desenvolvimento Regional*, v. 18, n. 3, p. 67-82, 2022.

MERTON, R. K. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: *Sociologia da burocracia*. Tradução: CAMPOS, E. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. 135 p.

MEYERS, M. K.; GLASER, B.; DONALD, K. M. **On the front lines of welfare delivery**: are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 17, n. 1, p. 1-22, 1998.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2017.

NASCIMENTO, A. S.; ANDRADE, R. M. F. **Acesso ao Pronaf e transformação social**: percepções de mulheres rurais do Sertão Nordeste. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 89-108, 2022.

NASCIMENTO, L. C.; SANTOS, J. V.; SOUZA, A. R. **Acesso ao crédito rural e agricultura familiar**: desafios e perspectivas para o desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 2, p. 34-55, 2021.

NASCIMENTO, V. F. **Patriarcado rural**: permanência e alterações da ordem patriarcal no meio rural. In: *IV Encontro Nacional e X Fórum Estado, Capital Trabalho*. Universidade Federal de Sergipe (UFS), 2017.

NAVARRO, Z. **Mudança estrutural no campo brasileiro: os últimos 50 anos.** Revista Estudos Sociedade e Agricultura, v. 9, p. 57–79, 2001.

NOBRE, M. A.; ALMEIDA, P. R. **Gênero, trabalho e desenvolvimento rural: as dificuldades das mulheres para conquistar a autonomia econômica no campo.** Estudos Feministas, v. 26, n. 3, p. 145-161, 2018.

NOBRE, M. **Gênero e agricultura familiar.** São Paulo: SOF, 1998.

O'TOOLE JUNIOR, L. J. **Rational choice and policy implementation:** implications for interorganizational network management. The American Review of Public Administration, v. 25, n. 1, p. 43-57, 1995.

OLIVEIRA, A. **Burocratas da linha de frente:** executores e fazedores das políticas públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, R.; ABRUCIO, F. L. **Autonomia e variações nos resultados das políticas públicas:** o caso dos hospitais públicos em São Paulo. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 2, p. 365-391, 2011.

PACHECO, T. **Gênero e políticas rurais no Brasil:** desafios para a inclusão das mulheres. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, n. 2, p. 50-67, 2017.

PARSONS, W. **Public policy:** an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 1995.

PEREIRA, L. C.; MOTTA, P. R. **Burocracia e administração pública:** uma análise crítica. Revista de Administração Pública, v. 21, n. 3, p. 5-20, 1987.

PEREIRA, V. G.; REIS, L. S.; OLIVEIRA, M. L. S. **Abordagem sobre os processos sucessórios do campesinato a partir das relações de gênero.** Revista Latino-americana de Geografia e Gênero, v. 3, n. 2, p. 87-97, 2012. Disponível em: <https://t.ly/DbEZ>. Acesso em: nov. 2022.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. v. 7. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R. C. **Implementação da política de inspeção do trabalho no Brasil:** limites e possibilidades de um caso de burocracia de nível de rua. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 26, n. 75, p. 97–114, 2011.

PRADO, S. A.; FERREIRA, T. C.; MATOS, F. G. **Políticas públicas, gênero e acesso ao crédito rural:** desafios para as agricultoras familiares no semiárido. Caderno CRH, v. 35, 2022.

PRAZERES, C. **Como acessar crédito rural pelo PRONAF? Passo a passo para a agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Conexus, 2024.

ROCHEFORT, D.; COBB, R. **Problem definition: perspective**. In: ROCHEFORT, D.; COBB, R. W. (Orgs.). *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

SABATIER, P. A. **From policy implementation to policy change: a personal odyssey**. In: GORNITZKA, A. *et al.* (Eds.). *Reform and change in higher education: analysing policy implementation*. Dordrecht: Springer, 2005.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. **La implementación de la política pública: un marco de análisis**. In: VAN METER, D. S. *et al.* (Dir.). *n*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1979.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reprodução social**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

SALCEDO, A. M. **Acesso à informação e empoderamento das mulheres rurais**. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n. 1, p. 101-118, 2018.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: McGraw Hill, 2013.

SANTOS, J. R. **Diversificação na agricultura familiar: uma resposta aos desafios ambientais**. *Revista de Estudos Rurais*, v. 19, n. 2, p. 120-136, 2019.

SARDENBERG, C. M. B.; SIQUEIRA, A. E. S. S. **Empoderamento de mulheres agricultoras: possibilidades e limites de um projeto de desenvolvimento rural do semiárido baiano**. In: 18º REDOR, Universidade de Pernambuco, 2014.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e o PRONAF: uma análise das desigualdades no campo**. *Estudos Sociais Rurais*, v. 12, n. 1, p. 45-63, 2018.

SCHNEIDER, S. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. **Acesso das mulheres ao PRONAF: um balanço das barreiras e oportunidades**. *Revista de Políticas Públicas*, v. 24, n. 1, p. 55-78, 2020.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A.; ROSA, L. **PRONAF e desigualdades de gênero: avanços e desafios**. *Revista Nera*, v. 24, n. 52, p. 370-391, 2021.

SCHNEIDER, S.; GRISA, C. **Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: Avanços, limites e desafios**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILIPRANDI, E. **Dinâmicas sociais e econômicas em comunidades rurais: o papel do crédito na sustentabilidade**. Revista Brasileira de Sociologia Rural, v. 14, n. 1, p. 75-92, 2023.

SILIPRANDI, E. **Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas**. Brasília: SOF, 2015.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. **As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 18, p. 12-32, 2011.

SILVA, L. H.; FERREIRA, M. A.; SOUZA, P. M. **Agricultura familiar, crédito rural e sustentabilidade: um olhar para o Pronaf no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 61, n. 1, p. 1-21, 2023.

SILVA, M. J.; MENDES, C. A. **Divisão sexual do trabalho na agricultura familiar**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 53, n. 1, p. 45-60, 2015.

SILVA, M. O.; PIRES, M. T. **Organizações sociais e acesso das mulheres às políticas públicas rurais**. Cadernos de Desenvolvimento Rural, v. 17, n. 40, p. 115-134, 2020.

SILVA, M.; OLIVEIRA, J. P. **Capacitação financeira e empoderamento feminino no meio rural: desafios e oportunidades**. Revista de Extensão e Desenvolvimento Rural, v. 8, n. 2, p. 45-62, 2022.

SILVA, T. A.; COSTA, R. M. **Cooperativismo feminino na agricultura familiar**. Agroecologia e Desenvolvimento, v. 17, n. 4, p. 85-99, 2019.

SILVA, T. F.; OLIVEIRA, R. C. **A importância da agricultura familiar na estrutura agrária brasileira: análise a partir do Censo Agropecuário 2017**. Revista Brasileira de Política Agrária, v. 16, n. 1, p. 45-60, 2018.

SOUZA, C. C. M.; SANTOS, M. A. S.; REBELLO, F. K. **Espacialização e concentração das aplicações de crédito rural no Brasil entre 2007 e 2017**. Agrarian Academy, v. 5, n. 10, p. 82-92, 2018.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 19, n. 45, p. 14-45, 2027.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades**. Lua Nova, n. 48, p. 187-212, 1999.

SPANVELLO, R.; MATTE, A.; BOSCARDIN, M. **Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Polis [online], v. 15, n. 44, p. 393-414, 2019.

SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STONE, D. A. **Policy, paradox and political reason**. Glenview: Scott Foresman, 1988.

THE, A. P.; THEOPHILO, C. R.; SANTOS, H. A. **Movimentos sociais e políticas públicas: o caso do PRONAF**. Revista de Desenvolvimento Social, v. 18, n. 1, p. 135-147, 2016.

THOENIG, J. C. **Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniências**. In: PETER, B. G.; PIERRE, J. Administração pública: coletânea. Brasília: Enap, 2010. 649 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VIANNA, A. L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VIEIRA, R.; TIBOLA, J. **Pesquisa qualitativa: uma abordagem para o estudo da realidade social**. Revista do Centro de Ciências Sociais, v. 15, n. 1, p. 7-17, 2005.

VILLELA, W.; MONTEIRO, S.; VARGAS, E. **A incorporação de novos temas e saberes nos estudos em saúde coletiva: o caso do uso da categoria gênero**. Ciências e Saúde Coletiva, v. 14, n. 4, p. 997-1006, 2009.

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

WATERMAN, R. W.; ROUSE, A.; WRIGHT, R. **The venues of influence: a new theory of political control of the bureaucracy**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 8, n. 1, p. 13-38, 1998.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1968.

WILSON, W. **O estudo da administração**. In: WALDO, D. Problemas e aspectos da administração pública: leituras selecionadas. Trad. Albertino Pinheiro Jr. São Paulo: Livraria Pioneira, 1966. p. 83-97.

WINTER, S. C. **Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies**. Annual Meeting of the Association for Policy Analysis, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZORZI, J. C. **Autonomia financeira das mulheres na agricultura**: impactos e desafios. Revista de Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 4, n. 2, p. 23-38, 2008.

APÊNDICE

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MULHERES RURAIS PRONAFIANAS

Data da entrevista:/...../.....

Dados do Entrevistado

Primeiro nome:

Estado civil:

Tempo que atua na agricultura:

Quais as principais atividades na propriedade:

Responsável pela condução da propriedade:

Linha de financiamento que acessou:

1 FATORES PESSOAIS

[1.1] Valores: Você acha que os valores pessoais (princípios éticos, morais e culturais) dos funcionários que trabalham com o público afetam como eles aplicam as regras e tomam decisões no Pronaf? Se sim, pode dar um exemplo de como isso aconteceu?

[1.2] Ideias: Na sua opinião, os funcionários que trabalham diretamente com o público aplicam as regras da mesma forma para os homens e mulheres que buscam acessar o Pronaf? Se não aplicam as mesmas regras, pode citar um exemplo em que isso aconteceu?

[1.3] Crenças: Na sua opinião, os funcionários que trabalham diretamente com o público aplicam as regras da mesma forma para os homens e mulheres que buscam acessar o Pronaf? Se não aplicam as mesmas regras, pode citar um exemplo em que isso aconteceu?

2 FATORES INSTITUCIONAIS

[2.1] Discricionariedade: Você já passou por alguma situação em que a decisão dos envolvidos na implementação impactou diretamente sua experiência com o Pronaf? Pode contar como foi?

[2.2] Leis, normas e regras: Você acha que a divulgação das regras e normas do Pronaf feita pelos envolvidos são claras e fáceis de entender? Pode dar exemplos

[2.3] Sistema de controle: Sobre o sistema de controle que é usado pelos envolvidos no Pronaf, você acha que ele funciona bem para garantir que todos sigam as regras corretamente e que o programa beneficie quem precisa?

3 FATORES RELACIONAIS

[3.1] Relação com os cidadãos: Quando você precisa de informações sobre o Pronaf, foi fácil de conseguir ajuda? Tem algum exemplo de uma vez em que isso foi bom ou ruim?

[3.2] Redes e parcerias: Você percebe que as parcerias entre os funcionários dos bancos, assistência técnica e sindicato para dar as orientações, divulgar e preparar os documentos do Pronaf, impactaram na sua experiência ao acessar o financiamento? Tens algum exemplo?

[3.3] Confiança: Você sente que pode confiar nas orientações e direcionamentos dos envolvidos na implementação do Pronaf? Acredita que eles estão comprometidos em apoiar as mulheres rurais, buscando o melhor para elas?

De acordo com os dados do Banco Central, no RS, temos baixo percentual de mulheres que acessam o Pronaf. Na sua opinião, quais os principais motivos ou razões deste baixo índice?

Você deseja acrescentar mais alguma informação?

Obrigada por participar dessa entrevista!

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Data da entrevista:/...../.....

Dados do Entrevistado

Primeiro nome:

Entidade ou Instituição:

Cargo Atual/Função:

Tempo de serviço na entidade ou instituição:

1 FATORES PESSOAIS

[1.1] Valores: Como são tratadas as situações em que as normas e regras do Pronaf não atendem às necessidades das mulheres rurais? Já foi preciso adaptar ou ajustar alguma orientação para melhor atendê-las?

[1.2] Ideias: De que maneira suas experiências pessoais e profissionais influenciam a forma como você entende e aplica as regras do Pronaf ao atender mulheres rurais que procuram crédito?

[1.3] Crenças: Você acredita que o Pronaf atende adequadamente as necessidades das mulheres rurais que buscam essa linha de crédito? Se não, como elas são orientadas para receber o suporte necessário para compreender a situação?

2 FATORES INSTITUCIONAIS

[2.1] Discricionariedade: Você já sentiu que seu poder de decisão é limitado ao ajudar mulheres a acessar o Pronaf? Como você lida com esses limites ao tentar atender as necessidades de crédito das mulheres rurais?

[2.2] Leis, normas e regras: Existem leis e normas específicas a serem seguidas para conceder Pronaf para as mulheres rurais? Como você se mantém atualizado sobre essas regras?

[2.3] Sistema de controle: Quais são as principais formas de controle e supervisão usadas para garantir que o Pronaf seja aplicado corretamente para mulheres rurais?

3 FATORES RELACIONAIS

[3.1] Relação com os cidadãos: Como sua instituição ou entidade assegura que todas as mulheres rurais, incluindo aquelas em áreas remotas, tenham a mesma chance de saber e participar do Pronaf?

[3.2] Redes e parcerias: Quais são as principais parcerias que lhes ajudam a divulgar e implementar o Pronaf para mulheres rurais? Como essas parcerias são estabelecidas e mantidas?

[3.3] Confiança: Quais são as principais estratégias utilizadas para construir e manter a confiança das mulheres rurais no Pronaf e na sua função como apoio ou suporte?

De acordo com os dados do Banco Central, no RS temos baixo percentual de mulheres que acessam o Pronaf. Na sua opinião, quais os principais motivos ou razões deste índice?

Você deseja acrescentar mais alguma informação?

Obrigada por participar dessa entrevista!