UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA BORGES DO COUTO ROSA

**Ideias, atrizes e política: uma análise do Programa de Organização Produtiva de
Mulheres Rurais**

São Paulo
2019

GABRIELA BORGES DO COUTO ROSA

**Ideias, atrizes e política: uma análise do Programa de Organização Produtiva de
Mulheres Rurais**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 14 de maio de 2019. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora:
Prof^ª. Dr^ª. Cristiane Kerches da Silva Leite

São Paulo

2019

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

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Couto Rosa, Gabriela Borges do

Ideias, atrizes e política: uma análise do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais / Gabriela Borges do Couto Rosa ; orientadora, Cristiane Kerches da Silva Leite. – 2019

138 p.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Versão corrigida

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Mulheres - Brasil. 3. Trabalhadores rurais - Brasil. 4. Desenvolvimento rural - Brasil. 5. Movimentos sociais rurais - Brasil. I. Leite, Cristiane Kerches da Silva, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.60981

Nome: COUTO ROSA, Gabriela Borges do

Título: Ideias, atrizes e política: uma análise do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 14/05/2019

Banca Examinadora

Profa. Dra.	Catia Grisa	Instituição:	UFRGS
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Profa. Dra.	Lucia Mercês de Avelar	Instituição:	Unicamp
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Profa. Dra.	Renata Mirandola Bichir	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não teria sido possível sem as contribuições e o apoio de algumas pessoas que estiveram ao meu lado durante uma longa jornada, compartilhando ideias, *insights*, dúvidas e aflições. A elas devo o meu profundo agradecimento, sem deixar de reconhecer que as escolhas que resultaram nesta dissertação são de minha responsabilidade, assim como eventuais falhas e erros de percurso.

Primeiramente, agradeço à Universidade de São Paulo e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades pela oportunidade de realizar esse mestrado. Agradeço aos professores por compartilharem seus conhecimentos e apresentarem novas teorias, abordagens e perspectivas.

Em especial, agradeço à Profa. Cristiane Kerches, que na sua acolhida calorosa me apresentou a abordagem ideacional de análise de políticas públicas, me orientou no processo de pesquisa e escrita, me amparou nos momentos de dúvida e angústia e manteve a minha energia acesa até o final da maratona.

Também agradeço à Profa. Renata Bichir, que na sua vocação para docência fez das aulas de metodologia encontros fascinantes para uma turma inteira. Obrigada pelas valiosas contribuições em sala de aula, no exame de qualificação e também na defesa.

Outra pessoa que desempenhou papel essencial nesta pesquisa foi a Profa. Catia Grisa (UFRGS), por meio de quem eu conheci a abordagem analítica de Eve Fouilleux, aqui utilizada. Obrigada pela inspiração acadêmica e pelas generosas contribuições no exame de qualificação e na defesa.

O meu agradecimento também se estende à Profa. Lucia Mercês de Avelar pela leitura atenta da dissertação e pelas contribuições na defesa, expandindo as conexões analíticas para pesquisas futuras.

Não poderia deixar de agradecer a Profa. Elizabeth Balbachevsky (DCP/FFLCH), minha orientadora de iniciação científica na graduação, com quem eu tive a sorte grande e a felicidade de voltar a reencontrar em uma disciplina sobre a dimensão ideacional na análise política, que tanto somou para a pesquisa.

O meu agradecimento também às/aos amigas/os da pós-graduação, pelos ricos momentos de discussão e descontração. Foi um prazer conviver com vocês ao longo desta jornada.

Eu tive a enorme satisfação de entrevistar pessoas que protagonizaram, junto a outras mulheres de fibra, a construção de uma agenda de políticas públicas para mulheres rurais no

Brasil. Agradeço a generosidade do tempo e conhecimento compartilhados. A vocês, dedico esta dissertação!

Agradeço em especial Bruna Pizzolato e André Avrichir, minha gestora e meu gestor na Prefeitura de São Paulo, por me abrirem as portas da administração pública e por me permitirem conciliar trabalho e pesquisa acadêmica ao longo de dois anos.

Não poderia deixar de destacar a amizade, o carinho e as contribuições da amiga Bianca Barbosa Chizzolini, antropóloga admirável, que desde a graduação me provoca o olhar curioso pela vida e ao mesmo tempo desconfiado diante as explicações simplistas e imediatas com as quais nos deparamos na maior parte do tempo. Obrigada pelas inúmeras discussões teóricas e metodológicas (mas não somente) que nos acompanham desde 2005.

O meu agradecimento à Mariana Castro, amiga e cunhada, pela leitura do texto, pelas considerações de escrita, pelas reflexões sobre o tema e pela escuta sempre atenta que tanto me inspira.

Por último, e o mais importante, agradeço o amor infindável e o suporte constante da minha família, que sempre apoiou as minhas escolhas e os diferentes caminhos que decidi trilhar na vida. Em especial, agradeço à minha mãe o aconselhamento obstinado para que eu desse sequência aos estudos e realizasse este mestrado e as palavras sempre animadoras nos momentos de cansaço e desânimo, e ao meu pai, a quem eu devo o meu encantamento pelo rural. Sergio, meu companheiro de longa data, obrigada por estar sempre ao meu lado compartilhando alegrias e angústias e por me restabelecer a calma e a paz de espírito com a sua presença e o seu olhar.

RESUMO

COUTO ROSA, Gabriela Borges do. **Ideias, atrizes e política:** uma análise do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais. 2019. 138 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão revisada.

Esta dissertação analisa o processo de construção do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR), instituído em 2008, apresentando como pano de fundo a construção da agenda de políticas públicas para as mulheres rurais durante o Governo Lula. A pesquisa partiu das seguintes indagações: Como o POPMPR foi construído? Por quais atores e a partir de quais olhares e ideias? A partir do uso da abordagem ideacional de políticas públicas, o estudo coloca no centro da análise as interações sociais, a produção de ideias, as crenças e as representações de mundo em torno das mulheres rurais que deram origem ao programa. O modelo de análise francês de fóruns e arenas (FOUILLEUX, 2011) é aqui mobilizado para dar inteligibilidade aos diferentes fóruns (grupos) que participaram da elaboração do programa, colocando luz às suas ideias e interpretações sobre as mulheres rurais. Ao percorrer o caminho das ideias, da sua produção à sua institucionalização, esse modelo permite compreender como elas foram produzidas e selecionadas até a sua institucionalização em instrumentos de políticas públicas. Resultante de pesquisa documental e entrevistas em profundidade o estudo identificou quatro fóruns de produção de ideias na base da formulação do POPMPR: eleitoral, científico, de mulheres rurais e agroecológico. Esses fóruns produziram diferentes representações e ideias sobre as mulheres rurais, que uma vez discutidas e negociadas, orientaram a elaboração do programa analisado. A análise desse processo mostra que a criação do POPMPR partiu do reconhecimento da importância econômica, social e ambiental das mulheres rurais para o desenvolvimento rural. Seus instrumentos buscam promover a igualdade de gênero a partir da inclusão econômica e produtiva das mulheres rurais, articulando elementos da economia solidária, da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional, apresentando um referencial de política pública orientado pelo enfoque feminista.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gênero. Mulheres Rurais. Ideias.

ABSTRACT

COUTO ROSA, Gabriela Borges do. **Ideas, actresses and politics:** an analysis of the Program of Productive Organization of Rural Women. 2019. 138 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Revised version.

This dissertation analyzes the process of construction of the Program of Productive Organization of Rural Women (POPMPR), instituted in 2008, presenting as a background the construction of the public policy agenda for rural women during the Lula's government. The research started with the following questions: How was POPMPR built? By which actors and from which views and ideas? From the use of the ideational approach of public policies, the study places at the center of the analysis the social interactions, the production of ideas, beliefs and representations of the world around rural women that gave rise to the program. The French analysis model of forums and arenas (FOUILLEUX, 2011) is mobilized here to give intelligibility to the different forums (groups) that participated in the elaboration of the program, shedding light on their ideas and interpretations on rural women. By traversing the path of ideas, from their production to their institutionalization, this model allows them to understand how they are produced and selected until their institutionalization in instruments of public policies. Resulting from documentary research and in-depth interviews the study identified four forums of ideas production on the basis of POPMPR's formulation: electoral, scientific, rural women and agroecological. These forums produced different representations and ideas about rural women, who once discussed and negotiated, guided the formulation of the program analyzed. The analysis of this process shows that the creation of POPMPR started from the recognition of the economic, social and environmental importance of rural women for rural development. Its instruments seek to promote gender equality through the economic and productive inclusion of rural women, articulating elements of solidarity economy, agroecology and food and nutritional security, presenting a reference of public policy guided by the feminist approach.

Keywords: Public policies. Genre. Rural Women. Ideas.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Interações Estado-Sociedade.....	61
Quadro 2 – Fóruns de produção de ideias.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Agroecologia
ABA	Associação Brasileira de Antropologia
AEGRE	Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANMTR	Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais
ANPOCS	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CBA	Congresso Brasileiro de Agroecologia
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CF8	Centro Feminista 8 de Março
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNAPO	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAMI	Conselho Nacional de Mulheres Indígenas
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CTA-ZM	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DPMR	Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais
ENA	Encontro Nacional de Agroecologia
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária

FETAG	Federação de Trabalhadores na Agricultura
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GT	Grupo de Trabalho
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAMA	Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia -
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas
MMM	Marcha Mundial das Mulheres
MMTR-NE	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MSTTR	Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PDBR	Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PDSTR	Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

POPMPR	Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais
PPIGRE	Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
REDE PTA	Rede Projetos Tecnologias Alternativas
REF	Rede Economia e Feminismo
REMTE	Rede Latino-americana Mulheres Transformando a Economia
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAN	Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SEAP	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso a Ciência
SBS	Sociedade Brasileira de Sociologia
SDR	Subsecretaria de Desenvolvimento Rural
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial
SIES	Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária
SOF	Sempreviva Organização Feminista
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	13
2.	MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA DA PESQUISA.....	17
2.1	O PAPEL DAS IDEIAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.2	MODELO DE FÓRUMS E ARENAS.....	22
2.3	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	27
3.	O LONGO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA	29
3.1	CONTEXTO GERAL.....	30
3.2	A LUTA NO MEIO RURAL.....	33
4.	MUDANÇA DE PATAMAR: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS	40
4.1	O DEBATE SOBRE ATIVISMO INSTITUCIONAL.....	41
4.2	O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MDA.....	61
5.	A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE MULHERES RURAIS	67
5.1	MULHERES RURAIS NO FÓRUM ELEITORAL	68
5.2	A CRÍTICA FEMINISTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS: A TRAJETÓRIA DAS IDEIAS NO FÓRUM CIENTÍFICO	73
5.3	A INCLUSÃO DA PERSPECTIVA FEMINISTA NO FÓRUM AGROECOLÓGICO	83
5.4	O FÓRUM DE MULHERES RURAIS	91
5.5	A NEGOCIAÇÃO DE IDEIAS E DE INTERESSES NO FÓRUM DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA	102
5.6	POPMP: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS IDEIAS FEMINISTAS	109
6.	ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES	123
	REFERÊNCIAS.....	127
	ANEXO A - RELAÇÃO DAS ENTREVISTADAS	138

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas para as mulheres rurais são recentes no Brasil, tendo entrado na agenda política na década de 2000. São ações que buscam reparar desigualdades de gênero históricas no meio rural, reconhecendo as mulheres enquanto sujeitos sociais do desenvolvimento econômico. Até então, as políticas rurais consideravam a família no seu conjunto, mas tendo os homens como os beneficiários legais, perpetuando as desigualdades de gênero fundamentadas em relações de poder e recursos econômicos. (CINTRÃO; HEREDIA, 2006; BRUMER; ANJOS, 2008; CINTRÃO; SILIPRANDI, 2011; FILIPAK; 2017; SILIPRANDI, 2015).

Historicamente, o reconhecimento das mulheres como agente produtivo do meio rural foi dificultado pela invisibilidade social do seu trabalho, uma vez que as atividades desempenhadas por elas são frequentemente associadas ao trabalho doméstico não remunerado, como o cuidado com a saúde da família, o preparo de alimentos e a limpeza da casa, além das atividades voltadas para o consumo interno, como o cultivo de hortas e pomares e a criação de animais de pequeno porte. Mesmo quando se dedicam a atividades produtivas voltadas para o mercado, gerando renda para a família, a sua participação não tem reconhecimento social e político, visto que não raro o pagamento é feito ao homem, considerado o chefe de família (DEERE, 2004; DEERE; LÉON, 2000; FILIPAK; 2017; SILIPRANDI, 2015). Nas últimas décadas, contudo, a imagem (BAUMGARTNER; JONES, 1993) sobre a mulher rural vem sendo objeto de reinterpretação pelos diferentes atores sociais, inclusive por elas próprias, passando a ser vistas como trabalhadoras rurais, portadoras de direitos individuais, sociais e políticos. Do ponto de vista do processo histórico mais amplo, trata-se de uma mudança profunda, digna de nota. Essa mudança de perspectiva e compreensão dos fatos culminou na formação de uma agenda política específica para as mulheres rurais, que ganhou força a partir de 2003 com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República. A partir de então, um conjunto de ações passou a ser desenvolvido, atendendo demandas históricas desse público, como o acesso à documentação, titulação de terra em seus nomes, linhas de crédito, assistência técnica e organização produtiva. A elaboração de novas políticas públicas se deu em paralelo à conformação de novas institucionalidades no seio do Governo Federal, em especial no

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo o seu ápice em 2010, com a instituição da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR).

Movida pelo interesse de compreender essas mudanças, o projeto inicial da pesquisa, demasiadamente amplo, consistia em analisar o processo de formação de toda a agenda de políticas públicas para mulheres rurais. Porém, a quantidade de ações existentes e o tempo disponível para realizar a pesquisa em um programa de mestrado evidenciaram as limitações de um estudo extenso sobre o tema, tornando necessária a redefinição do escopo da pesquisa. Assim, após sucessivos recortes e seguindo as recomendações da banca de qualificação, a opção feita foi a de analisar a elaboração do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR), instituído em 2008. Trata-se de um programa de matriz agroecológica e solidária, que visa a fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais e promover a autonomia e o protagonismo das mulheres no campo, por meio da sua inclusão produtiva e econômica. O programa dá ênfase à redução das desigualdades de gênero, reconhecendo a importância econômica e social deste segmento para o desenvolvimento rural sustentável.

Partindo desse ponto, a análise do POPMR teve como norte as seguintes perguntas orientadoras da pesquisa: Como o POPMR foi construído? Por quais atores? A partir de quais olhares e quais ideias? Quais eram as ideias e interpretações a respeito das mulheres rurais? Como elas se tornaram “visíveis” aos olhos dos diferentes grupos ligados à elaboração do programa em questão?

A escolha desse programa como objeto de estudo levou em consideração dois aspectos principais. Ao contrário de outras iniciativas como o Pronaf Mulher e Ater Mulher, que são ações para mulheres rurais dentro de programas mais amplos, o POPMR foi pensado e concebido desde o início para as mulheres. Além disso, contou a riqueza analítica do programa, uma vez que a sua instituição em 2008 resultou de um longo amadurecimento dos debates, agregando várias iniciativas anteriores. Assim, para compreender a formação desse programa, tornou-se necessário revisitar a construção mais ampla da agenda de políticas para as mulheres rurais, de modo a traçar o pano de fundo no qual ele se insere.

Cabe pontuar que o termo “mulheres rurais” é utilizado aqui na sua formulação mais ampla, tal qual empregado nas publicações do Governo Federal. Porém, essa categoria expressa identidades sociais mais específicas. Do ponto de vista institucional, o termo abrange (HORA¹, 2015, p.1 apud FILIPAK, 2017, p. 25):

agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, assentadas do crédito fundiário, mulheres extrativistas, mulheres das águas, pescadoras artesanais,

¹ HORA, Karla. Políticas Públicas para Mulheres Rurais. Brasília, 2015. Mimeo.

indígenas, mulheres quilombolas, quebradeiras de coco, geraizeiras, mulheres faxinalenses, mulheres caiçaras, pantaneiras, mulheres pertencentes às populações de fundo e fecho de pasto, mulheres catadoras de mangaba, ciganas, pomeranas e retireiras do Araguaia em suas diferentes condições etárias.

A realização desta pesquisa visa contribuir para a compreensão de um tema recente e pouco estudado no meio acadêmico: a elaboração de políticas públicas para o rural com foco nas desigualdades de gênero. O estudo ganha relevância ainda maior se considerarmos a virada conservadora que sucedeu o chamado golpe parlamentar sofrido pela Presidente Dilma Rousseff em 2016 (SANTOS 2017; SOUZA 2016; ALVES et al. 2017), resultando em cortes orçamentários² e no desmantelamento institucional do MDA e da DPMR³. Assim, faz-se necessário estudar, pesquisar e pautar novas políticas para as mulheres rurais, além de registrar aquelas instituídas durante os governos anteriores. Ademais, a análise de políticas públicas a partir de uma perspectiva ideacional vem somar para o desenvolvimento de um campo teórico ainda pouco explorado no Brasil, em especial o modelo francês.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução (capítulo 1) e das considerações finais. No capítulo dois, exponho o quadro analítico da pesquisa e a discussão teórica na qual ele se insere: a abordagem ideacional de políticas públicas. Além disso, apresento a metodologia utilizada na pesquisa. No capítulo seguinte, faço um breve histórico da luta das mulheres rurais ao longo dos anos 1980, 1990 e início dos anos 2000, de modo a apresentar a antessala da agenda de políticas públicas para mulheres rurais que se formou efetivamente com a chegada do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República em 2003. Procuro demonstrar que a construção dessa agenda não foi objetiva, mas resultado de um processo longo, gradativo e relacional, com novas pautas sendo incorporadas à medida que o debate foi agregando outras perspectivas e atores. Também abordo as primeiras conquistas resultantes dessas lutas e o delineamento de um novo caminho que

² Alguns autores afirmam que o golpe de 2016 é um marco no processo de fim da cidadania social no Brasil, iniciada com a Constituição de 1988 (FAGNANI 2017; ROSSI, DWECK E OLIVEIRA 2018; LEITE E FONSECA 2018; TEIXEIRA E PINHO 2018).

³ O governo Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), transformando a sua estrutura em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ligada à Casa Civil da Presidência da República (Decreto nº 8.865 de 29 de setembro de 2016). Por sua vez, o governo Bolsonaro transferiu essa estrutura para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que passou se chamar Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019). Na alteração realizada pelo governo Temer, a Diretoria de Políticas Públicas para Mulheres Rurais (DPMR) foi convertida em Coordenação-geral de Políticas para Mulheres Rurais, Juventude, Povos e Comunidades Tradicionais. Já o decreto mais recente do governo Bolsonaro não prevê qualquer unidade organizacional voltada especificamente para as mulheres rurais, bem como não faz qualquer menção a esse público em todo o documento.

começa a ser traçado no final do governo Fernando Henrique Cardoso, com as primeiras ações pensadas para esse público. O capítulo quatro trata da formação efetiva dessa agenda a partir de 2003 e da criação de novas institucionalidades no âmbito do MDA que deram sustentação a essas ações. Essa análise é feita à luz da discussão teórica sobre ativismo institucional, mostrando que o perfil das pessoas que trabalharam na formulação dessas políticas foi um fator decisivo para a conformação da nova agenda. No último capítulo, analiso a construção do POPMR, os grupos que participaram da sua elaboração (ou fóruns de produção de ideias, na concepção proposta por Fouilleux, 2011) as suas representações de mundo e interesses e a efetivação delas em uma política pública. Por fim, teço algumas considerações com base nos principais achados da pesquisa e faço uma reflexão sobre as contribuições e os limites do quadro analítico utilizado para a análise da agenda de políticas públicas para mulheres rurais. Também apresento os limites da pesquisa desenvolvida e deixo algumas sugestões para investigações futuras.

2. MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA DA PESQUISA

Para analisar o processo de construção do POPMR recorri à abordagem ideacional de políticas públicas (também conhecida como cognitiva), uma vez que ela abre campo para uma análise das ideias que deram origem ao programa, dos atores que participaram do processo, bem como da disputa e negociação dessas ideias e sua institucionalização em uma política pública. Em resumo, esta abordagem coloca no centro da análise o papel das crenças e das representações sociais e a sua expressão por meio do discurso, da argumentação e da interpretação no processo de políticas públicas⁴. Esse recorte analítico abrange um aspecto ainda pouco explorado na análise de políticas públicas. Enquanto a produção de trabalhos analíticos sobre a formação de agenda cresceu nos últimos anos no Brasil (CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014), a produção acadêmica que se dedica analisar o papel das ideias nas políticas públicas (FARIA, 2003; GRISA, 2010; TOMAZINI, 2010; LEITE; FEIJÓ; ROSIN, 2018; BARCELOS, 2012; 2015), em especial o modelo francês de fóruns e arenas, permanece pouco explorado (GRISA, 2018)⁵. A seguir, apresento a discussão teórica mais ampla que dá sustentação analítica à pesquisa, o contexto histórico no qual ela se desenvolveu e a sua contribuição analítica, e na sequência, o enquadramento específico empregado na análise do POPMR, a saber, o modelo analítico de fóruns e arenas proposto pela francesa Eve Fouilleux. Por fim, apresento a metodologia utilizada na pesquisa.

2.1 O PAPEL DAS IDEIAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na década de 1970, teve início um novo debate quando alguns estudiosos voltaram a sua atenção para o papel das ideias, das crenças e das representações sociais nos processos políticos. A abordagem ideacional das políticas públicas deslocou então os elementos enraizados da análise clássica, como instituições e interesses, colocando no centro da discussão as interações sociais, a produção de ideias, crenças e as representações de mundo. Não que esses elementos estivessem de todo ausente, mas as análises clássicas priorizaram,

⁴ Para um mapa sobre a análise ideacional, ver Grisa (2012), Perissinotto e Stumm (2017). Especificamente sobre a corrente francesa, ver Grisa (2012) e Tomazini (2018).

⁵ Comentário feito por Grisa em sua arguição na banca de qualificação desta pesquisa, em 5 de abril de 2018. O Modelo de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework - ACF) é uma exceção e vem sendo utilizado com maior frequência nas pesquisas acadêmicas brasileiras desde 2006, em especial nos estudos sobre política ambiental e energética (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

por longo período, o funcional em detrimento da cognição, deixando as ideias implícitas ou à margem nesses esquemas (MASSARDIER, 2001; LIEBERMAN, 2002).

As mudanças em curso no cenário político daquele período evidenciaram os limites dos modelos tradicionais de análise (em especial a teoria da escolha racional e o institucionalismo histórico), de tal modo que uma variedade de abordagens analíticas e teorizações que colocam o acento no papel das ideias e valores na produção política começaram a ser desenvolvidas, com o propósito de aclarar a diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas (BLYTH, 2003; FARIA, 2003). Alguns elementos explicam essa virada ideacional (PERISSINOTTO; STUMM, 2017), a começar pelas profundas transformações ideológicas ocorridas no final do século XX, que “trouxeram ideias para o centro do palco” (LIEBERMAN, 2002, p. 697), como o fim da Guerra Fria, o desmonte da União Soviética e a ascensão do neoliberalismo.

Outro elemento diz respeito ao “viés estático” das abordagens tradicionais, capaz de explicar cenários de ordem e estabilidade política (ou de mudanças incrementais), mas pouco aderente ao novo contexto político de grandes transformações, que demandavam um modelo de análise capaz de explicar as mudanças a partir de novas causas antes não consideradas (BLYTH, 2003; LIEBERMAN, 2002). Também merece destaque a capacidade limitada das abordagens institucionais e baseadas em interesses para explicar as políticas, assumindo que as pessoas agem unicamente em função dos seus interesses e ignorando que estes possuem componentes subjetivos, como crenças e desejos (BLYTH, 2003; LIEBERMAN, 2002). Ainda, as teorias institucionais assumem os interesses dos atores políticos como dados e, ao fazer isso, elas ignoram que os interesses dos atores podem responder a mudanças no contexto ideológico das políticas, desafiando as instituições e introduzindo novidades no cenário político (LIEBERMAN, 2002).

Diante desse impasse analítico, alguns teóricos passaram a propor que elementos como crenças, preferências, conhecimentos, visões de mundo, desejos e expectativas dos atores fossem incorporados no conceito de interesse, em oposição às abordagens racionais e institucionais, que apresentam o interesse próprio como noção central, apartado das noções de cultura, psicologia, ideologia, história e contexto. Assim, ao contrário dos esquemas anteriores, as abordagens ideacionais passaram a focar não nas escolhas, mas nos processos que criam significados, podendo levar às escolhas, ou seja, elas recuaram um passo anterior às escolhas, mirando para uma etapa ainda inexplorada pela ciência política até aquele momento (BLYTH, 2003; BRAUN, 1999).

Todavia, um ponto largamente notado nesse debate é que as ideias assumiram diferentes significados na análise de políticas públicas (BRAUN, 1999; FARIA, 2006; GRISA, 2012; HOWLLET, RAMESH, PERL, 2013; NAHRATH, 1999). Por partirem de premissas epistemológicas e teóricas distintas, os autores conceituam as ideias de forma plural, conferindo papéis explicativos distintos nas mudanças políticas. Assim, não estamos diante de uma linha teórica consolidada, mas de um conjunto de autores unidos em torno de um eixo comum, que defende a importância de se analisar o papel das ideias e os processos cognitivos no fazer político em substituição ou complementação às explicações calcadas no interesse ou no conflito. Nesse contexto, as ideias assumiram, dentre outros exemplos, as seguintes roupagens na análise de políticas públicas: paradigma (HALL, 1993; KUHN, 2003; SUREL, 2000), crenças e valores (JOBERT; MULLER, 1987), sistema de crenças (SABATIER, 2007), visões de mundo, crenças baseadas em princípios e crenças causais (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), conhecimento, narrativas e discursos (RADAELLI, 2007), história causal (STONE 1989), estruturas normativas e sentimento público (CAMPBELL 1998; 2002).

As diferenças entre os autores também são encontradas quando perscrutamos os caminhos casuais pelos quais as ideias afetam as políticas. Bennet e Howlett (1992), por exemplo, identificam na literatura cinco concepções distintas de ‘aprendizagem’ e seu papel na formação de políticas públicas: aprendizagem política (HECLO, 1974), aprendizagem orientada para políticas (SABATIER, 1987), desenho de lições (ROSE, 1988; 1991), aprendizado social (HALL, 1988) e aprendizado governamental (ETHEREDGE, 1981). Segundo os autores, há um ponto em comum nessas abordagens, que diz respeito à capacidade dos governos aprenderem e modificarem as suas ações a partir de experiências passadas. Contudo, elas expressam diferentes conceitos, atores, perspectivas do processo de aprendizagem e efeitos nas políticas resultantes do aprendizado.

Para Bennet e Howlett (1992), a falta de clareza conceitual, teórica e metodológica nesses esquemas dificulta a sua operacionalização analítica. Na mesma linha, Faria compreende a importância de investigar a formação da agenda pelo viés das ideias, mas questiona o fato das novas abordagens se apropriarem desses conceitos de formas muito distintas e sem problematizá-las (FARIA, 2003, p.23):

No que concerne especificamente às abordagens *ideas-based*, contudo, é sem dúvida dilemático o fato de os analistas diferirem na maneira, na medida e no grau em que se concebe o modo como as ideias e o conhecimento influenciam ou constituem as ações. É também problemático o fato de os autores usualmente se referirem a coisas distintas quando falam de ideias.

Grande e diversificado número de processos cognitivos encaixam-se nesta rubrica. As ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias.

Em que pese as especificidades de cada um dos conceitos, Braun (1999) entende que esses autores compartilham a leitura de que o modo de ver e compreender o mundo está relacionado à produção coletiva de significados, ou seja, os indivíduos compartilham símbolos, valores e modelos de interpretação de suas comunidades. A noção de paradigma de Peter Hall, por exemplo, pressupõe que crenças, valores e técnicas são compartilhados por membros de uma comunidade científica, influenciando na forma como os problemas são percebidos e como eles devem ser enfrentados. Por sua vez, a abordagem de referenciais de Jobert e Muller pressupõe esquemas interpretativos do mundo, que possuem um alto grau de coerência, contribuindo para a ação coletiva. Já Sabatier defende que o sistema de crenças é resultado de um longo processo de socialização e está na base das identidades e comportamentos dos atores, funcionando como uma “cola”, que une os atores em coalizões de defesa. Assim, ao contrário das teorias da escolha racional, que entendem a decisão como resultado de preferências individuais, as abordagens ideacionais defendem o fator social das escolhas.

Grisa (2012), Schmidt e Radaelli (2004) argumentam que os diferentes esquemas de análise apresentam contribuições importantes à análise de políticas públicas e destacam que a utilidade de cada lente analítica, bem como a necessidade de complementações e diálogos com outras perspectivas ou abordagens, pode variar de acordo com o problema em questão. Schmidt e Radaelli (2004), por exemplo, realizam uma análise sobre a integração europeia e o processo recente de europeização focada no discurso, mas ressaltam que este aspecto, como qualquer outro, às vezes exerce uma influência causal na mudança de política, sendo útil para a compreensão do processo de mudança de política, mas em outros casos não. Diante da complexidade das políticas públicas, Grisa (2012), Schmidt e Radaelli (2004) e Peters e Pierre (2006) apostam na mobilização de um conjunto de perspectivas analíticas e teóricas, reforçando a importância de um olhar plural. Para eles, a diversidade de perspectivas possibilita uma compreensão mais ampla das políticas públicas.

Ainda sobre o uso de perspectivas analíticas e teóricas plurais na análise de políticas públicas - discutida até agora no âmbito das diferentes dimensões da perspectiva ideacional - cabe dar ênfase também ao debate feito por alguns autores sobre a interseção analítica entre ideias, instituições e interesses. Para Blyth (2003), se os limites da teoria racional contribuiu

para o advento de uma nova abordagem, que incorpora ideias, normas, identidade e cultura, isso não significa que elas devam ser entendidas de forma oposta ou excludente. Ao contrário, o autor defende que “a oposição total e as alternativas de tudo ou nada não precisam ser a escolha da disciplina” (BLYTH, 2003, p. 702), e que um processo dialético - e não paradigmático no sentido kuhniano - entre as duas propostas contribui fortemente para o avanço da ciência política. Na mesma linha, Braun (1999) aposta em uma conciliação entre as duas perspectivas. Ainda que as abordagens ideacionais não busquem explicar as ações e escolhas dos atores pela perspectiva dos interesses (em oposição à escolha racional), ele acredita que “não se pode avaliar a influência dos sistemas de crenças nas escolhas e ações, se omitir interesses [uma vez que] os interesses permanecem um componente integral da escolha” (BRAUN, 2003, p 13). Para que essa aproximação entre as duas perspectivas seja possível, Braun sugere desfazer a associação comum entre interesse e preferência material dos atores, uma herança da escolha racional, apostando em uma compreensão mais ampla, que abarque também as necessidades ideacionais. Nessa perspectiva, a necessidade ideacional é vista como um conflito entre a realidade observada e o sistema de crenças e os interesses surgem quando as necessidades – material ou ideacional – não são satisfeitas, buscando equilibrar a lacuna entre essas necessidades e a satisfação. Faria (2003) também defende que as vertentes ideacionais mais proveitosas são aquelas que integram ideias e interesses, dentre elas as abordagens de coalizão de defesa de Paul Sabatier, múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) e comunidades epistêmicas de Peter Haas (1992).

Por sua vez, Lieberman (2002) aposta na aproximação entre as teorias institucionais e as ideacionais, buscando compreender como instituições e ideias interagem produzindo novos resultados. Na visão do autor, ambos os elementos são importantes para a compreensão dos problemas, na medida em que a existência de atritos e descontinuidade entre eles podem alterar os incentivos e oportunidades dos atores, acarretando mudanças políticas. Em suas palavras (LIEBERMAN, 2002, p. 709):

Esta não é uma história de variáveis, mas de configuração, não de padrões ordenados de ideias ou instituições em equilíbrio, mas de disjunção, fricção e sobreposição entre elementos institucionais e ideacionais, nenhum dos quais é suficiente, mas cada um deles é necessário para uma explicação mais abrangente de um episódio importante de mudança política.

Essas aproximações, em especial entre ideias e instituições, se mostram profícuas para compreender a formação da agenda mais ampla de políticas públicas para as mulheres rurais, bem como a elaboração do POPMR. No capítulo quatro mostro como a circulação de novas ideias no interior do Ministério do Desenvolvimento Agrário favoreceu o desenvolvimento de

institucionalidades específicas, como a Diretoria de Políticas Públicas para Mulheres Rurais, expandido as ações em um novo sentido.

2.2 MODELO DE FÓRUNS E ARENAS

Dentro do universo de modelos cognitivos de análise de políticas públicas, esta pesquisa empregou o esquema analítico desenvolvido por Eve Fouilleux (2011) para analisar a emergência do POPMR. Em síntese, esse modelo pretende explicar os processos de mudança ou estabilidade de determinada política a partir das ideias. Para a autora, a maior parte dos estudos considera as ideias apenas como inputs no processo decisório (dando origem às políticas públicas) ou como resultado das políticas públicas (enquanto fontes de informação e sentidos). Já no seu modelo proposto, as ideias são o elemento explicativo central, uma vez que as políticas públicas são compreendidas como ideias institucionalizadas. Assim, deve-se analisar o processo de produção dessas ideias, os atores que as constroem e a sua emergência como “receitas” de ação pública.

Ao percorrer o caminho das ideias, da sua produção à sua institucionalização, é possível compreender como elas são selecionadas e descartadas até chegar àquelas que são objetos formais de negociação. Importante esclarecer que a autora trabalha com uma concepção ampla de ideias, que variam de acordo com o seu espaço de produção (os fóruns), como será visto a seguir.

O modelo de Fouilleux (2011) está alicerçado nas noções de fóruns e arenas de políticas públicas de Bruno Jobert. Em sua definição, os fóruns são espaços de discussão nos quais atores do mesmo campo de atividade debatem sobre as representações em torno de uma política pública, bem como as ferramentas e os modelos mais apropriados para analisá-las. Por sua vez, as arenas são espaços institucionalizados onde se desenrolam as negociações formais em torno de uma política pública e onde as decisões são tomadas. Assim, as negociações não acontecem somente no terreno político, tendo início na esfera anterior. Para Fouilleux, a distinção entre fóruns e arenas ilustra como os elementos vão sendo selecionados e as políticas públicas vão se compondo em diferentes espaços e por diferentes atores.

A autora identifica duas categorias de fóruns no processo de formação da agenda: aquela orientada para a produção de ideias (fórum de produção de ideias) e outra voltada para a sua institucionalização (fórum de comunidades de políticas públicas). O primeiro grupo

congrega quatro fóruns distintos: os fóruns científicos (estudiosos de áreas específicas), o fórum profissional setorial (beneficiários das políticas, como agricultores, famílias), os fóruns especializados (como os ambientalistas) e o fórum eleitoral (ou fórum político).

Em cada fórum, os seus atores competem entre si pela definição do referencial cognitivo principal e o seu porta-voz, o que envolve não só o debate, mas alianças de diferentes tipos. Ao fim do processo, ambos são aceitos e reconhecidos pela maioria, e o porta-voz é então legitimado para exportar as suas ideias para o exterior, em nome do fórum. Os referenciais cognitivos variam de acordo com a natureza de cada fórum, podendo ser um paradigma no fórum científico, um modelo/identidade profissional no fórum profissional e uma ideologia/plataforma política no fórum político. Os critérios de seleção desses referenciais também seguem dinâmicas próprias dentro de cada espaço. No fórum científico, será considerada a capacidade de propor modelos de análise da realidade e de solucionar problemas, bem como a publicação de textos científicos em plataformas reconhecidas. O fórum profissional, por sua vez, levará em conta a credibilidade e a afinidade/identidade profissional com o modelo proposto. Já no fórum eleitoral contará o carisma, a capacidade de convencer, estabelecer arranjos políticos e fazer discursos que apontem “um determinado projeto de sociedade” (FOUILLEUX, 2011, p.96).

O processo de escolha do referencial é fundamental para que uma ideia seja exportada para o debate político e, quando isso ocorre, eclipsa os demais referenciais do fórum, diminuindo as chances de mudança no curto prazo. Porém, a dupla referencial cognitivo/porta-voz eleito pode perder a sua hegemonia caso outra dupla ganhe espaço dentro do fórum, o que pode acontecer, por exemplo, quando há uma nova eleição no fórum político. A produção de alimentos orgânicos, analisa Fouilleux, ilustra esse processo dentro do fórum profissional agrícola francês, tendo sido silenciada e encoberta pelo referencial dominante de modernização intensiva da agricultura, e posta de lado não apenas pelos agricultores, mas também pelos formuladores de políticas públicas até o período recente.

O fórum de comunidades de política pública, por sua vez, é o lócus de institucionalização das ideias, ou seja, onde elas são transformadas em instrumentos de política pública. A exportação/importação dessas ideias para o fórum político, diz Fouilleux, pode ser resultado “dos imperativos dos atores nos fóruns de produção de ideias (...) e de uma necessidade governamental de manter os compromissos políticos e em legitimar seu papel público de tomada de decisões” (Ibid., p.99). Contudo, se a seleção e reconhecimento de um referencial cognitivo dentro do seu fórum é condição para que ele seja exportado para a arena

política, a sua entrada neste espaço não garante a sua institucionalização. Uma vez inserida no debate político, a institucionalização de uma ideia em política pública será definida pelo “balanço do poder nos intercâmbios políticos em jogo em determinada comunidade política” (Ibid, p. 98).

A participação dos atores nos debates está condicionada aos recursos que têm disponíveis para oferecer e também à habilidade discursiva, capaz de demonstrar a superioridade e legitimidade de suas ideias. Conta para isso a *expertise*, a capacidade de formulação dos problemas centrais, de categorias analíticas, de leitura da realidade (por exemplo, por meio de indicadores, modelos e estatísticas), bem como dos instrumentos utilizados, a capacidade de adaptar o discurso em função do seu público e a capacidade de se ligar aos fóruns de produção de ideias, em particular os fóruns científicos que oferecem conhecimento e argumentos para legitimar os discursos.

Ator principal no fórum de políticas públicas, o governo nacional ascende da disputa no fórum eleitoral, importando consigo ideias contidas no seu programa eleitoral. Interessa a esse ator manter a sua legitimidade, sendo necessário para isso “manter o equilíbrio entre numerosos, inter-relacionados e complexos intercâmbios políticos que definem um sistema de regulação global” (FOUILLEUX, 2011, p.100-101)⁶. A manutenção desse equilíbrio é feita pelo “formulador de políticas públicas”, que administra os intercâmbios políticos em cena. Segundo Fouilleux (2011, p. 120):

Os Estados cuidarão de ter uma presença sistemática nos fóruns importantes, na procura – quando não na origem – dos debates cujas repercussões possam ecoar no futuro, notadamente colocando os seus funcionários nos endereços considerados como os mais estratégicos.

As elites administrativas (analistas e assessores) também exercem um papel importante no fórum da política. Embora não tenham poder de decisão, elas contribuem para a codificação/decodificação das ideias que circulam por meio desses intercâmbios, podendo influenciar os tomadores de decisão a acolher ou não essas ideias. Esse público, diz Fouilleux, não raro dedica toda a sua vida profissional a esse trabalho, permanecendo nos ministérios mesmo com a mudança de tomadores de decisão.

Neste modelo, as mudanças acontecem quando um ou mais intercâmbios se desestabilizam, criando uma situação que desloca a política da estabilidade para a crise, e promovendo novas negociações no fórum político, até que outras ideias sejam selecionadas,

⁶ Villanueva (2006) dirá que na ausência de consensos em um processo que envolve decisões conjuntas, a implementação não se efetiva.

normalizando o equilíbrio político e retornando à fase de estabilidade política. Segundo Fouilleux (2011, p.101): “A política é levada à mudança quando um ou vários protagonistas influentes ameaçam sair, e quando tal saída pode minar o intercâmbio político como um todo, e, desta forma, desestabilizar o sistema de regulação na sua totalidade”.

Importante pontuar algumas características que distinguem os fóruns de produção de ideias dos fóruns de comunidades de política pública. Enquanto os atores do primeiro grupo possuem afinidades que conferem certa homogeneidade a ele, o fórum de políticas públicas tem composição bastante heterogênea. No que diz respeito à dinâmica dos fóruns, o primeiro é caracterizado pela disputa de ideias, ao passo que o segundo é marcado pela continuidade do debate e pela necessidade de estabelecer e manter o compromisso entre distintos atores, ideias e interesses.

Em síntese, o modelo analítico de Fouilleux explica as mudanças políticas a partir de um conjunto de ideias, percorrendo o seu caminho desde a sua produção até a sua institucionalização. As ideias fluem entre os diferentes fóruns de produção de ideias para o fórum de comunidades de política pública, circulando na presença de atores distintos, mas apenas uma parte das ideias projetadas inicialmente é levada para mesas formais de discussão, ao passo que outras vão sendo filtradas e descartadas ao longo do processo. Para a autora, a análise dos processos de seleção das alternativas que precedem as negociações formais é fundamental para se compreender as políticas públicas em curso. O uso dessa abordagem permite identificar os distintos grupos de atores e suas ideias, bem como o seu percurso até a constituição da política pública, ou seja, as ideias não são tomadas como dadas *a priori*, preocupando-se com os processos de construção e institucionalização das mesmas.

Figura 1: Fluxo de ideias: seleção de alternativas políticas e efeitos de *feed-back*

Fonte: Fouilleux (2011)

Legenda:

- 1 Competições entre referenciais potenciais de cada fórum (P: paradigmas, M: modelos, PG: programas eleitorais e discursos)
- 2 Exportação/importação de ideias: intercâmbios políticos fundados no par regulação/legitimação
- 3 Decodificação/recodificação de ideias pelas elites administrativas
- 4 Negociação, arbitragens e decisões políticas
- 5 Efeitos de *feed-back* dos instrumentos nos processos de seleção de ideias

Cabe sinalizar que, embora a abordagem de fóruns e arenas (FOUILLEUX, 2011) se configure como principal quadro de análise da pesquisa, outras abordagens também aportam elementos oportunos para pensar mudança recente da agenda brasileira. Dessa forma, trago para a análise conceitos desenvolvidos por outros autores, como Kingdon (2003), além de dialogar com o debate mais recente sobre ativismo institucional (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014; CAYRES, 2017; MÜLLER, SILVA E SCHNEIDER, 2012; SILVA E OLIVEIRA, 2011).

2.3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para investigar o problema aqui proposto, utilizei dois recursos metodológicos: pesquisa documental e entrevistas em profundidade semi-estruturadas.

Pesquisa documental: foi analisado um conjunto diverso de materiais, com destaque para as publicações do MDA sobre políticas para mulheres rurais, anais de conferências nacionais, marcos legais e institucionais (leis, decretos, portarias, resoluções etc.), publicações diversas de organizações não-governamentais, materiais produzidos por organizações sindicais e por movimentos de mulheres rurais (pautas reivindicatórias, cartilhas, textos institucionais disponíveis em suas páginas de internet etc.), entrevistas com atores-chave disponíveis na internet, produções acadêmicas, dentre outros. Os documentos analisados permitiram identificar os fóruns de produção de ideias que influenciaram a construção da agenda de políticas públicas para as mulheres rurais e em especial o POPMR, as suas ideias e perspectivas sobre diferentes questões e as negociações em torno delas até a institucionalização do programa.

A riqueza do material encontrado permitiu identificar e articular diferentes ideias e percepções de mundo, suprimindo, parcialmente, as lacunas resultantes do pequeno número de entrevistas em profundidade. Merecem destaque entrevistas e registros de discursos do Presidente da República, Ministros de Estado e lideranças de movimentos sociais. A pesquisa documental também permitiu complementar as entrevistas realizadas, uma vez que as informantes possuíam textos publicados sobre o tema, como artigos científicos e capítulos de livros, trazendo informações adicionais aos tópicos abordados nas conversas. A estratégia de articular diferentes fontes de registro das mesmas atrizes se mostrou oportuna, uma vez que o tempo disponível para a realização das entrevistas se apresenta como um fator limitante para a pesquisa, restringindo o número de perguntas.

Entrevistas em profundidade: foram realizadas quatro entrevistas com roteiros semiestruturados com vistas a explorar questões não esclarecidas na literatura ou nos documentos consultados e aprofundar as percepções de alguns atores sobre o tema. A primeira entrevista foi realizada com Andrea Butto, gestora responsável pelas políticas públicas para as mulheres rurais no MDA entre 2003 e 2012. Também foram entrevistadas Mirian Nobre, da SOF Sempre Viva Organização Feminista e Conceição Dantas, Coordenadora Geral do Centro Feminista 8 de Março (CF8), ONGs feministas que atuaram diretamente na construção e implementação desta agenda. Por fim, foi realizada uma

entrevista com Sarah Luiza. Além de integrante do GT Mulheres da ANA, ela também realizou trabalhos de fortalecimento da organização e produção de mulheres trabalhadoras rurais por oito anos, e foi assessora da Secretaria de Mulheres da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) por outros dois.

Cabe destacar que essas pessoas circulam pelos diferentes fóruns de produção de ideias, mas para a realização das entrevistas buscou-se focar o principal espaço de atuação em relação ao objeto da pesquisa, de modo a compreender o contexto de produção de ideias dos respectivos fóruns, embora outros aspectos também tenham sido considerados, na medida em que se mostraram relevantes para a compreensão do objeto estudado. Trechos das entrevistas foram transcritos e incluídos ao longo da dissertação para ilustrar as ideias acerca do tema estudado e em especial sobre o POPMR. Frente à limitação de tempo para realização da pesquisa, o número de entrevistas foi reduzido, não tendo sido possível conversar, por exemplo, com representantes do fórum de mulheres rurais. Assim, as entrevistas foram utilizadas como um recurso suplementar à análise documental, com vistas a compreender melhor principalmente as relações entre os fóruns e o processo de seleção das ideias⁷. Consequência dessa limitação metodológica é que a pesquisa ora apresentada proporciona uma leitura parcial da formação do POPMR, a partir de alguns pontos de vista. Mas ainda que a investigação se aprofundasse, os seus resultados continuariam sendo parciais. Como lembra Gilberto Velho (2011, p.173), “é fundamental saber que, por maior que seja o nosso esforço de compreensão, haverá sempre algo que nos escapa. Isso, longe de ser negativo, torna-se um estímulo e uma razão para a maior modéstia de nossas pretensões”. As questões que não foram abordadas nesta pesquisa poderão ser objeto de análises futuras.

⁷ Na entrevista com Andrea Butto, também foram exploradas questões mais gerais sobre a formação da agenda de políticas para as mulheres rurais no governo Lula, sobre o desenvolvimento de novas institucionalidades no âmbito do MDA voltadas para a produção de políticas para esse segmento e também sobre o perfil das pessoas que trabalharam na produção dessas políticas, fossem elas efetivas ou não.

3. O LONGO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA

Em 1984, John Kingdon publicou o livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, que viria a se transformar em um clássico dos estudos de políticas públicas. Nessa obra, Kingdon questiona “Como chega a hora de uma ideia?”, iniciando uma discussão sobre os motivos que levam um tema a se tornar de interesse público e integrando a agenda política.

A agenda governamental, na concepção proposta por Kingdon é a relação de assuntos sobre os quais os tomadores de decisão dedicam atenção em um dado momento, e o seu processo de definição corresponde a um filtro pelo qual alguns assuntos passam, enquanto outros ficam de fora. Segundo o autor, o foco do *mainstream* de análises de políticas públicas recaía sobre os processos decisórios, enquanto os processos pré-decisórios ainda eram parcamente explorados e pouco se sabia sobre a formação da agenda e formulação de alternativas. No intuito de preencher essa lacuna teórica, Kingdon propôs em 1984 o modelo de análise que ficou conhecido como “Múltiplos Fluxos”, buscando explicar como as agendas governamentais mudam no tempo e por que alguns temas recebem mais atenção do que outros pelas autoridades, enquanto outros são negligenciados, ficando de fora da agenda governamental. O autor também deu um salto epistemológico ao pensar a formação da agenda a partir de uma perspectiva subjetiva. Antes visto como tendo uma existência objetiva, o problema passa a se configurar nesta nova perspectiva como resultado de um processo subjetivo, construído a partir de diferentes representações dos atores envolvidos no processo. É essa construção, dirá o autor, que dará vida ao problema de política pública, despertando a atenção dos formuladores para a necessidade de uma ação governamental. Assim, a definição do problema, ou seja, a forma como ele é apresentado, torna-se um elemento crucial, pois define a sua forma de ser tratado pelos *policy-makers*⁸.

Kingdon diferencia três momentos da agenda: agenda sistêmica (ou não governamental), agenda governamental e agenda decisional (ou agenda de decisões)⁹. A agenda sistêmica diz respeito aos temas, assuntos e questões reconhecidos como importantes pela sociedade, mas sem, contudo, receber atenção do poder público. Segundo Kingdon, uma demanda entra na agenda governamental apenas quando é reconhecida como um problema

⁸ Joan Subirats (2006) também compreende o problema como objeto de uma construção, que deve ser definido para ganhar uma existência. Para a autora, a realidade é poliédrica, ou seja, há diversas percepções sobre a mesma realidade.

⁹ No modelo analítico proposto por Kingdon, as mudanças de agendas resultam da convergência de três fluxos (problemas, alternativas e política). Tomo de empréstimo alguns dos conceitos do autor, sem adentrar, contudo, em seu modelo de análise.

político, ou seja, quando ela desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas. Contudo, a quantidade e a complexidade das demandas e dos processos governamentais restringem o campo de ação dos atores governamentais, limitando o conjunto de questões que chegam à agenda de decisões em um conjunto ainda menor, que serão objeto de ações efetivas.

Esses conceitos são úteis para distinguir os diferentes momentos que compõem o percurso de construção das políticas para as mulheres rurais. O primeiro momento e também o mais longo deles (agenda sistêmica) coincide com a formação dos movimentos de trabalhadoras rurais no final dos anos 1970 e o seu desenrolar até o final no Governo Fernando Henrique Cardoso, quando os agentes governamentais reconhecem a relevância do assunto e passam a discutir sobre a necessidade do Estado agir sobre ele, publicando os primeiros atos normativos (agenda governamental). Por fim, no governo Lula, verifica-se a concretização de um conjunto de políticas públicas direcionadas para esse segmento (agenda decisional).

Neste capítulo apresento um panorama das lutas pelos direitos das mulheres rurais desde o final dos anos 1970 até 2000 e as primeiras medidas tomadas no final do governo FHC. Revisitar a trajetória dessas lutas permite compreender a construção social e política dos problemas nos termos propostos por Kingdon, revelando como algumas pautas foram priorizadas em detrimento de outras. Verifica-se que nesse período predominaram as lutas pelos direitos trabalhistas e, na sequência, pelo direito à terra, ao passo que as demandas por organização produtiva (foco dessa pesquisa) ganharam força na década seguinte, como será mostrado adiante.

3.1 CONTEXTO GERAL

O movimento de trabalhadoras rurais surge no final dos anos 1970 em um contexto de grandes mobilizações sociais no Brasil, com apoio do movimento feminista que se estabelecia naquele momento. Nesse período, um conjunto de atores e atrizes emergiu no cenário político, forçando a entrada de novas pautas na agenda política, dentre elas, a questão de gênero. As organizações de mulheres rurais, todavia, já vinham sendo formadas desde a década de 1960 e 1970 pelas Comunidades Eclesiais de Base e pela Comissão Pastoral da Terra, questionando injustiças sociais e lutando pela reforma agrária (DEERE, 2004).

Na base desse movimento emergente, estavam duas questões principais: a luta pela

democracia e a luta pelo reconhecimento da condição da mulher. Algumas autoras (BRUMER, 2002; DEERE, 2004; FARAH, 2004) apontam que as pautas ligadas à redemocratização e à esfera da reprodução humana antecederam a pauta de gênero: no meio urbano, as mulheres reivindicavam melhores condições de moradia, transporte e saneamento básico; no meio rural, a luta girava em torno da reforma agrária. Somente em um segundo momento as mulheres começaram a discutir questões específicas da sua condição, como saúde, sexualidade, contracepção, violência contra a mulher e desigualdade salarial. Já no meio rural, as mulheres passaram a reivindicar o acesso à previdência, a titulação das terras em seu nome, além de questionar a invisibilidade do trabalho feminino (FARAH, 2004)¹⁰.

Nas cidades ou no campo, as mulheres se tornaram protagonistas de diferentes lutas ao longo dos anos 1980, constituindo-se enquanto sujeito coletivo e político na esfera pública e dando visibilidade a temas antes circunscritos ao espaço privado. Além do engajamento nos debates constituintes, o movimento de mulheres buscou influenciar os órgãos governamentais, os partidos políticos, os sindicatos e as organizações populares para a incorporação da questão da discriminação em suas pautas de reivindicações. Muitas delas entraram para os partidos políticos influenciando na incorporação das demandas feministas em suas plataformas de ação e apoiando a candidaturas de mulheres identificadas com as propostas do movimento (BARSTED, 1994; FARAH, 2004). Sintomático dessa luta é a criação em 1985 do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que passou a articular os diferentes grupos de mulheres espalhados pelo país, planejando e influenciando a formulação e a implementação das políticas públicas. Para Barsted (2004), o Conselho Nacional e os conselhos municipais guardavam uma peculiaridade por serem órgãos governamentais, mas dirigidos por representantes do movimento feminista, frequentemente vindas da academia, o que “inaugurou um fato político praticamente inédito: a participação de um movimento social no interior do Estado, sem a ele estar subordinado política ou ideologicamente. Criou-se uma nova modalidade de controle social sobre a administração pública” (BARSTED, 2004, p. 45)¹¹.

¹⁰ Barsted, por sua vez, defende que a diversidade dos movimentos em suas múltiplas formas de organização e reivindicações não teve uma ordem cronológica definida. Segundo a autora, o questionamento se dirigia a todas as formas de discriminação e subordinação, abarcando a opressão do Estado, as desigualdades no mercado de trabalho e a dominação masculina. “O movimento feminista, no seu radicalismo e face à repressão do Estado, não destacou especificamente um interlocutor” (Barsted, 1994, p.40).

¹¹ Conforme será mostrado nos próximos dois capítulos, a presença de representantes do movimento feminista no MDA foi fundamental para a constituição da agenda de políticas públicas para mulheres rurais a partir de 2003.

Barsted (2004) e Deere (2004) destacam a importância do CNDM na articulação nacional entre o movimento de mulheres, instâncias governamentais e ONGs, por meio de encontros e seminários, conferindo visibilidade às pautas do movimento de mulheres rurais frente ao Estado. Todavia, Cintrão e Heredia (2006) atentam que a primeira nomeação de uma mulher rural para o Conselho só aconteceu em 2000, indicando a baixa representatividade de suas pautas no CNDM. Já em 2003, no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, essa participação foi ampliada, com a nomeação de representantes dos principais movimentos de mulheres rurais, como a Contag e a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), além do Conselho Nacional de Mulheres Indígenas (CONAMI) e o Movimento de Mulheres do Amazonas (CINTRÃO; HEREDIA, 2006).

As agências internacionais, em especial as Nações Unidas, também deram grande visibilidade às demandas do movimento de mulheres, atuando na orientação do movimento de mulheres para esse fim (BARSTED, 1994; FARAH, 2004). Em 1975, as Nações Unidas lançaram a década da mulher, dando visibilidade internacional à temática de gênero, com destaque para a discriminação da mulher e a luta pela igualdade de direitos. Já em 1979, foi realizada a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada pelos países membros das Nações Unidas, dentre eles o Brasil. Esse foi o primeiro tratado internacional sobre o tema e ficou conhecido como a declaração internacional de direitos das mulheres, conferindo ênfase à mulher rural ao longo de todo o documento¹². Segundo Barsted (2004), as agências internacionais garantiram apoio financeiro, favorecendo o desenvolvimento de pesquisas e encontros, além da formação de redes de mulheres e de projetos não governamentais. Já nos anos 1990, houve um reconhecimento de que a pobreza atinge homens e mulheres de formas distintas, havendo necessidade de se pensar em instrumentos políticos específicos para a superação dessas condições, haja vista que as suas raízes também são singulares. Assim, a necessidade de políticas focalizadas para as mulheres (*target women*) passou a ser discutida em torno de dois argumentos centrais (Farah, 2004). De um lado, atores como o Banco Mundial justificavam a focalização nas mulheres pelo viés da eficiência do gasto. De acordo com esse argumento, políticas focalizadas são mais eficientes no combate à pobreza da sociedade como um todo, uma vez que a pobreza atinge as mulheres de forma aguda. Para os grupos situados na outra

¹² Na abertura da I Conferência, o Presidente Lula destacou que apesar do Brasil ser signatário desde 1974 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, foi só em 2003 que o país enviou um relatório de suas ações ao Comitê da Convenção, mostrando estar de acordo com as suas definições (Brasil, 2004).

ponta do debate, como os movimentos de mulheres, essa visão toma a mulher como um instrumento do desenvolvimento social, ou seja, há uma funcionalização da mulher pelo lugar que ela ocupa na sociedade. Para essa vertente, a focalização deve estar associada à extensão da cidadania, ou seja, a mulher deve ser vista como um sujeito com direitos e não como um instrumento para o desenvolvimento. Segundo Farah (2004), a associação a uma dessas vertentes nem sempre está explícita nas políticas públicas, cabendo uma análise minuciosa para identificar a ênfase dada por cada programa.

3.2 A LUTA NO MEIO RURAL

Nesse contexto de grandes mobilizações sociais nos anos 1980, a luta no meio rural se ampliou, com atores e atrizes reivindicando o reconhecimento da diversidade no campo e demandando políticas públicas específicas que atendessem a essa pluralidade em consonância com o espírito democrático do novo período. Especificamente sobre movimentos de mulheres rurais, Delboni (2008) distingue duas frentes de luta: uma pelos direitos trabalhistas e afirmação da identidade de trabalhadora rural (aposentadoria, carteira assinada, licença maternidade, licença saúde) vinculada aos sindicatos rurais, e uma segunda vinculada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), de luta pela reforma agrária e acesso à terra. Deere (2004) aponta ainda uma terceira frente de luta: o movimento autônomo de mulheres rurais, a exemplo do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural – MMTR. Os movimentos autônomos foram criados por trabalhadoras que, apesar de filiadas em sua maioria à CONTAG ou à CUT, não encontravam o espaço necessário para tratar os seus interesses, muitas vezes considerados diminutos frente às reivindicações de classe de organizações como o MST. Trata-se de movimentos compostos exclusivamente por mulheres, ao contrário dos movimentos mistos que também incluem os homens.

Até meados dos anos 1990, os movimentos de mulheres se uniram em torno de duas pautas principais: a participação sindical das mulheres e o reconhecimento delas como trabalhadoras rurais, de modo a permitir o seu acesso aos benefícios de previdência social. (BARSTED, 2004; DEERE, 2004). Cabe destacar que até 1985, os sindicatos filiados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) aceitavam como membro somente uma pessoa da família, normalmente o homem.

No estado nordestino da Paraíba, por exemplo, líderes sindicais argumentaram que as mulheres não eram trabalhadoras rurais; uma vez que

elas eram dependentes de seus maridos não necessitavam juntar-se aos sindicatos, pois elas tinham seus benefícios garantidos; e eles chegaram mesmo a argumentar que a sindicalização de esposas fosse proibida por lei, embora este não tenha sido o caso (Deere, 2004, p. 180).

O IV Congresso da CONTAG, realizado em 1985, foi um divisor de águas na luta das trabalhadoras rurais, quando a sindicalização das mulheres e a formação de lideranças femininas passam a ser tratadas como prioridades pela organização. Segundo Deere (2004), a aderência da CONTAG às demandas das mulheres rurais foi motivada pelo novo sindicalismo que despontava na época e pela competição com a recém-formada Central Única dos Trabalhadores (CUT), que desde a sua origem apoiou as pautas das mulheres.

É importante pontuar que a exclusão das trabalhadoras rurais dos sindicatos representava a falta de acesso à assistência médica, odontológica e também trabalhista, pois eram os sindicatos que garantiam o acesso a esses benefícios, o que deixava as mulheres em situação altamente desvantajosa. No caso da aposentadoria rural, o cenário era ainda mais crítico, pois somente o chefe da família recebia o benefício (que naquele momento equivalia a meio salário mínimo nacional) e, quando se tornavam viúvas, as mulheres recebiam uma pensão equivalente a apenas 30% desse benefício. As mulheres só recebiam o benefício direto da previdência caso fossem assalariadas rurais ou chefes de família, algo pouco comum naquela época. Para Brumer (2002), a demora na extensão dos benefícios da previdência para as mulheres rurais foi particularmente dificultada em razão da invisibilidade social do seu trabalho, uma vez que o registro do nome do homem em todas as etapas da produção (tomada de empréstimo, compra de insumos, venda dos produtos etc.) dificultava a comprovação do trabalho da mulher. Diante desse cenário, o reconhecimento do trabalho feminino e o direito à previdência social se tornou a principal reivindicação das mulheres rurais nos anos subsequentes, unificando as distintas categorias de mulheres rurais (trabalhadoras assalariadas permanentes ou temporárias, sem terra ou em regime de agricultura familiar) em prol deste benefício (DEERE, 2004).

Na Constituinte de 1987, uma ampla frente de mobilização agregou o movimento organizado de mulheres rurais, lideranças femininas dos sindicatos rurais da CONTAG e da CUT, mulheres que integravam a burocracia estatal (com destaque ao CNDM), partidos políticos e ativistas e acadêmicas feministas (DEERE, 2004). Além da reivindicação pelos direitos trabalhistas, as mulheres da CONTAG encamparam de forma mais contundente a luta pelo direito à terra na reforma agrária (DEERE, 2004). Resultou dessa luta o estabelecimento na Constituição de 1988 do direito da trabalhadora rural à legislação trabalhista e à

previdência social, além do direito à terra. Com essa garantia, foram estendidos às trabalhadoras rurais os mesmos direitos dos homens, independentemente de serem ou não chefes de família, desde que declarada a situação de produtora¹³. A nova política ainda ampliou o piso rural de meio para um salário mínimo e reduziu o limite de idade dos homens de 65 para 60 anos e das mulheres para 55 anos. Além disso, a Constituição de 1988 estendeu o direito da licença maternidade às trabalhadoras rurais, prevendo um benefício equivalente a um salário-mínimo mensal, durante quatro meses (120 dias). Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 levou a cidadania formal ao campo, evento digno de nota diante de séculos de invisibilidade social e, de forma mais ampla, de exclusão do status de cidadania desde o início do século XX, com a instauração da chamada “cidadania regulada” (SANTOS, 1979). A imagem do trabalho no campo como uma sociabilidade desprovida de regulamentação e de direitos é um elemento histórico de inércia frente aos avanços que foram incrementalmente sendo conquistados nos anos seguintes¹⁴.

Todavia, para que os direitos constitucionais passassem a vigorar de fato, ainda era necessário regulamentar a sua implementação, o que não se deu de imediato. A licença-maternidade remunerada, por exemplo, foi vetada em 1991, pelo então Presidente Fernando Collor, tendo a sua regulamentação definitiva somente em 1994. Com disso, os movimentos de mulheres rurais e os sindicatos mantiveram na pauta da luta o reconhecimento das mulheres rurais enquanto trabalhadoras e a garantia do acesso à previdência social. Luci Choinacki, primeira trabalhadora rural a ocupar uma cadeira no Congresso Nacional, narra esse momento em uma entrevista concedida a Maria Ignez Paulilo (PAULILO; BONI, 2016, p. 361):

[...] depois que aprovaram o projeto e governo não queria pagar, 1992-1993, foi ocupado o Ministério da Previdência. [...] Eu estava junto, em oito minutos aquele prédio estava ocupado. As mulheres fizeram uma luta muito grande [...] A implementação do salário-maternidade, se não fosse o

¹³ A extensão da previdência foi tardia também para os homens do meio rural, se considerarmos que as primeiras iniciativas nacionais de proteção social datam do final do século XIX, destinadas aos servidores do Estado, civis e militares, sendo ampliadas para outras categorias de trabalhadores urbanos durante o primeiro governo Vargas. Os trabalhadores rurais, que representavam a maior parte da força de trabalho brasileira naquele momento (em 1940, 70% da população estava no campo), foram os principais excluídos desse arranjo de bem-estar-social, quadro esse que só ganhou novos contornos em 1969 com a instituição do Fundo de Previdência e Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e em 1971 com o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) (Kerstenetzky, 2010; 2012; Santos, 1979).

¹⁴ É importante ressaltar, contudo, que um grande contingente de mulheres rurais continuou excluído das políticas de bem-estar social em decorrência da falta de documentos civis básicos que comprovassem a sua existência perante o Estado. Com vistas a contornar essa barreira e garantir o acesso às políticas públicas, os movimentos de mulheres rurais passaram a lutar por acesso à documentação, o que culminou no primeiro programa governamental para este público, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), instituído apenas em 2004.

movimento de mulheres! [...]. ficaram acampadas um mês em Brasília, indo de gabinete em gabinete, pressionando para que esse projeto fosse votado. Foi assim: desde prender ministro, atracar deputado, fazer cordão polonês, fazer todos os tipos de pressão.

O direito à terra, outro direito constitucional garantido, ficou em segundo plano até 2000, quando a Marcha das Margaridas passou a reivindicar de forma contundente a titulação conjunta de terras da reforma agrária para casais. Para Carmen Deere (2004) alguns elementos foram centrais para a demora na efetivação dos direitos das mulheres rurais à terra: as diferentes pautas dos movimentos sociais rurais ao longo da década de 1980 e 1990 e a priorização do acesso das mulheres às leis trabalhistas e à previdência social, a naturalização da posse masculina da terra (inclusive pelas mulheres) e a natureza competitiva dos movimentos rurais, em especial o MST. Segundo a autora, a participação das mulheres rurais na luta pela reforma agrária sempre foi apoiada pelo movimento, mas o direito à terra era visto como uma questão coletiva e não individual. No entendimento do MST, as questões de gênero competiam com as questões de classe cindindo o movimento, logo elas deveriam ser debatidas em outros espaços, como os MMTRs. Para Deere, a falta de apoio por parte do principal movimento nacional de luta pela reforma agrária contribuiu para que o debate sobre o direito da mulher à terra permanecesse ofuscado.

Deere (2004) também salienta a discriminação institucional do próprio Estado, que até a década de 2000 manteve critérios de seleção que desfavoreciam a mulher na reforma agrária. De acordo com a autora, os funcionários do INCRA entendiam a reforma agrária como meio de fortalecer a família nuclear com pai e mãe presentes, devendo beneficiar a família como um todo, representada pelo chefe de família. As entrevistas que a autora realizou com servidores do INCRA em 2000 expressaram valores e compreensões de mundo que iam de encontro com os direitos assegurados pela Constituição de 1988, reforçando a discriminação das mulheres chefes de família como beneficiárias da reforma agrária (DEERE, 2004, p. 186):

O problema parece ser que o INCRA continua a preferir titular um filho (mesmo que legalmente seja menor de idade) do que titular uma mulher chefe de família, e mães solteiras frequentemente são assim questionadas: “Você não tem um filho que seja um pouco mais velho?”. Se um homem beneficiário morre, o INCRA continua a ceder os direitos à terra ao filho mais velho, em vez da viúva, e, se a mulher chefe de família com direitos à terra casa, tais direitos são, às vezes, transferidos para seu marido.

Deere (2004) argumenta que no Brasil, a inclusão das mulheres como beneficiárias da reforma agrária somente foi possível quando a compreensão a respeito da sua importância para a promoção do bem-estar geral (denominado pela autora de argumento produtivista), foi assimilada pelos movimentos sociais rurais e também pelo Estado. Por sua vez, a consciência sobre o acesso à terra enquanto um direito da mulher e a necessidade de se alterar as relações de gênero dentro do movimento começou a despontar em um segundo momento, sendo ainda incipiente no início dos anos 2000, quando a autora realizou sua pesquisa no Brasil.

Além da luta pelo direito à previdência e à terra, os movimentos sociais rurais e os sindicatos, representados pela CONTAG, encamparam outras reivindicações pela ampliação da cidadania das mulheres trabalhadoras rurais, como o acesso à documentação. Em 1995, uma nova rede de mulheres rurais foi criada em nível nacional, a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), e a primeira ação realizada pelo movimento foi uma campanha nacional para obtenção de documentos para as mulheres rurais com o slogan “Ter documentos pessoais e os dos trabalhadores é um passo na conquista por nossa cidadania” (ANMTR¹⁵, 1997, p. 26-27 apud DEERE, 2004, p. 189). Em 1996, os sindicatos de trabalhadores rurais do Espírito Santo organizaram os “Mutirões da Cidadania” para promover o acesso das trabalhadoras rurais à documentação, influenciando outros movimentos e governos estaduais. Já em 2000, I Marcha das Margaridas defendeu o direito das mulheres rurais à documentação civil e trabalhista. A realização desse movimento marca o início de uma nova fase de conquistas das mulheres trabalhadoras rurais e o reconhecimento da sua luta por melhores condições de vida, autonomia econômica e cidadania.

Em resposta às demandas da I Marcha das Margaridas, o governo Fernando Henrique Cardoso lançou a primeira medida orientada para mulheres rurais, com a instituição do Programa de Ações Afirmativas para Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento entre Homens e Mulheres¹⁶. O Programa foi criado com vistas a promover a inclusão das trabalhadoras rurais nas políticas públicas do MDA/INCRA, facilitando o seu acesso à terra, crédito, capacitação e assistência técnica. A portaria colocou de forma expressa que as medidas governamentais relacionadas à reforma agrária favoreceram historicamente a população masculina, desconsiderando as necessidades das mulheres rurais. O reconhecimento também se estendeu às desigualdades de gênero próprias da Administração Pública, levando a instituição de uma cota de ao menos 30% dos cargos de direção do

¹⁵ ANMTR (Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais). Primeiro Encontro Nacional 1995. Passo Fundo, Rio Grande do Sul, 1997. Mimeo.

¹⁶ Portaria nº 33 de 08 de março de 2001.

MDA/INCRA, que deveriam ser ocupados progressivamente por mulheres até 2003, além de garantir a capacitação de 30% dos servidores da Sede e das Regionais em gênero e gestão social. Nesse documento, o governo ainda pontuou os compromissos assumidos junto à comunidade internacional, em especial a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, de promover oportunidades e tratamentos igualitários entre homens e mulheres, revelando a influência das agências internacionais na formação dessa agenda.

Outra inovação de 2001 foi a criação do NEAD Gênero, Raça e Etnia¹⁷. O NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural) foi criado em 1997 com vistas a promover a realização de pesquisas sobre o meio rural e a avaliação e monitoramento das políticas públicas existentes, subsidiando a tomada de decisões estratégicas. O novo núcleo do NEAD ficou responsável pelas pesquisas e estudos sobre relações de gênero, raça e etnia nos assentamentos da reforma agrária e na agricultura familiar, de modo a gerar insumos para a implementação de políticas setoriais do MDA/INCRA com esse enfoque. Na base dessa nova institucionalidade estava a necessidade de obtenção de dados desagregados por sexo, raça e etnia para a elaboração de novas políticas públicas.

Ainda sobre a evolução do MDA no tocante às questões de gênero, outros atos normativos foram editados até o final da gestão FHC, com vistas a ampliar o acesso das trabalhadoras rurais às políticas públicas para desenvolvimento rural. Contudo, algumas autoras defendem que tais medidas foram instituídas por formalidade e que os resultados concretos foram exíguos, ao contrário do cenário que teve início com a eleição de Lula a partir de 2003 (CINTRÃO; SLIPRANDI, 2011; FILIPAK, 2017; MDA, 2007). Andrea Butto compartilha dessa leitura e comenta em entrevista:

O que tinha era assim, o Programa de Ações Afirmativas, que era um mix de tudo, incluído indígenas e meio ambiente, e algumas portarias que eram medidas simbólicas e iniciativas de alguma forma de responder a essas demandas, mas muito longe de vir a se constituir uma política pública.

Essas autoras também argumentam que o atendimento às reivindicações das trabalhadoras do campo na forma de ações e programas governamentais somente foi possível a partir de 2003, dada à existência de setores governamentais sensíveis a essas questões. As informações coletadas ao longo dessa pesquisa corroboram com essas análises, razão pela qual identifiquei o governo Lula como uma janela de oportunidade¹⁸ (KINGDON, 2003) para a

¹⁷ Portaria nº 201, de 4 de setembro de 2001.

¹⁸ A mudança na agenda de políticas públicas é explicada por Kingdon (2003) por meio da ideia de “janela de oportunidades”. A oportunidade é criada um problema foi reconhecido, uma solução está disponível e é viável,

formação da agenda decisória, como será mostrado adiante. O que se percebe, porém, é que as ideias que constituem a base da agenda de políticas públicas para mulheres rurais já vinham ganhando espaço no debate institucional, abrindo, ainda que de forma incipiente, o caminho para as medidas que foram instituídas no governo petista.

4. MUDANÇA DE PATAMAR: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS

No capítulo anterior, o conceito de agenda proposto por Kingdon foi empregado de modo a conferir inteligibilidade ao processo de construção das pautas e reivindicações das mulheres rurais ao longo de duas décadas, como foram sendo priorizadas e se tornando objeto de atenção por parte do Estado, até migrar da esfera não governamental para a esfera governamental no final do governo FHC. Neste capítulo, apresento um panorama da formação da agenda de políticas públicas para as mulheres rurais a partir 2003. A mudança de governo alçou pautas antigas das mulheres rurais à agenda decisória, resultando não somente na elaboração e instituição de diferentes medidas para esse público, mas também na formação de novas institucionalidades governamentais, que foram sendo criadas para este fim. Busco demonstrar que as novas políticas e o desenvolvimento institucional resultaram do jogo de novas ideias e de interpretações de mundo no âmbito do MDA após a eleição do PT para a Presidência. A criação de novas unidades de trabalho acompanhou o amadurecimento interno do debate sobre gênero e meio rural e está entremeada de debates internos, que refletem na alocação de recursos e na capacidade de transversalizar o debate. Cabe lembrar, conforme já analisado por Kingdon (2003), que o início de uma nova gestão é o momento mais propício para mudanças na agenda, pois novos atores levam consigo novas ideias e percepções de mundo para o interior da máquina governamental, orientando a ação política e favorecendo a formação de novas agendas.

O ponto de virada em 2003 será analisado aqui a partir das mais recentes linhas de pesquisa sobre relações entre Estado e movimentos sociais, com ênfase em uma categoria analítica que vem ganhando força nesse campo denominada *ativismo institucional* (CAYRES, 2017). Mostrarei como o engajamento com a luta das mulheres rurais por pessoas que assumiram cargos estratégicos no governo petista surge como elemento central para a ascensão de novas pautas na agenda governamental. A escolha teórica para essa discussão se justifica pela sua riqueza analítica, uma vez que ela expande a compreensão sobre a circulação das ideias em torno das políticas para mulheres rurais ao mostrar as trajetórias de pessoas envolvidas na construção dessa agenda, bem como os espaços de troca e interação entre elas e a sociedade civil organizada. Busca-se ressaltar a importância das trajetórias de vida, a formação em carreiras específicas, a passagem por diferentes

organizações e a militância em movimentos sociais, considerando que os aprendizados e trocas de informações anteriores repercutem na elaboração das agendas e tomadas de decisões (BICHIR, 2016). Considerando que “as ideias não ‘flutuam no ar’” (FOUILLEUX, 2011, p. 91), mas são encarnadas por atores e atrizes específicos, a análise aqui proposta amplia a compreensão da conjuntura da qual emergiu o POPMR.

4.1 O DEBATE SOBRE ATIVISMO INSTITUCIONAL

O conceito de *ativismo institucional*, segundo Cayres (2017), é utilizado na literatura para evidenciar a ação de atores, vinculados ou não a movimentos sociais, que ocupam cargos oficiais na máquina pública e “que de forma proativa trabalha em pautas que se sobrepõem aos movimentos sociais” (2017, p.93). Esse campo de estudo têm revelado projetos políticos participativos e até mesmo o *trânsito institucional* (SILVA; OLIVEIRA, 2011) de movimentos sociais para dentro das institucionalidades do Estado, mostrando que as fronteiras das instituições governamentais são mais permeáveis do que se acreditava. Segundo Cayres (2017), a literatura clássica apresenta uma visão dicotômica entre Estado e movimentos sociais, tratando o primeiro como impenetrável ao segundo e conferindo peso analítico aos conflitos entre eles em detrimento de suas conexões. Nessa perspectiva, os movimentos sociais são analisados como entes externos ao Estado, que buscam influenciá-lo e pressioná-lo, porém fora da esfera institucional. A autora destaca que, ao contrário do período militar, marcado pela forte repressão aos movimentos sociais e pouca abertura ao diálogo, os anos 1980 e 1990 assistiram a paulatina constituição de novos canais de participação democráticos e mecanismos de representação política, afrouxando a fronteira entre Estado e sociedade civil. Esse novo quadro foi reforçado a partir de 2003, com a eleição de um partido com fortes conexões com os movimentos sociais, abrindo espaço para novas formas de interação e participação. No rastro dessas mudanças, os estudos mais recentes passaram a mostrar que, para além das relações de conflito, esses diferentes atores podem nutrir objetivos e ideais comuns.

Müller, Silva e Schneider (2012) argumentam que as fronteiras das relações entre Estado e sociedade são fluidas e as duas esferas se entranham, criando relações de interdependência, ainda que em diferentes graus. A *permeabilidade*, neste caso, surge como uma categoria analítica que expressa a natureza dessas relações e “pressupõe que as ‘fronteiras’ entre estas esferas são, em maior ou menor grau, diluídas por vínculos entre atores

com distintas inserções institucionais, gerando um processo recíproco e contínuo de influências e dependências” (MÜLLER, SILVA, SCHNEIDER, 2012, p.6). Os autores ressaltam as relações que os atores estabelecem entre si (sociais, amizade, profissionais ou de outras naturezas) em diferentes espaços de suas trajetórias, olhando também para as posições que eles ocupam na estrutura relacional, de forma a entender as oportunidades e constrangimentos que vão sendo criados no curso das ações.

Na mesma linha, Silva e Oliveira (2011) utilizam a ideia de *intersecção Estado-Movimento*, de Lee Ann Banaszak, para mostrar que as relações entre Estado e movimentos sociais se estruturam dentro de um *continuum* de arranjos, que vão de situações de independência (quando há separação significativa entre as duas esferas) a situações de interpenetração (quando os limites das relações são fluidos, havendo compartilhamento dos seus membros, orientações ideológicas e estruturas organizativas¹⁹). Os autores também destacam a dimensão partidária e a forma como ela se relaciona à dimensão dos projetos políticos e à sua efetivação, permitindo compreender a adesão dos governos às demandas dos movimentos. Já Cayres (2017, p.95) sinaliza que:

a conexão partido-movimento-Estado, que teve seu ápice em 2003 com a chegada do PT à Presidência da República, exemplifica a ligação entre as dimensões do projeto político e a partidária, revelando possíveis nexos entre engajamento partidário, militância e ocupação de cargos no Estado que incidem no ativismo institucional.

Silva e Oliveira destacam o trabalho de Kathryn Hochstetler, que vê no governo Lula o período de maior inserção das Organizações da Sociedade Civil [OSCs] na composição da máquina estatal (HOCHSTETLER²⁰, 2008, p.44 apud SILVA; OLIVEIRA, 2011, p.98-99):

Líderes de OSCs de todos os tipos agora trabalham dentro do governo em questões que eles anteriormente tentavam influenciar de fora (...) Este é um padrão de recrutamento familiar das primeiras administrações do PT (...). Eles [ativistas das OSCs] estão perto dos centros de poder e são capazes de tomar decisões.

A pesquisa de Maria Celina D’Araújo sobre o perfil dos cargos de alto escalão do governo federal durante o Governo Lula (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) corrobora com essa leitura. Segundo a autora, entre 43% e 45% dos ministros participaram

¹⁹ O compartilhamento de estruturas organizativas permite ao Estado estabelecer maior capilaridade no território nacional. Podemos compreendê-lo como um exemplo de dinâmica de poder infraestrutural, nos termos de Michael Mann (1986).

²⁰ HOCHSTETLER, Kathryn. Organized civil society in Lula’s Brazil. In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Tomothy J. (eds.). Democratic Brazil Revisited. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

de alguma forma de movimentos sociais, enquanto nos governos anteriores, esse percentual ficava em torno de 25%. O trabalho de D'Araújo também é destacado por Cayres, que chama a atenção para o fato dos burocratas de carreira também estarem filiados a sindicatos e serem alinhados ideologicamente ao PT, havendo, a partir de 2003, “de forma inédita, uma confluência entre governo, movimento sindical, movimento social e funcionários públicos mobilizados ideologicamente” (D'ARAÚJO, 2009, p.10, apud, CAYRES, 2017, p.89). Por sua vez, Rebeca Abers (CAYRES, 2017) destaca que o ativismo institucional não se restringe aos burocratas que possuem vinculação com movimentos sociais, comportando também os atores que se sensibilizam com determinadas pautas sociais e que se comprometem individualmente com o seu avanço, se tornando ativistas dos programas em que trabalham.

Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), o governo petista inaugurou uma nova maneira de se fazer política, ampliando a participação e a influência da sociedade nos processos decisórios, ainda que com variações setoriais. Essa mudança teria sido favorecida pela presença de simpatizantes ou mesmo de ativistas dos movimentos sociais em cargos estratégicos da máquina pública, permitindo um “experimentalismo inédito” (p.327) até aquele momento. Ao destacarem a burocracia enquanto espaço de militância, Abers, Serafim e Tatagiba se referem “ao compromisso apaixonado” (2014, p.350) de ativistas que assumiram cargos nas secretarias e ministérios naquele período, buscando encampar as pautas que vinham sendo construídas pelos movimentos sociais desde as décadas anteriores. As autoras defendem que a abertura para a participação da sociedade no governo Lula favoreceu a criação de novos mecanismos de interação Estado-sociedade, pois uma vez dentro na máquina pública, esses ativistas passaram a estabelecer novos canais de comunicação e participação formais entre Estado e sociedade civil, criando oportunidades para que as pautas dos movimentos sejam discutidas e incorporadas pelo Estado. Para elas, a “combinação de práticas e rotinas de interação” (p. 327) entre Estado e movimentos sociais resulta dos padrões históricos de relação entre esses atores em cada setor e da presença de aliados desses movimentos em cargos estratégicos da burocracia estatal no governo Lula. Esses repertórios explicam a maior ou menor interação entre os atores e o impacto da participação da sociedade nas ações políticas, em especial quando atores vinculados aos movimentos sociais assumem cargos no governo. Isso porque as instituições, ainda que com estruturas legais semelhantes, se diferenciam nas formas de conduzir processos deliberativos e de promover a inclusão na formulação das políticas públicas.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) trabalham com a ideia de *repertórios de interação*

Estado-sociedade, uma ampliação do conceito de *repertoire of contention* de Charles Tilly, que olhava somente para as relações conflitivas entre Estado e movimentos sociais. O novo conceito abarca também o que as autoras chamam de “dinâmicas colaborativas” (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014 p. 327), permitindo compreender as variadas estratégias de interação entre Estado e sociedade (2014, p.231):

Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com o estado (o que nos permitiria trabalhar com o conceito original de repertório de Tilly), mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio estado em espaço de militância política.

Alicerçado no estudo de três setores do governo (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Segurança Pública)²¹, as autoras identificam quatro estratégias recorrentes de interação entre os movimentos sociais e o Estado durante o governo Lula: protesto e ação direta, participação institucionalizada, política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia. A seguir, mostro como os quatro tipos de interação também foram utilizados pelas organizações de mulheres rurais durante os governos Lula de modo a encampar as suas pautas e lograr ações efetivas que atendessem às suas reivindicações.

As interações entre governo e movimentos sociais foram intensas e, segundo Andrea Butto, o diálogo era provocado por ambos os lados. Em entrevista, ela relata que os movimentos convidaram o governo para participar de espaços de discussão em várias ocasiões (por exemplo, nos encontros que antecedia a Marcha das Margaridas), mas que o governo também provocava os movimentos a pensar a partir de outras perspectivas:

Eu acho que uma coisa importante era essa marca dos governos Lula e Dilma de ter um diálogo permanente com os movimentos. Então, a gente tinha uma dinâmica bastante permanente com o movimento sindical, com o Grito da Terra, com as Jornadas da Reforma Agrária puxadas pela Via Campesina, pelo MST em particular, com a Fetraf, enfim.

O ex-Ministro Guilherme Cassel também discorre sobre o uso de um mecanismo participativo na construção das políticas do MDA que, segundo ele, não foi norteador por crenças ideológicas, mas pela crença de que as políticas públicas são mais efetivas quando

²¹ Segundo as autoras, os três setores governamentais analisados possuíam formas distintas de se relacionar com a sociedade, mas no governo Lula passaram a conferir maior importância à participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, por meio dos conselhos e conferências.

não são elaboradas segundo um modelo *top-down* (CASSEL, 2017, online)²²

Do primeiro ao último dia de nossa gestão no MDA seguimos um princípio: todas as políticas foram construídas em conjunto com os movimentos e os agricultores. Esse princípio não obedecia a um viés ideológico, como pode parecer, mas sim a uma convicção de que não daria certo se não fosse feito assim. Toda vez que tentamos fazer alguma política fechados em gabinetes, sem essa participação, não funcionou. Passamos oito anos conversando e construindo juntos com o MST, com a Contag, a Fretraf, a Fetag e várias outras entidades e movimentos. Tivemos enormes conflitos, em várias ocasiões, mas havia um entendimento comum de que estávamos do mesmo lado.

A ocupação de cargos na burocracia é um dos quatro tipos de interação entre Estado-sociedade identificados por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) e ocorre quando membros de movimentos sociais ocupam cargos da burocracia, favorecendo a inclusão de pautas estratégicas na agenda do governo. Segundo as autoras, essa dinâmica retroalimenta outras formas de interação, como a política de proximidade (p. 334):

Quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas. As negociações são muito mais prováveis de ocorrer em reuniões informais, não apenas nos ministérios, mas também durante o jantar, ou outros espaços externos às instituições estatais.

Outros autores compartilham desse argumento, como Silva e Oliveira (2011), para quem a ocupação de cargos da máquina pública por militantes favorece as oportunidades de acesso institucional dos movimentos sociais e organizações em que eles atuam, ampliando a permeabilidade do Estado às suas pautas e demandas. Na mesma linha, Cayres cita o trabalho de Santoro e McGuire, para quem “o compartilhamento de objetivos concretos entre atores não institucionais e institucionais produz resultados favoráveis aos movimentos sociais” (CAYRES, 2017, p.90).

A ocupação de cargos diretivos no MDA por pessoas com trajetórias de militância teve grande peso na formação da agenda de políticas públicas para mulheres rurais. Andrea Butto, Assessora Especial do Ministro e responsável pela Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre)²³ é emblemática. A sua ida para o MDA em 2003 está relacionada a dois aspectos da sua trajetória profissional e militante. Antropóloga de formação, uma análise

²² <https://www.sul21.com.br/areazero/2017/06/um-dos-objetivos-do-golpe-e-quebrar-estrutura-produtiva-da-agricultura-familiar/>

²³ Em 2010 a Aegre deu lugar à Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR) também sob sua responsabilidade.

do Currículo Lattes revela que antes de assumir o cargo no MDA, Andrea era docente na Universidade Federal Rural de Pernambuco e já lecionava disciplinas com a temática do rural como, por exemplo, *Sociologia Rural e do Desenvolvimento*, *Antropologia das Sociedades Camponesas* e *Antropologia Aplicada às Ciências Agrárias*. Os debates sobre gênero também integram a sua trajetória acadêmica desde a graduação, tendo realizado pesquisa de iniciação científica na subárea de gênero e políticas públicas e a pesquisa de mestrado na subárea de gênero e trabalho. Andrea também havia ministrado cursos de curta duração com essa temática (*Relações de Gênero no Campo: Conceitos e Análise de Projetos de Desenvolvimento; Políticas Públicas: Gênero*), coordenado o *Grupo de Trabalho Gênero e Agricultura* e sido pesquisadora associada ao *Núcleo de Família, Gênero e Sexualidade (FAGES)* do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal do Pernambuco. Como professora substituta na mesma universidade, ministrou a disciplina *Mulher e Desenvolvimento*. Cabe mencionar ainda a realização de um curso de especialização de 120 horas sobre origem e divisão sexual do trabalho.

Além do perfil acadêmico, Andrea Butto possui também uma história de militância política e feminista. Prestou assessorias para organizações não governamentais, em particular para o SOS Corpo²⁴, acompanhando e sistematizando a experiência de formação de mulheres rurais, e em 2000 foi uma das pessoas responsáveis pela constituição da Marcha das Margaridas²⁵ em Pernambuco. Nas campanhas eleitorais do PT para a prefeitura de Recife, atuou ativamente nas atividades de organização das mulheres, tendo participado também da construção do programa de governo, quando ele saiu vitorioso em 2001. O engajamento do movimento de mulheres nessa campanha levou à instituição da Coordenadoria da Mulher da Prefeitura de Recife, na qual Andrea Butto ocupou o cargo de Coordenadora Geral entre 2001 e 2003.

Em um texto de sua autoria²⁶ escrito naquela época, Butto fala sobre a relação entre democracia participativa e gênero e as iniciativas da Coordenadoria da Mulher voltadas para a redução da pobreza feminina e para o estímulo e fortalecimento da participação das mulheres

²⁴ O SOS CORPO Instituto Feminista para a Democracia foi fundado em 1981 e visa a emancipação das mulheres e a transformação social, por meio da construção de uma sociedade justa e igualitária. <http://soscorpo.org/quem-somos/>

²⁵ A Marcha das Margaridas, como será mostrada adiante, é a principal manifestação de mulheres rurais no Brasil, tendo importância decisiva na formação da agenda de políticas para mulheres rurais, dentre elas o POPMR.

²⁶ <http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/94-numero-111-abril-de-2002/653-a-cidade-mais-igual-experiencia-das-mulheres-no-orcamento-participativo-em-recife>

no controle social e nas decisões da cidade, incluindo as decisões sobre o orçamento municipal, que naquele momento era integralmente participativo. As ações incluíam a qualificação das mulheres, proposta para ampliação da sua participação nos fóruns de Orçamento Participativo e consultas populares com vista à democratização das políticas de gênero. Nesse texto, Andrea já enfatizava a ausência de “tradição de reflexão das relações de gênero por parte do Estado” (BUTTO, s/d, online) e a importância de se ampliar os espaços de discussão e a tomada de decisão sobre as demandas das mulheres. Essa leitura se fará presente também nos normativos do MDA, como será mostrado adiante, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado no combate às desigualdades de gênero. A partir dessas experiências e com a ascensão de Lula à presidência em 2003, Andrea Butto foi indicada por feministas da Democracia Socialista (tendência interna do Partido dos Trabalhadores) para ocupar o cargo de Assessora Especial do Ministro no MDA.

O destaque dado à trajetória acadêmica da servidora responsável pelas políticas públicas para mulheres rurais no MDA não tem importância diminuta, como pode parecer à primeira vista. A máquina estatal é composta de pessoas que levam consigo as suas ideias e percepções de mundo, orientando a ação política e favorecendo a formação das agendas. O fato de ter uma especialista em gênero e meio rural na composição do ministério diz muito sobre as marcas que foram sendo impressas nas políticas para mulheres rurais. Assim, a análise cognitiva de políticas públicas ganha mais consistência quando conseguimos compreender de onde vêm as ideias e quem são os portadores que as transportam para o interior da máquina pública. Conforme alude Saraiva (2006), os quadros e a cultura organizacional das instituições configuram as políticas públicas “com seu estilo específico de atuação” (p.37).

Além da breve análise da trajetória de Andrea Butto, também merece destaque o histórico profissional e militante das consultoras que trabalharam na Aegre, o que possivelmente trouxe contribuições para a natureza das políticas desenvolvidas²⁷. De acordo com Andrea, “Cada pessoa que foi chegando veio com uma história diferente. Foi uma equipe que foi se construindo com uma identidade própria muito forte e eu acho que isso foi algo essencial para a experiência”. Essa fala ganha sentido quando analisamos o perfil de algumas das consultoras que fizeram parte da equipe: a primeira delas havia sido assessora de

²⁷ A elaboração de ações para mulheres rurais no âmbito do MDA foi possibilitada em grande medida pela contratação de consultoras, uma vez que não havia cargos comissionados disponíveis, exceto o de assessoria ocupado por Andrea Butto. Esse quadro mudou apenas em 2010, quando a DPMR foi efetivamente instituída, garantindo orçamento específico e alocando sete cargos comissionados para a nova unidade.

mulheres na CONTAG na Marcha das Margaridas. Outra consultora havia militado com os movimentos rurais, em particular com as pastorais e o MST. Uma terceira vinha da FASE²⁸ e militava no movimento agroecológico, tendo participado da formação do GT Mulheres da ANA. Outra consultora era militante do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) do Rio Grande do Sul²⁹ e houve ainda uma feminista e militante do movimento da agroecologia, que havia trabalhado em um projeto da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego³⁰. Cabe destacar também a trajetória de Karla Hora (Diretora de Políticas para Mulheres Rurais entre 2012 e 2015), que começou o seu trabalho no MDA como consultora, tendo militado antes no setor de produção do MST. Em dado momento, a Aegre também passou a contar com servidores de carreira, provenientes dos concursos do INCRA e do MDA e, segundo Andrea Butto, elas “se afinaram muito com a dinâmica que já estava instituída da equipe (...) [estabelecendo] uma relação de muita identidade com a equipe”. Cabe destacar, como será objeto de análise no último capítulo, que essas organizações integraram os diferentes fóruns de produção de ideias (FOUILLEUX, 2011) influentes na elaboração do POPMR.

Em síntese, uma parte das consultoras vinculadas à Aegre tinha passagem pelas seguintes organizações:

- CONTAG (Marcha das Margaridas): fórum de mulheres rurais
- MST: fórum de mulheres rurais
- MPA: fórum de mulheres rurais
- FASE: fórum científico e fórum agroecológico
- GT Mulheres da ANA: fórum agroecológico
- SENAES: fórum eleitoral

Alexandra Filipak, feminista e militante no MST por mais de uma década, menciona a sua experiência como consultora da DPMR em sua tese de doutorado. Seus relatos confirmam

²⁸ A FASE é uma organização não governamental que atua na organização de mulheres (incluindo as do meio rural) e na construção da sua autonomia econômica, por meio do fortalecimento de grupos, redes e fóruns. Também incentiva a adoção de práticas agroecológicas e tem como lemas a defesa da soberania e da segurança alimentar e nutricional. É membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e participa da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), dentre outras organizações. <https://fase.org.br/>

²⁹ O MPA é um movimento camponês autônomo, presente em 17 estados brasileiros, e que tem como principal objetivo a produção de alimentos saudáveis e a soberania alimentar do país.

³⁰ A SENAES, como será mostrada adiante, participou da elaboração do POPMR.

o diferencial que o perfil dessa equipe teve na conformação das novas institucionalidades do MDA e nas políticas desenvolvidas para as mulheres rurais (FILIPAK, 2017, p.160):

Dentro do Estado ampliado, a presença das mulheres das organizações feministas nos cargos de direção política e equipe técnica da DPMR do MDA, assim como a presença delas na gestão dos processos, garante a disputa constante frente à hegemonia patriarcal das políticas públicas. Disputa essa no campo simbólico, das ideias e narrativas, e no campo material, por recursos e institucionalidades.

Além do time de consultoras que compôs as engrenagens da máquina pública, a agenda de políticas para mulheres rurais também foi fomentada pela contratação de organizações não governamentais parceiras vinculadas aos movimentos sociais, que não só colaboraram para a formulação dos programas, como atuaram diretamente na sua implementação em diferentes regiões do país junto aos movimentos sociais rurais. Esse mecanismo institucional será detalhado no próximo capítulo.

Cabe destacar que essa composição da equipe de trabalho via consultoria e parcerias com organizações não governamentais é muito semelhante à identificada por Rech (2017) na Secretaria de Desenvolvimento Territorial também do mesmo ministério. Segundo a autora, o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) também foi possibilitado em grande parte pelas articulações com atores não estatais. Sobre a natureza dessas relações, Rech destaca o trabalho de Lopez e Bueno (2012), que ao analisar as transferências do Governo Federal para entidades sem fins lucrativos entre 1999 e 2010, identificaram uma participação cada vez maior dessas organizações em um terreno antes monopolizado pelo Estado:

(...) parece claro estar ocorrendo um processo de reconfiguração no *status* de atuação do Estado e das organizações civis. Sintomático desse movimento é o fato de políticas sociais em que há ação cooperativa entre ambos serem consideradas legítimas *de jure* e *de facto*, de forma diferente das concepções do passado que as concebiam como monopólio natural do Estado (LOPEZ E BUENO³¹, 2012, p. 7 apud RECH, 2017, p.16).

Outra forma de interação entre Estado e sociedade destacada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) é a *política de proximidade*. Ela acontece quando representantes de movimentos sociais travam uma interlocução direta com atores governamentais, permitindo

³¹ LOPEZ, Felix G. BUENO, Natália S. Texto para discussão 1778/ Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, outubro de 2012.

que os mecanismos institucionais de relacionamento sejam postos de lado. Nesses casos, a negociação das pautas costuma ser feita diretamente com os tomadores de decisão. Esse tipo de interação Estado-sociedade tende a ser ampliado nos governos de esquerda, com a ascensão de militantes ou aliados dos movimentos em posições estratégicas no Estado. De acordo com as autoras, o canal direto com representantes do governo possuem causas distintas, como a existência de laços pessoais ou o status da organização. Elas ressaltam que esse tipo de interação, mais conhecido como lobby, ocorre também no Legislativo, tendo resultado na aprovação de leis importantes e conquistas políticas significativas, em que pese a sua baixa preponderância nos estudos acadêmicos. No caso das políticas para mulheres rurais, a proximidade entre as atrizes se expressou nas diferentes entrevistas, sendo anterior ao governo Lula. A fala de Miriam Nobre é representativa desse mecanismo de interação, quando perguntada sobre a proximidade do grupo com as pautas:

Desde o início a gente tinha esse acompanhamento na discussão de tentar compor o que seriam as políticas no governo. [...] E ao mesmo tempo a gente tinha relação com a Andrea [Butto], com o governo, mas também com os movimentos, com as ONGs, então a gente ficava numa esquina de muitas relações.

Conceição Dantas, do CF8, também comenta em entrevista que já conhecia Andrea Butto antes de 2003. Ela e Isolda Dantas³², também do CF8, são autoras e/ou organizadoras de publicações sobre políticas públicas para mulheres rurais editadas pelo MDA.

Um terceiro mecanismo de interação Estado-sociedade analisado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) são os *protestos e ação direta*, que acontecem quando os movimentos se mobilizam com vistas a pressionar e negociar suas pautas com o governo, sendo a marcha a sua forma mais conhecida. As autoras destacam que no Brasil os movimentos sociais rurais são tradicionalmente marcados por essa rotina de interação, a exemplo das ocupações de terras improdutivas pelo MST em defesa da reforma agrária e do Grito da Terra, organizado anualmente pela Contag desde 1995. Em que pese o fortalecimento das demais estratégias de negociação durante o governo Lula, como os conselhos setoriais, as autoras sustentam que no caso específico desses movimentos, as negociações com o Estado se deram principalmente por meio da “adaptação inovadora de rotinas de protesto” (2014, p. 338). As marchas para Brasília, que já aconteciam com regularidade, se tornaram uma rotina, entrando para o calendário anual a partir de 2003. Desde então, diferentes movimentos sociais rurais

³² Isolda Dantas integrou a DPMR/MDA de 2010 a 2014 como Coordenadora de Acesso à Terra e Cidadania, responsável pelo PNDTR e um conjunto de políticas públicas para mulheres rurais, crédito, organização produtiva e assistência técnica. Atualmente ela é deputada estadual do RN pelo PT.

passaram a realizar as suas respectivas marchas até Brasília entre abril e julho de cada ano, apresentando uma lista detalhada de reivindicações para o ano seguinte, que eram então negociadas por representantes dos dois lados. Em julho, seguindo o calendário agrícola, o governo apresentava o Plano Safra com as políticas agrícolas para o período seguinte, resultado das negociações com cada um dos movimentos. Para Abers, Serafim e Tatagiba (2014) a relação mais próxima entre os movimentos rurais e o governo Lula possibilitou “um processo mais interativo de negociação” (p.341), envolvendo a participação direta do MDA e também da Secretaria-Geral da República, que fazia a coordenação com outros ministérios, quando necessário. Elas também ressaltam que a rotinização desse processo de negociação, que passou a acontecer anualmente no mesmo período, tornou-a uma “instituição não-institucionalizada” (p.341).

Cumprir destacar, todavia, que ao contrário do observado pelas autoras, a Marcha das Margaridas, principal movimento de mulheres rurais do país³³, não foi rotinizada. Até o presente momento, foram organizadas cinco marchas (2000, 2003, 2007, 2011 e 2015)³⁴, todas em agosto³⁵ (ao contrário das outras marchas, realizadas entre abril e julho, antes do anúncio do Plano Safra). Nota-se também que a negociação mais próxima com o governo foi uma marca deste movimento desde a sua primeira edição, realizada em 2000, no governo FHC (CONTAG, 2000, p.8):

Desde o dia 9 de agosto que as trabalhadoras rurais estão em processo de negociação com o Poder Executivo e Legislativo. A primeira audiência foi o Sr. Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que propôs a constituição de uma Comissão Técnica para analisar e apresentar encaminhamentos à Pauta de Reivindicação da MARCHA DAS MARGARIDAS. [...] Pela primeira vez na história política que os poderes públicos da esfera federal se senta para negociar uma pauta de reivindicação específica das trabalhadoras rurais.

Contudo, merece destaque o fato de que a partir de 2003, a construção da pauta da Marcha das Margaridas passou a contar também com atores do próprio Governo Federal. No caderno de textos para estudos e debates³⁶ da marcha daquele ano, o MDA e a Secretaria

³³ A Marcha das Margaridas é organizada pela CONTAG, pelas 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs), pelos mais de quatro mil Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) e por organizações de mulheres, como o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR/NE) o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), a Marcha Mundial das Mulheres e a SOF.

³⁴ Uma nova marcha será realizada em agosto de 2019.

³⁵ Agosto marca o assassinato da trabalhadora rural e líder sindicalista Margarida Maria Alves.

³⁶ O Caderno de Textos é elaborado pela CONTAG para subsidiar a reflexão e o debate a respeito dos temas abordados em cada marcha. O resultado das discussões é então sistematizado e incorporado ao Documento e Pauta de Reivindicações da Marcha das Margaridas entregue ao Governo Federal e ao Legislativo.

Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) aparecem listados como apoiadores, e já no caderno de textos da Marcha de 2007 (CONTAG, 2007), a própria Andrea Butto é agradecida por suas contribuições. Assim, se a Marcha das Margaridas não fez uma “adaptação inovadora de rotinas de protesto” (2014, p. 338), estabelecendo uma rotina anual de realização, por outro lado, ela parece ter inovado ao contar com o apoio e a participação de atores do próprio governo na sua realização.

A participação institucionalizada é outra estratégia de interação entre os movimentos sociais e o Estado durante o governo Lula identificada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). São três os principais modelos: conselhos de políticas públicas, conferências e orçamento participativo. Trata-se de espaços públicos formais de participação, orientadas por regras pré-definidas aceitas pelos participantes. As reuniões costumam ser documentadas e objetivam influenciar as tomadas de decisões sobre as políticas em questão. Aqui, a governança é compartilhada, mas a organização e condução dos processos recaem sobre os atores estatais. A participação da sociedade civil tende a ser indireta, com a participação de representantes eleitos previamente em assembleias.

No que diz respeito aos conselhos de políticas públicas, a pesquisa identificou três em especial que contaram com representantes dos movimentos de mulheres rurais no governo Lula: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Condraf)³⁷, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Criado em 1999³⁸, o Condraf é um órgão colegiado e vinculado ao MDA, que congrega governo e organizações da sociedade civil com atuação no desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar. Em 2001³⁹, foi incluída entre as suas atribuições a proposição de políticas de desenvolvimento rural que estimulassem a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade. Sua composição conta com representantes de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, jovens, índios, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas de entidades e organizações diversas, mas a representação permanente das mulheres trabalhadoras rurais só foi garantida oficialmente em 2003, no governo Lula⁴⁰. Outra mudança importante realizada no âmbito do Condraf, com objetivo de ampliar a participação das mulheres rurais nos espaços de gestão e

³⁷ A sigla original do Conselho quando da sua criação era CNDRS. A nova sigla (Condraf) passou a valer em 2003 e remete às iniciais de Reforma Agrária e Agricultura Familiar, enfatizando as atribuições primordiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

³⁸ Decreto nº 3.200/1999.

³⁹ Decreto nº 3.992/2001.

⁴⁰ Decreto nº 4.854/2003.

monitoramento de políticas públicas e viabilizar políticas setoriais para esse segmento, foi a criação do Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia⁴¹ em 2004⁴². No texto que o institui, o Governo reconhece a insuficiência das políticas públicas nacionais no enfrentamento das desigualdades no meio rural e na promoção da inclusão das mulheres, povos indígenas e comunidades quilombolas e a necessidade de se construir novas estratégias para inclusão desses segmentos. Dentre as atribuições do Comitê, vale citar a proposição, acompanhamento e análise das ações governamentais junto às trabalhadoras rurais, bem como o estudo e proposição de fontes alternativas de financiamento para viabilizar políticas públicas voltadas para esse segmento. Além de representantes do Governo Federal e de entidades diversas da sociedade civil organizada, o Comitê conta ainda com a representação de mulheres do Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), da CONTAG, do Movimento de Mulheres Quebradeiras de Coco (MIQCB) e do Movimento de Mulheres Indígenas (CONAMI), importantes membros do fórum de trabalhadoras rurais, como será visto adiante.

Por sua vez, o CNDM, como já apontado no capítulo anterior, foi instituído em 1985 durante o governo Sarney. Inicialmente vinculado ao Ministério da Justiça, passou a fazer parte da estrutura da Secretaria de Políticas para Mulheres em 2003, tendo como atribuição propor diretrizes de ação política para o Governo, no sentido de promover os direitos das mulheres. Sua natureza é consultiva e deliberativa e entre 2003 a 2010 teve Andrea Butto como conselheira representante do MDA, além de representantes do MMC, da CONTAG e a partir de 2008, da Fetraf. Na avaliação de Justina Cima (2012), conselheira integrante do MMC, o CNDM é um importante espaço de debate, embora com interesses divergentes, dada representatividade plural da sociedade civil. Ela menciona, por exemplo, posicionamentos distintos neste espaço em relação ao agronegócio e ao ecofeminismo, mas pondera, “é necessário entender esse espaço como democrático, e reconhecer as contradições inerentes a ele, já que existem diversos e divergentes interesses. Mas é um espaço em que a gente consegue colocar o debate e que ajuda a construir oposições” (CIMA, 2012, p. 71). Para Carmen Foro, outra conselheira representante das mulheres rurais pela CONTAG, os debates no CNDM avançaram ao longo do tempo. Em sua opinião, os debates no início “eram bastante fluidos” (FORO, 2012, p. 96-97), mas passaram a contribuir para que determinadas pautas e demandas da sociedade fossem debatidos, ganhando espaço e reconhecimento.

⁴¹ Transformado posteriormente em Comitê Permanente de Políticas para as Mulheres.

⁴² Resolução nº 44.

Por fim, o Consea, vinculado diretamente à Presidência da República, foi instituído no final do primeiro mês de mandato do Presidente Lula, tendo como atribuição a proposição de diretrizes para políticas de alimentação e nutrição. Com caráter consultivo, possui 59 conselheiros, sendo três de mulheres rurais (MMC, MIQCB e MTTR-NE). O Conselho teve participação em dois importantes programas de alimentação relacionados à agricultura familiar, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁴³ e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), ambos integrados posteriormente ao POPMR, de modo a ampliar o acesso dos grupos produtivos de mulheres rurais a esses programas⁴⁴.

Cabe ressaltar que na leitura de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), os movimentos sociais rurais olharam com desconfiança para os mecanismos de participação institucionais criados antes do governo Lula, a exemplo dos conselhos participativos, pois não os viam como espaços de representação legítimos de seus interesses (uma herança do governo FHC). Assim, apostaram na estratégia de usar diferentes canais de interlocução para fazer chegar e negociar as demandas com o governo, conferindo maior ênfase aos protestos, tipo de interação no qual se verifica as principais inovações, como a ritualização das negociações. Dado que uma análise pormenorizada dos conselhos não foi feita no âmbito dessa pesquisa, não é possível tirar conclusões a respeito do posicionamento dos movimentos de mulheres rurais em relação a esses espaços de negociação ou mesmo avaliar se eles tiveram papel relevante na formação da agenda de políticas para as mulheres rurais. A dinâmica dessas relações é um ponto que permanece aberto, podendo ser explorado em outras pesquisas.

Sobre os mecanismos de interação entre os movimentos sociais e o Estado, cabe destacar ainda uma segunda forma de participação institucionalizada: as conferências. Em 2004 foi realizada a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), organizada pela SPM, que viria a nortear a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), publicado naquele mesmo ano. A Conferência foi realizada em Brasília, mobilizando 1.787 delegadas governamentais e da sociedade civil, que durante três dias discutiram as pautas e por fim indicaram e votaram as propostas de diretrizes para o plano. A I CNPM foi precedida por plenárias municipais em cerca de dois mil municípios e conferências em todos os estados da federação, contando com a participação de mais de 120

43 O Conselho apresentou a proposta de projeto de lei que tornou obrigatória a aquisição de no mínimo 30% dos alimentos da agricultura familiar, ampliando fortemente o mercado para esse segmento.

44 O CONSEA também contribuiu para instituição de outros programas que beneficiaram as mulheres rurais, como o Bolsa Família e o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

mil pessoas, que resultaram em 3.844 propostas discutidas posteriormente na Conferência. Esse processo se repetiu em 2007, 2011 e 2016. Na avaliação de Inês Cima, integrante do MMC, as CNPM tiveram um importante papel de articular diferentes pautas das mulheres, debatendo de forma mais integrada as “questões estratégicas e estruturais da sociedade” (CIMA, 2012, p.71) como, por exemplo, concentração de renda e violência contra mulher: “Na verdade eu acho que aí entra o papel que tiveram as três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. Foi no debate das conferências e na incorporação das mulheres na construção do Plano de Políticas para as Mulheres que essas questões começaram a avançar” (p.72).

As Conferências e a sua consolidação nos PNPM⁴⁵ são um bom retrato do alinhamento entre Estado e movimentos sociais de mulheres rurais e da construção conjunta da agenda de políticas públicas para esse segmento. No que diz respeito especificamente às ações para as mulheres rurais, a análise dos primeiros dois planos revela que elas estavam em consonância com as ações do MDA⁴⁶. Assim, as demandas por organização produtivas, que eram mais difusas no Plano de 2004, tiveram uma inserção mais sistematizada e explicitada no plano de 2007, quando as ações em torno do que viria a constituir em 2008 o Programa Nacional de Organização Produtiva passaram a ganhar contornos mais bem definidos.

O I PNPM foi estruturado em torno de cinco eixos estratégicos de atuação, tendo cada um os seus objetivos, prioridades e metas específicas, além de um plano de ação⁴⁷. O eixo “autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania” tem especial importância para a compreensão do tema aqui abordado⁴⁸. Uma das cinco prioridades definidas nesse eixo era “promover autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio” (BRASIL, 2004b, p.44)⁴⁹, com 19 das 27 ações previstas sendo de responsabilidade do MDA. Apesar das noções de empreendedorismo, associativismo, cooperativismo estarem expressas nessa prioridade, as ações de organização produtiva aparecem de forma indireta ou na forma de apoio aos grupos,

⁴⁵ Além das pautas definidas na I CNPM, o PNPM também abarcou prioridades definidas pelo Governo Federal.

⁴⁶ Cabe lembrar que em 2004, quando PNPM foi instituído, o governo já havia atendido demandas das Marchas das Margaridas, a exemplo da instituição do Programa Nacional de Documentação para Trabalhadora Rural, do PRONAF Mulher, da titularidade conjunta da terra e da DAP em nome do homem e da mulher.

⁴⁷ Ao todo o IPNPM contempla 394 ações propostas.

⁴⁸ Os outros quatro eixos são: Educação inclusiva e não sexista; Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; Enfrentamento à violência contra as mulheres; Gestão e monitoramento do Plano.

⁴⁹ As outras prioridades são: ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho; promover relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e de acesso a cargos de direção; garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas; ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia.

com ênfase no apoio técnico e financeiro, como “apoiar técnica e financeiramente projetos de cooperativismo protagonizados pelas mulheres rurais” ou “elaborar subprograma de cooperativismo e gênero no âmbito do Departamento de Cooperativismo do MDA”.

O II PNPM, de 2007, por sua vez, foi ampliado, passando a contar com onze eixos estratégicos⁵⁰. As ações de responsabilidade do MDA no eixo que passou a se chamar “autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social” totalizam 18 das 30, sendo que as ações para promoção da organização produtiva aparecem com grande ênfase neste documento, cabendo destacar os itens: “Apoiar a organização produtiva de mulheres rurais”, “Formar agricultoras em comercialização e cooperativismo”, “Apoiar ações de fortalecimento de empreendimentos produtivos de grupos de mulheres rurais”, “Apoiar ações de agregação de valor para organizações produtivas de mulheres rurais” e “Apoiar bases de serviço territoriais de comercialização e cooperativismo para grupos de mulheres rurais” (BRASIL, 2008, p.45-46). Verifica-se dessa maneira um amadurecimento do debate ao longo dos anos, que passou a focar em ações específicas de formação e fortalecimento desses grupos.

Além dos mecanismos de participação institucionalizada identificados até aqui, outros espaços formais de participação e controle social foram criados em âmbito federal durante o governo petista, fortalecendo a participação das mulheres rurais na gestão e monitoramento da política pública. Alguns dos espaços em que elas garantiram representação foram (HORA; BUTTO, 2014):

- Comitê gestor do Programa Nacional de Documentação da trabalhadora Rural
- Comitê gestor do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais
- Grupo de trabalho de gênero da Seção Nacional da Reunião Especializada da Agricultura Familiar
- Subcomissão de Mulheres vinculada às instâncias de gestão do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
- Comitê de gênero do Consea
- Comitê de Assistência técnica e Extensão Rural (Ater) do Condraf

⁵⁰ Os outros dez eixos são: Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica; Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; Direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias; Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas; Gestão e monitoramento do plano.

- Grupo de Trabalho Operacional, que discutiu a chamada de Ater para Agroecologia
- Grupo de Trabalho de Crédito e Agroecologia, vinculado Condraf
- Fórum do Crédito
- Comitê Brasileiro do Ano Internacional da Agricultura Familiar
- Comitê de Reforma Agrária e Ordenamento Fundiário do Condraf

Um importante destaque deve ser conferido aos comitês gestores de políticas públicas criados no âmbito do MDA, a exemplo do Comitê Gestor do Programa Nacional de Organização Produtiva (POPMR) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR). Esses comitês eram constituídos por uma instância de caráter deliberativo, constituída pelos órgãos governamentais e uma instância de caráter consultivo, constituída pelos órgãos governamentais e sociedade civil, tendo como atribuição a gestão dos programas, o seu acompanhamento e a proposição de estratégias e/ou redefinições para a continuidade dos mesmos. Os comitês constituíram importantes espaços de diálogos entre o Estado, as organizações não governamentais e as mulheres rurais.

Para Sarah Luiza Moreira, que compunha o Comitê Gestor do POPMR, esse era um importante espaço de diálogo e avaliação das políticas, permitindo compreender, por exemplo, como a política chegava até as mulheres e, quando não chegavam, o que era necessário fazer para que o acesso fosse facilitado, incidindo sobre as trabalhadoras. Sua fala é ilustrativa da relevância que esse espaço assumiu na execução das políticas existentes e também no delineamento de outras políticas, na medida em que novas ideias iam sendo debatidas e amadurecidas entre as participantes. Em entrevista ela diz:

Eu acho que um grande diferencial do comitê foi ser um espaço institucional de participação e de diálogo do governo com o movimento de mulheres rurais. Mesmo que a gente pudesse ter momentos mais pontuais, como o próprio Comitê de Gênero Condraf, acho que nenhum deles tinha um espaço tão aberto para incidir sobre a política como Comitê de Organização Produtiva. Realmente lá a gente tinha a sensação de estar contribuindo para fazer a política, para construir as propostas, para construir os projetos. [...] realmente a gente conseguia ver que as nossas opiniões eram consideradas ali. E que a gente conseguia trazer um pouco esse olhar que as mulheres rurais tinham sobre as políticas e também sobre os limites de execução, de implementação. Isso muitas vezes era foco das reuniões, que era entender por que a política não chegava. [...] Acho que realmente esse foi o espaço onde o tema, tanto da perspectiva agroecológica, mas também da perspectiva feminista, foi se concretizando em algumas políticas públicas.

Além dos comitês gestores de políticas públicas, também merece destaque os Comitês Territoriais de Mulheres, espaços coletivos instituídos nos Territórios de Cidadania⁵¹, com vistas a estimular a participação das mulheres nas diferentes instâncias de gestão de políticas públicas existentes. Esses comitês foram constituídos após se diagnosticar uma baixa representação de mulheres rurais nos Colegiados Territoriais. O seu papel era favorecer a discussão e encaminhar as demandas apresentadas pelas mulheres de um determinado território junto aos colegiados, garantindo a incorporação de seus interesses nos planos de desenvolvimento dos territórios. Entre 2009 e 2011, período em que o MDA realizou um projeto em parceria com a Sempreviva Organização Feminista (SOF) e o Centro Feminista 8 de Março (CF8) nos Territórios da Cidadania, foram criados 80 Comitês de Mulheres, envolvendo mulheres com níveis de organização e participação distintas, fossem organizadas em coletivos ou individualmente. Em alguns casos, os comitês contavam ainda com técnicas ou integrantes do governo que faziam a gestão das políticas públicas (BUTTO et al, 2014).

O que se nota, dessa maneira, é que o diálogo entre Estado e sociedade civil, antes centralizado no Condraf e sem a devida representação da pluralidade do meio rural, foi ampliado e estimulado no Governo Lula com a reformulação dos espaços existentes (a exemplo do próprio Condraf) e a criação de novos espaços de participação, conferindo às mulheres rurais um maior controle social das políticas públicas e favorecendo a construção de uma nova agenda. Em entrevista, Andrea Butto relata que havia certa dificuldade por parte do governo em sentar com os movimentos e negociar com todos juntos, uma vez que eles estão inseridos em lógicas próprias e lutam para avançar em pautas que são pertinentes às suas respectivas lutas. Diz ela “a gente tinha negociação com as mulheres da Via [Campesina], a gente tinha negociação com a Marcha das Margaridas, a gente tinha negociações com o MMC. Cada uma com um fórum específico”. Assim, à medida que as políticas públicas foram sendo gestadas e implementadas, e na tentativa de se buscar estabelecer conexões entre as distintas demandas, o MDA foi instituindo esses espaços de controle social das políticas públicas, garantindo um diálogo plural com as organizações. Ela ressalta, contudo, que a participação dos movimentos variava de acordo com o programa. O Programa Nacional de Documentação para a Trabalhadora Rural, por exemplo, despertava interesse em todas as organizações. Já o comitê do Pronaf não contava com a participação da Via Campesina,

⁵¹ Em cada território há um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade civil, que pactuam conjuntamente um plano de desenvolvimento e uma agenda de ações. O Programa Territórios de Cidadania será mais bem abordado no último capítulo.

“porque eles tinham uma posição geral de não se envolver com o debate do Pronaf, por uma reflexão crítica mais geral sobre o Pronaf”.

Ainda sobre as rotinas de participação institucionalizada, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) defendem que as práticas participativas já se faziam presentes em diferentes setores do governo, antes mesmo da chegada de Lula, e que ele não teve um projeto consistente e uniforme para a institucionalização dessas práticas. Para as autoras, as novas rotinas de participação no governo petista resultaram do amadurecimento de certos movimentos sociais, bem como da presença de ativistas e aliados dos movimentos em cargos estratégicos, que alavancaram essas oportunidades de participação em determinados órgãos. As autoras defendem ainda que a heterogeneidade do Estado e a particularidade das relações históricas entre cada setor do governo e sociedade civil conformaram diferentes formas de negociação e diálogo, que devem ser analisadas individualmente, considerando as especificidades de cada área de política pública.

A leitura de que não houve um projeto participativo propositado por parte do governo, todavia, não parece ser compartilhada por alguns membros do executivo, a exemplo da Secretária Especial de Políticas para as Mulheres e Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher Nilcéa Freire, que na abertura da I CNPM destacou o papel do Presidente na convocação de conferências temáticas e no estímulo de um governo efetivamente participativo em diferentes setores (FREIRE, 2004, p.20):

Mas devemos dizer, ousadia maior é a de Vossa Excelência convocar Conferências em todas as áreas de governo, sendo esta mais uma, no mais inédito e amplo processo de consulta popular que já aconteceu neste país. A ousadia e a coragem de nos submetermos à avaliação e para, através do diálogo com a sociedade que vos elegeu, construirmos juntos uma plataforma concreta de trabalho

Essa leitura é ainda reforçada pela Secretária Adjunta da SPM, Maria Laura Sales Pinheiro, que também coloca a participação popular como uma marca de governo em seu discurso na I CNPM. Segundo ela, as conferências foram utilizadas pelo governo como um instrumento de gestão (PINHEIRO, 2004, p. 95):

Nós vivemos sob um Governo que adota as Conferências como instrumento de gestão, valorizando experiências governamentais e o acúmulo de práticas dos movimentos sociais. Isso altera a lógica do planejamento. Isso gera, além da participação, legitimidade na construção, provoca a cumplicidade. E mesmo que os resultados concretos não sejam visíveis imediatamente, essa prática constrói uma nova forma de relação com a sociedade, uma nova forma de relacionamento de Estado e governos.

Cabe destacar ainda a fala do próprio Presidente Lula na I CNPM, em que ele destaca

a realização de outras conferências setoriais em seu governo e a importância creditada a esse instrumento de governança participativa. (SILVA, 2004, p.22-23):

Esta é a nona conferência de que eu participo nesses 18 meses. Algumas, como esta, significam a primeira conferência nacional. E não fazemos isso apenas porque gostamos de participar de conferência, fazemos isso porque – eu dizia em toda a minha vida sindical e minha vida política – a maior obra que um governante pode deixar para o seu povo não é a quantidade de asfalto que ele fez ou a quantidade de salas de aula. Mas é a relação que o Estado estabelece com a sociedade e a relação que a sociedade estabelece com o Estado.

Como já posto no início do capítulo, o foco desta pesquisa não recaiu na análise dos mecanismos relacionamento entre governo e movimentos sociais. De qualquer modo, as falas aqui destacadas sugerem que, além da existência de laços entre os atores dos movimentos sociais e atores estatais, o governo, na figura do Presidente, também teve papel relevante, estimulando rotinas de participação institucionalizada, como as conferências nacionais, ainda que isso não tenha se dado de forma homogênea em todos os setores do governo, como verificado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

Em retrospectiva, a pesquisa identificou que os movimentos de mulheres rurais e os atores governamentais combinaram as quatro práticas e rotinas de interação categorizadas por Abers, Serafim, Tatagiba (2014). A ocupação de cargos na burocracia se deu não somente pela indicação de uma militante feminista com experiência acadêmica sobre o rural para o cargo de assessora direta do Ministro, mas pela contratação de consultoras e organizações não governamentais com perfil militante, que supriram a falta de cargos da Aegre, atuando diretamente na formação dessa agenda. O perfil dessas pessoas e as trajetórias anteriores em movimentos sociais revelam uma interpenetração entre essas esferas, que por sua vez favoreceu a permeabilidade do governo às pautas das trabalhadoras rurais e a construção de uma agenda de políticas públicas inédita no Brasil. A política de proximidade é verificada principalmente na abertura e proximidade que algumas organizações tinham com a Aegre, assessorando a elaboração de políticas fora dos espaços institucionalizados. Os protestos e ações diretas são ilustrados principalmente pela Marcha das Margaridas, ao passo que a participação institucionalizada se realizou por meio dos comitês gestores de políticas públicas, dos conselhos (CNDM, Condraf e Consea) e das CNPMs que, embora organizadas pela SPM, indicaram importantes linhas de ação para as mulheres rurais, coordenadas pelo MDA. O quadro a seguir busca resumir as práticas e rotinas de interação identificadas na pesquisa.

Quadro 1 - Interações Estado-Sociedade

Tipos de interação	Definição	Casos identificados
Ocupação de cargos na burocracia	Membros de organizações sociais ocupam cargos da burocracia, favorecendo a inclusão de pautas estratégicas na agenda do governo ⁵²	<ul style="list-style-type: none"> • Organizações feministas • Organizações agroecológicas • Organizações rurais
Política de proximidade	Representantes de organizações sociais travam uma interlocução direta com atores governamentais	<ul style="list-style-type: none"> • SOF • CF8
Protestos e ação direta	Movimentos se mobilizam com vistas a pressionar e negociar suas pautas com o governo	<ul style="list-style-type: none"> • Marcha das Margaridas
Participação institucionalizada	Espaços públicos formais de participação	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos (Condraf, CNDM, Consea) • Conferências (CNPM) • Comitês Gestores (PNDTR, POPMR) • Colegiados Territoriais • Outros comitês e GTs

Fonte: Couto Rosa, 2019, a partir dos conceitos de Abers, Serafim e Tatagiba (2014)

A discussão sobre ativismo institucional aqui problematizada mostra que as relações entre Estado e movimentos sociais acontecem no plano micro sociológico, onde se fazem presente as trajetórias individuais, as posições ocupadas pelos atores nos diferentes espaços (movimentos, partidos, burocracia) e as relações interpessoais estabelecidas entre eles. No limite, vemos que não somente as instituições importam, mas também os indivíduos que as compõem, com suas subjetividades, suas crenças, valores e percepções de mundo e o aporte que eles carregam a partir de suas sociabilidades. Na próxima seção, detalharei o desenvolvimento institucional do MDA após a eleição do Presidente Lula e a chegada dessas novas atrizes no território governamental.

4.2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MDA

Em entrevista, Andrea Butto relata que no início de 2003, quando foi convidada a integrar o MDA, havia uma proposição da equipe de constituir um trabalho voltado para as

⁵² Dada a limitação de cargos no MDA, não podemos falar em uma ocupação de cargos, tal qual colocada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Considerando que grande parte dos trabalhos realizados no âmbito da Aegre foi realizada por meio de consultorias, esse conceito foi adaptado.

mulheres rurais, mas ainda sem grandes definições sobre como seria. Essa falta de clareza se expressa no Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003, que aprovou a estrutura regimental do MDA após o início do novo governo. O normativo não faz qualquer menção a gênero, mulheres ou trabalhadoras rurais, ao contrário do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004, que definiu como uma das competências da Secretaria-Executiva (órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado) “contribuir para o planejamento de gênero, raça e etnia com vistas à promoção de igualdade” e como competência do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção “garantir o acesso dos vários segmentos de agricultores familiares ao financiamento, com especial atenção para os agricultores de baixa renda e para a superação das desigualdades regionais e relativas a gênero, geração e etnia” (MDA, 2004).

Apesar do decreto de 2003 não prever ações relacionadas a gênero, naquele mesmo ano foi instituída a Aegre, que ao longo de quase sete anos deu impulso às ações voltadas para as mulheres trabalhadoras, qualificando aquelas já existentes e elaborando novas, até que em 2010 foi instituída a DPMR⁵³. A criação de uma diretoria específica para mulheres rurais com maior autonomia e dotação orçamentária própria reflete a relevância que a pauta adquiriu ao longo dos anos e a capacidade dessa unidade em dialogar com outros órgãos, articulando e transversalizando ações de promoção à igualdade de gênero, além de formular e implementar políticas específicas. Além das alterações na estrutura organizacional, o orçamento destinado às políticas para as mulheres rurais também explicita os avanços referentes às questões de gênero no âmbito do MDA. No Plano Plurianual 2004-2007, o orçamento para essas ações era proveniente do Programa de Gestão das Políticas de Desenvolvimento Agrário, vinculado à Secretaria Executiva do MDA, e do Pronaf, e somava 8 milhões. No PPA seguinte (2008-2011), a área recebeu um incremento significativo no orçamento, totalizando 180 milhões, alocados nos programas de assistência técnica, organização produtiva e documentação da trabalhadora rural (BUTTO, 2011).

Desde que foi instituída, a Aegre (depois DPMR) desenvolveu importantes políticas públicas com vistas a ampliar os direitos das mulheres rurais, promover o seu protagonismo no meio rural e estimular a sua autonomia econômica, dentre eles, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), a Ater para Mulheres Rurais, o Pronaf Mulher, além do POPMR.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) foi instituído em agosto de 2004. O programa promove a emissão de documentos por meio de

⁵³ Decreto 7255/2010 da Casa Civil da Presidência da República.

mutirões itinerantes no meio rural nas proximidades de moradia das trabalhadoras, e conta com servidores dos órgãos governamentais competentes pela expedição dos documentos, que incluem Registro de Nascimento, Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de Trabalho e Previdência Social, Carteira da Pescadora, Registro Geral da Pesca, registro no Cadastro Certificação Imóvel Rural, registro no CadÚnico, Bloco de Nota da Produtora (documento que permite a comercialização dos produtos e comprova a atividade profissional das trabalhadoras) e Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP (permite o acesso ao PRONAF, PAA, PNAE e outros programas e políticas). Ademais, o PNDTR integra outras ações de fomento ao desenvolvimento das trabalhadoras, como crédito rural e apoio à organização produtiva, à assistência técnica e à extensão rural, além de atendimento para serviços de concessão de aposentadoria, agendamento de perícias, auxílio-doença, auxílio-acidente e licença-maternidade (BRASIL, 2009). A elaboração do programa partiu da constatação por parte do Estado de que a ausência de documentação civil fortalece as desigualdades de gênero no campo, uma vez que afeta principalmente as mulheres, dificultando o seu acesso aos direitos trabalhistas garantidos constitucionalmente e também a outras políticas públicas de desenvolvimento rural (BRASIL, 2009). O acesso à documentação pela população rural é dificultado pela dispersão das competências entre vários órgãos e a falta de capilaridade dos mesmos, pela falta de recursos financeiros para o custeio da sua emissão, que envolve o deslocamento de grandes distâncias para além do valor da documentação e pela falta de informações sobre como obter todos os documentos, dado que os trâmites e pré-requisitos são específicos para cada um. No caso específico das mulheres, o acesso à documentação, principalmente trabalhista, ainda é agravado pela visão masculina do campo, que não considera o trabalho produtivo da mulher no campo. Até os anos 1980, por exemplo, a filiação sindical era feita somente no nome do chefe da família, ou seja, do homem e as mulheres eram declaradas como dependentes do pai, do marido ou mesmo do irmão, não tendo um documento próprio. Fundamental destacar que a posse de documentos é uma condição básica para o exercício da cidadania e que a sua falta compromete o usufruto de direitos básicos, por se tratar de uma exigência para o acesso a muitos programas governamentais. Não possuir documentos pessoais significa não existir perante o Estado. Assim, a emissão desses documentos significa a comprovação da sua existência civil e o seu reconhecimento enquanto mulher trabalhadora. Entre 2006 e 2016⁵⁴, o programa já havia emitido quase três milhões de documentos, atendendo cerca de 1,5 milhão de mulheres rurais,

⁵⁴ Fonte: Painel de Políticas da Sead (<http://nead.mda.gov.br/>). Não há dados disponíveis a partir de 2017.

dentre agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, mulheres atingidas por barragens, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), por sua vez, é um serviço de formação e capacitação destinado a promover a produção, beneficiamento, comercialização e gestão das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários no meio rural, contribuindo para a produção de alimentos e geração de renda. Com vistas a ampliar o acesso das trabalhadoras rurais às políticas públicas de produção, comercialização e gestão, e estimular o seu protagonismo no campo, o serviço geral de Ater adotou novos instrumentos com recorte de gênero e uma nova política setorial foi criada no âmbito da Atere, a Ater Mulheres (BRASIL, 2007). Esse serviço passou a promover formação voltada para a produção agroecológica, com destaque para a criação de pequenos animais, quintais produtivos, extrativismo e beneficiamento de produtos agrícolas, com uso de tecnologias adequadas à realidade das mulheres, além oferecer formação para atividades não agrícolas, como artesanato e turismo rural. Além disso, a Ater Mulheres oferece apoio na elaboração de projetos para acesso ao crédito produtivo e à comercialização para o PAA e/ou PNAE, promove formação em gênero e atividades de recreação infantil nas atividades coletivas (BRASIL, 2013). Cabe mencionar que os serviços de Ater são realizados por entidades públicas, empresas estaduais de Ater, universidades, organizações não governamentais, cooperativas, entre outros, a partir da celebração de convênios que garantem o repasse de recursos financeiros. Além da produção familiar, a Ater atende assentados por programas de reforma agrária, quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e aquiculturas, povos da floresta, seringueiros, e outros beneficiários dos programas do MDA/SAF, priorizando-se as populações que se encontram em maior situação de pobreza.

Já o Pronaf é um programa de crédito rural, criado em 1995 exclusivamente para os agricultores familiares. Trata-se da primeira política agrícola nacional direcionada para esse segmento, marcando o seu reconhecimento pelo Estado brasileiro⁵⁵. Contudo, o acesso das mulheres trabalhadoras ao crédito rural permanecia bastante incipiente no início da década de 2000. Segundo levantamento de 2001 realizado pelo MDA, as mulheres não representavam mais de 10% dos beneficiários do Pronaf. Com vistas a alterar esse quadro e promover o acesso das mulheres ao crédito rural, a Primeira Marcha das Margaridas realizada em 2000 teve como uma de suas bandeiras principais a criação de uma linha de crédito específica para as trabalhadoras rurais (CINTRÃO; HEREDIA, 2006). A primeira resposta veio em 2001, no

⁵⁵ Antes disso, as políticas de crédito rural existentes beneficiavam os grandes agricultores, tendo pouco ou nenhum impacto na agricultura familiar (Cintrão; Heredia, 2006; Grisa; Schneider, 2015).

governo FHC, por meio da Portaria nº 121, que definiu que ao menos 30% dos recursos do Pronaf nos termos do Plano de Safra da Agricultura Familiar 2001 e dos recursos do Pronaf para a capacitação, assistência técnica e extensão rural fossem destinados, preferencialmente, para as mulheres. Além disso, as normas e diretrizes do Pronaf deveriam ser revisadas, de modo a facilitar o acesso das mulheres agricultoras rurais às políticas de crédito. A portaria ainda recomendava que no ano seguinte fosse encaminhada ao Conselho Monetário Nacional uma proposta de criação de uma linha de crédito específica para as mulheres rurais, considerando as suas necessidades. Por meio dessa resolução, o MDA também reconheceu que “a feminização da pobreza (...) está diretamente relacionada com a falta de oportunidades de acesso ao crédito, à propriedade da terra, direito à herança, à educação, aos serviços de apoio e sua mínima participação no processo de tomada de decisões” (BRASIL, 2001e). Já em 2003, no governo Lula, foi criada uma nova linha de investimento do Pronaf, o Pronaf Mulher⁵⁶, voltado exclusivamente para as atividades da trabalhadora rural. A criação de uma linha específica de crédito buscou incentivar a participação das mulheres no Programa, mas as demais linhas do Pronaf continuaram disponíveis para elas (BRASIL, 2007)⁵⁷. Importante colocar que o acesso da mulher ao crédito produtivo rural significa o reconhecimento por parte do Estado do trabalho das mulheres nas atividades econômicas agrícolas. Ele estimula a capacidade produtiva das atividades geridas por mulheres, promovendo a sua inserção no fluxo produtivo gerador de renda, antes monopolizados pelos homens, e favorecendo dessa forma a sua autonomia econômica.

Além dos três programas aqui mencionados, outras ações foram realizadas no âmbito da Aegre, como a titulação conjunta da terra para áreas constituídas por um casal, que passou a ser obrigatória a partir da publicação da portaria nº 981, de 02 de outubro de 2003. Apesar de prevista na Constituição de 1988, não havia até aquele momento instrumentos legais que garantissem a titulação em nome da mulher, mantendo-as em situação de subordinação aos homens da família titulares da terra (pai, marido ou irmão). A DAP também foi modificada, atendendo as demandas das mulheres rurais. Este documento é um comprovante de que a “família” se enquadra nos critérios da Agricultura Familiar, autorizando o seu acesso às

⁵⁶ A ampliação das linhas de financiamento do Pronaf não foi exclusiva para as mulheres. Ela faz parte de uma expansão maior dessa política, com vista a abarcar a pluralidade da agricultura familiar, a exemplo do Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido, Pronaf Jovem, dentre outros.

⁵⁷ Nos primeiros 10 anos do Pronaf Mulher (2003-2013) foram realizados mais de 46 mil contratos, totalizando um investimento de cerca de R\$ 359 milhões. Em 2013, a linha do Pronaf Mulher correspondia a mais de 47% do total de contratos efetivados pelas mulheres no microcrédito (BRASIL, s/d). Em um estudo sobre vinte anos do Pronaf (1995-2015), Bianchini (2015) aponta que as mulheres representavam 30% dos contratos do Programa no período estudado.

políticas específicas desse grupo. Inicialmente, o formulário para emissão da DAP possuía apenas um campo para identificação do beneficiário, que poderia ser o agricultor ou a agricultora, mas que, via de regra, era registrado em nome do homem. Em resposta à demanda das trabalhadoras rurais, a DAP passou a contar com dupla titularidade, a partir de 2004, registrada em nome do homem e da mulher. A mudança se deu em duas etapas: na primeira, o formulário passou a conter dois campos para registro, um do 1º titular e outro do 2º titular. Contudo, essa definição deu margens para uma interpretação hierárquica entre os membros da família, sendo alterada mais uma vez em 2005, quando passou a contar com um único campo para os titulares (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011)⁵⁸.

De modo geral, as políticas para as mulheres rurais desenvolvidas no âmbito do MDA formam um tripé que buscam garantir acesso à cidadania, promoção da autonomia econômica e participação social. A Aegre/DPMR também promoveu ações transversais, incorporando metas específicas para mulheres rurais em programas e planos de outras secretarias do MDA, do INCRA e de outros Ministérios, como o II Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA) de 2005, o Programa Brasil Quilombola de 2004, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) de 2011, o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) de 2012, o Plano de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) de 2013, os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPM) de 2004, 2007, 2011, o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS) de 2013, dentre outros. O próximo capítulo tratará tão somente do POPMR, objeto central dessa pesquisa.

⁵⁸ De acordo com Siliprandi e Cintrão (2011), apesar das mudanças realizadas e do Manual do Cadastrador da DAP ser claro quanto à ausência de precedência entre os titulares no domínio da titularidade da DAP, permaneceu o senso comum, não só entre os agricultores, mas também entre representantes sindicais, dirigentes de cooperativas, e mesmo entre os técnicos e agentes públicos, de que o homem é o representante da família e, portanto, o “titular” da DAP, enquanto as mulheres são “dependentes”. Assim, o contrato deve ser realizado em nome do homem, mesmo quando a mulher é a principal responsável pela produção dos produtos comercializados. Elas citam o caso do Rio Grande do Sul, estado com menor percentual de mulheres participantes do PAA, onde era praxe da CONAB a exclusão automática de mulheres dos contratos quando o marido se fazia presente na família.

5. A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE MULHERES RURAIS

Este capítulo analisa a construção do POPMR a partir das atrizes e atores envolvidos neste processo e suas ideias. A análise será feita por meio do modelo elaborado pela francesa Eve Foulleux (2011), apresentado no capítulo teórico da dissertação.

Os fóruns de produção de ideias, na concepção da autora, são espaços com alguma institucionalização e especialização, nos quais seus integrantes debatem visões de mundo e produzem ideias. Eles são definidos pelas suas representações de mundo e ideias sobre as políticas, e carregam interesses e identidades próprios. Nesta pesquisa, os documentos analisados e as entrevistas em profundidade realizadas apontaram quatro fóruns de produção de ideias na construção do POPMR: fórum eleitoral, fórum científico, fórum agroecológico e fórum de mulheres rurais.

A eleição do Partido dos Trabalhadores para a Presidência em 2003 inaugurou um contexto político inédito, com a ascensão de novos porta-vozes no fórum eleitoral e a circulação de novas ideias no fórum de comunidades de políticas públicas. No fórum científico, o debate da economia feminista sobre divisão sexual do trabalho e invisibilidade do trabalho feminino se tornou expressivo e encontrou interlocução nas porta-vozes do fórum eleitoral, que já haviam contemplado no programa de governo do PT propostas para inclusão econômica das mulheres, reconhecendo a sua relevância para o desenvolvimento rural do país. Em paralelo, outro fórum de produção de ideias se estabeleceu nesse período: o agroecológico, discutindo a sustentabilidade do ponto de vista ambiental, mas também social. Por fim, ganhou expressão o fórum de trabalhadoras rurais, que se articulou com os demais fóruns para a construção de suas pautas, fortalecendo as suas demandas e o poder de negociação com o governo.

O encontro dos porta-vozes desses fóruns, a negociação e institucionalização das ideias no POPMR se deram no fórum de comunidades de política pública, resultando em um referencial feminista de política pública, que se traduziu na institucionalização de instrumentos de política pública característicos. O referencial do POPMR é resultado da negociação entre esses diferentes fóruns de produção de ideias.

Com vistas a aprofundar essas questões, as próximas quatro seções apresentam as ideias e as representações dos quatro fóruns de produção de ideias envolvidos na construção do POPMR. A seção seguinte aborda as ideias institucionalizadas no POPMR e, por fim, a última seção analisa a implementação do programa.

Cumpra observar que os fóruns de produção de ideias, apresentados a seguir, não possuem natureza hermética. São generalizações criadas como instrumento teórico analítico. Como buscarei mostrar, seus porta-vozes não apenas circulam como integram os demais fóruns, propondo convergências teóricas e práticas entre eles, de forma a fortalecê-los conjuntamente. Ainda assim, é possível encontrar certa delimitação, com atrizes específicas e trajetórias de ideias distintas.

5.1 MULHERES RURAIS NO FÓRUM ELEITORAL

O fórum eleitoral abarca os grupos políticos partidários, que no Brasil disputam as eleições a cada quatro anos. Seu objetivo é a conquista e conservação do poder político e suas ideias se expressam principalmente por meio de programas e discursos eleitorais, com vistas a ganhar o apoio político dos eleitores (FOUILLEUX, 2011).

Nas disputas eleitorais para a presidência de 2002, o Partido dos Trabalhadores sinalizou que, uma vez eleito, criaria políticas específicas para as mulheres rurais, apresentando propostas para esse público em dois documentos do seu programa de governo. O *Caderno Temático de Programa de Governo: Compromisso com as Mulheres* (PARTIDO DOS TRABALHADORES; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002) sinalizava os compromissos do partido com a promoção da autonomia econômica das mulheres, com a superação da pobreza feminina e com a sua integração nas políticas de desenvolvimento econômico e social do país. Para isso, propunha iniciativas produtivas e de geração de renda, capacitação e qualificação das trabalhadoras (incluindo as mulheres rurais), bem como dos gestores públicos “no sentido de promover a inserção de uma perspectiva de gênero nas políticas públicas” (PARTIDO DOS TRABALHADORES; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002, p.13). Também prometia dar prioridade às mulheres no acesso ao crédito e às políticas de geração de renda, promover o acesso à documentação, além de garantir a titularidade da propriedade rural às mulheres. Para executar essas ações, propunham a criação da Secretaria Especial da Mulher, vinculada diretamente à Presidência da República, de modo a garantir a transversalização do debate e das ações nas diferentes esferas do governo. O programa ainda destacava a importância de incluir a sociedade civil nos debates e decisões sobre políticas públicas, “reconhecendo as mulheres como força política que contribui na construção da democracia” (2002, p. 13).

Um ponto que merece destaque é que essas propostas foram elaboradas por um

conjunto de mulheres, incluindo dois importantes nomes⁵⁹ da SOF, organização não governamental que veio a ter um papel relevante na construção da agenda de políticas públicas para as mulheres rurais e do POPMR, participando dos outros três fóruns de produção de ideias, como será visto nas próximas seções.

O segundo documento que apresentava propostas para mulheres rurais, ainda que em menor medida, era o *Caderno Temático do Programa de Governo - Vida Digna no Campo*. O programa reconhecia as desigualdades no meio rural que afligiam principalmente as mulheres (2002, p. 13):

[...] o novo projeto para o meio rural dará prioridade a ações afirmativas no sentido de combater os problemas de discriminação contra mulheres e jovens no meio rural. Hoje há um processo acelerado de envelhecimento e masculinização do meio rural. Um novo projeto deve levar em conta, além da infraestrutura econômica, social e ambiental, as dimensões transversais de gênero, geração, raça e etnia.

O caderno colocava que as mulheres seriam priorizadas no acesso aos recursos do Pronaf, e que teriam incentivos ao “cooperativismo e o associativismo em todas as suas modalidades, do crédito aos serviços, passando pela produção, agroindustrialização e comercialização” (2002, p. 22).

Com a eleição de Lula para a presidência, novos porta-vozes se tornaram hegemônicos no fórum político, e com eles os seus referenciais cognitivos foram exportados diretamente para o fórum de comunidades de políticas públicas. Contudo, esse processo não foi livre de disputas internas dentro do partido e também entre outros atores, a exemplo das “elites administrativas” (Fouilleux, 2011). A análise dos dois programas setoriais de governo tratados acima sugere que os grupos atribuíam pesos distintos à questão das mulheres rurais. O grupo responsável pela elaboração do caderno setorial de mulheres, por exemplo, era composto por pessoas que já estavam inseridas no debate feminista e que, uma vez no poder, tiveram que negociar ideias, orçamento e institucionalidades entre seus pares⁶⁰. Essas diferentes percepções ficam expressas na fala de Andrea Butto. Em entrevista, ela reconhece as características distintivas da equipe que assumiu o MDA, especialmente em relação ao feminismo, e dos reflexos do seu perfil na conformação de novas políticas para mulheres rurais. Por outro lado, ela ressalta a pluralidade na composição do Ministério, formado por

⁵⁹ Nalu Faria como coordenadora do programa e Miriam Nobre como colaboradora.

⁶⁰ Conforme será explorado nas próximas seções, a presença de um setor feminista no interior do fórum eleitoral foi determinante para que, durante o governo petista, as ideias em torno do POPMR se tornassem dominantes favorecendo a sua institucionalização.

diferentes correntes do PT, e que não tinham a mesma compreensão a respeito da pauta de gênero:

Acho que em função das particularidades e das políticas da equipe que chegou lá, de uma equipe proveniente de uma corrente que tem um diferencial no PT, na construção do feminismo, isso fez com que a postura fosse muito diferente do que a gente teve em outros ministérios. Agora, não quer dizer que isso fosse uma questão automática ou que a gente não precisasse construir um processo de convencimento também e de que formato, que alcance de políticas.

Segundo a ex-diretora da DPMR, havia “áreas que acolhiam mais e outras que acolhiam menos”. O diálogo com o INCRA, um dos primeiros a acontecer, foi bastante simbólico nesse sentido. Em 2003, uma das reivindicações da II Marcha das Margaridas era a realização em caráter obrigatório do cadastramento, contratos e titulações da reforma agrária em nome do homem e da mulher, independentemente do estado civil do casal. Andrea conta que foi necessário um processo de reflexão junto aos servidores do INCRA, pois muitos argumentavam que o direito à titulação já estava garantido e que o documento de cadastro já possuía campo para registro de todos os membros da família. O contra-argumento buscava evidenciar que o direito constitucional à terra ou a presença de campos para registro dos membros da família não implicava na sua garantia. Ela menciona ainda o desafio de se conseguir dados desagregados por sexo que pudessem evidenciar a situação desvantajosa das mulheres. “Então, foi todo um processo a primeira iniciativa e já dava conta um pouco dos desafios. E assim, isso foi a primeira conquista, mas desdobrar nas demais políticas públicas era um longo caminho”.

Além das discussões sobre gênero, uma segunda pauta do fórum eleitoral incidiu sobre o POPMR: a economia solidária⁶¹. No Brasil essa discussão foi bastante influenciada por Paul Singer, estudioso e referência no tema com várias publicações, tendo comandado a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) durante os governos Lula e Dilma.

Segundo Singer (2014), o movimento pela economia solidária no Brasil encontra as suas raízes na crise do petróleo nos anos 1970, tendo se posicionado como um modelo alternativo ao desenvolvimento competitivo e individualista das sociedades capitalistas, capaz de gerar emprego e promover a inclusão social. A sua origem está associada ao trabalho promovido pela Igreja Católica que, por meio da Cáritas, assumiu um importante papel na organização dos desempregados na década de 1980. O MST é um exemplo de organização

⁶¹ Como será mostrado adiante, apesar de presente no fórum eleitoral, o debate sobre economia solidária no contexto do POPMR foi posto principalmente pelas organizações feministas.

que em 1983 passou a trabalhar com o modelo de cooperativas em todos os seus assentamentos, desenvolvendo agroindústrias com apoio da Cáritas. Essa iniciativa também ganhou adesão dos sindicatos, que passaram a incentivar os trabalhadores a recuperar empresas falidas, formando cooperativas de trabalho. Já nos anos 1990, surgiram as primeiras iniciativas de incubadoras tecnológicas e cooperativas populares, que foram decisivas para o desenvolvimento da economia solidária no Brasil.

O termo *economia solidária* passou a ser utilizado somente em 1996, durante a campanha eleitoral para a prefeitura de São Paulo, quando Luiza Erundina, candidata do PT, disputou o pleito com o candidato vencedor Celso Pitta. Singer relata a origem do nome e a sua inclusão na proposta de governo petista (2018, online):

Fizemos essa proposta de organizar os desempregados em cooperativas ao comitê do programa da campanha da Luiza Erundina, dirigido pelo Aloizio Mercadante. Ele acatou e perguntou: Singer como você chama esse treco aí que você está propondo? Respondi: nem pensei nisso. Aí ele me perguntou se não queria chamar de economia solidária. Na hora percebi que era o melhor nome possível.

De acordo com Singer (2018), a adoção da economia solidária pelo PT foi reflexo do fim da União Soviética e da crise mundial do socialismo, que repercutiram na base do partido. Atendendo a um pedido de Lula, Antonio Candido organizou em 1993 um debate sobre o socialismo, que contou com a participação de vários intelectuais. A economia solidária, que até aquele momento não era muito conhecida, foi um dos temas discutidos, passando a integrar o programa de governo Lula (SINGER, 2018, online): “Depois, em debates sobre desemprego, o PT entendeu que a economia solidária poderia trazer respostas para a questão e o partido assumiu o tema. Foi depois de todos esses debates que Lula colocou a economia solidária no programa dele”. Uma vez na presidência, Lula instituiu a SENAES e Paul Singer assumiu a pasta. Uma fala sua sobre a vinculação ideológica da Secretaria ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ilustra o debate sobre ativismo institucional apresentado no capítulo anterior, além de expressar a importância das mulheres na economia solidária (2018, online):

O MTE é um ministério de proteção ao trabalhador, portanto parceiro dos sindicatos e de todas as formas de organização da classe trabalhadora. Nós somos uma secretaria dos movimentos sociais. Uma das coisas que me deixam orgulhoso é que os principais movimentos sociais do Brasil hoje estão na economia solidária. Não é que apoiem de fora, fazem economia solidária. E as mulheres são a vanguarda da economia solidária, no Brasil e em outros países.

Na avaliação de Paul Singer, a criação da SENAES e do Fórum Brasileiro de Economia Solidária foi determinante para o desenvolvimento da economia solidária no país (SINGER, 2018, online): “A economia solidária só existe no Brasil todo, acredito, por causa da secretaria. E do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), nosso grande parceiro. Sem o Fórum não tínhamos avançado. Ele foi criado junto com a secretaria, somos irmãos gêmeos”.

As origens do FBES remontam ao I Fórum Social Mundial (I FSM), realizado em 2001. O interesse pelo tema da economia solidária se evidenciou na oficina *Economia Popular Solidária e Autogestão*, que reuniu cerca de 1.500 participantes para debater auto-organização, políticas públicas e perspectivas econômicas e sociais de trabalho e renda. Essa mobilização levou à criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro), agregando um público bastante plural (rural, urbano, estudantes, igrejas, bases sindicais, universidades etc.)⁶². A partir do GT, veio a proposta de se criar um fórum nacional que desse capilaridade ao debate e às iniciativas de economia solidária, mas ainda “faltava uma política pública nacional de Economia Solidária e um processo de enraizamento, constituído principalmente através de empreendimentos de economia solidária e empresas de autogestão nas diversas regiões do país” (FBES, s/d, online). Em dezembro de 2002, após a eleição do PT para a Presidência, o GT Brasileiro elaborou a Carta ao Governo Lula intitulada “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento”. Além de apresentar as diretrizes gerais da economia solidária, a carta demandava a criação SENAES, instituída em junho de 2003, por meio do Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Naquele mesmo mês, o GT Brasileiro deu lugar ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) durante a III Plenária Brasileira de Economia Solidária. Já o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), órgão colegiado de caráter consultivo e propositivo e vinculado ao MTE, foi instituído em 2003 pela lei nº 10.683/03⁶³, mas a sua regulamentação aconteceu somente em 2006 pelo decreto 5.811/06. Na sua composição, estavam representantes do governo e da

⁶² Integravam o GT-Brasileiro: a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); e gestores públicos que posteriormente constituíram a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

⁶³ Mesma lei que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

sociedade civil organizada, cabendo destacar a Rede Economia e Feminismo (REF), que também integra o fórum científico e o agroecológico, como será tratado mais adiante.

A economia solidária, na definição do Atlas da Economia Solidária no Brasil (SENAES, 2005) compreende atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, realizadas por coletivos de trabalhadores e trabalhadoras organizados de forma autogestionária, e que apresentam em sua base quatro características principais: cooperação, autogestão, viabilidade econômica e solidariedade. Souza (2014) observa, todavia, que essa definição inicial foi objeto de reinterpretação, passando a englobar outras questões como sustentabilidade, meio ambiente e gênero. Essa integração ficou expressa na 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário de 2008, que definiu a proposta de Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR): “Considerando essas características, a economia solidária aponta para uma nova lógica de desenvolvimento sustentável com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas” (Brasil⁶⁴, 2011, p. 12 apud Souza, 2014, p.65). Observa-se, dessa maneira, como as temáticas de gênero, economia solidária e meio ambiente foram sendo conectadas por atores dos diferentes fóruns de produção de ideias ao longo dos anos 2000⁶⁵, repercutindo na elaboração do POPMR.

5.2 A CRÍTICA FEMINISTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS: A TRAJETÓRIA DAS IDEIAS NO FÓRUM CIENTÍFICO

O fórum científico pode ser dividido, grosso modo, em duas linhas: uma mais ampla, composta por estudiosas das ciências humanas sobre o meio rural e outra específica da economia feminista. Ambas vêm produzindo conhecimento, análises e interpretações sobre a vida das mulheres rurais, e mais recentemente passaram a influenciar a elaboração de novas políticas públicas para esse segmento, a exemplo do POPMR. Apesar dessa divisão, as duas áreas possuem temas transversais, como a divisão sexual do trabalho e a invisibilidade do trabalho da mulher rural.

A produção acadêmica sobre mulheres rurais acompanhou a evolução dos diferentes movimentos sociais que despontaram a partir do final dos anos 1970. De acordo com Melo e Di Sabbato (2009), esse tema despertou a atenção das feministas brasileiras e latino-

⁶⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Sistema de Informação em Economia Solidária.

⁶⁵ Schmitt (2010) observa que o estreitamento entre economia, sociedade e meio ambiente não se restringe ao Brasil, tendo se tornado central no debate internacional sobre mudanças climáticas.

americanas, sendo um dos primeiros temas de investigação de muitas delas no âmbito acadêmico. Na mesma linha, Ellen Woortmann (2010) menciona importantes pesquisadoras que iniciaram a trajetória acadêmica estudando gênero no meio rural, tendo contribuído significativamente para o desenvolvimento de políticas públicas, como Anita Brummer, Beatriz Heredia e Lena Lavinas. Outra expressão da importância conferida à temática são os seminários realizados durante os anos 1980 (MELO; DI SABBATO, 2009). O primeiro deles, Mulheres na Força de Trabalho na América Latina, aconteceu em 1978 no Rio de Janeiro, coordenado pela socióloga Neuma Aguiar. Embora o debate não tenha se restringido às mulheres rurais, cinco dos dez artigos selecionados para publicação tratavam dessa temática. Segundo Melo e Di Sabbato (2009), os debates do evento e da publicação focaram principalmente na invisibilidade do trabalho feminino, na expansão dos movimentos rurais que ganhava terreno naquele momento e nas estatísticas oficiais do governo que ocultavam o trabalho não remunerado das mulheres, predominante no meio rural. Já em 1983, foi realizado em Atibaia-SP a conferência Mulheres, Agricultura e Modernização Rural na América Latina, organizada pela Fundação Carlos Chagas, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) e Equity Policy Center. Novamente, a preocupação com a invisibilidade do trabalho feminino e a falta de estatísticas sobre a participação das mulheres no trabalho rural foi externada. Em 1987, foi a vez de Lena Lavinas organizar um seminário na Universidade Federal do Rio de Janeiro, intitulado “Mulheres Rurais: suas identidades na pesquisa e na luta política”. O seminário teve por objetivo “consolidar essa linha de pesquisa no seio das Ciências Sociais, como para reforçar o estímulo a essa reflexão por parte dos organismos de fomento à pesquisa e das instituições que atuam diretamente sobre a realidade da mulher no campo” (MELO; DI SABBATO, 2009, p.36). Os trabalhos abordaram o trabalho feminino remunerado e não remunerado, a sua proletarianização e a participação política das trabalhadoras rurais, mas, novamente, pesou o tema da invisibilidade do trabalho da mulher rural, expressa por meio das noções de “trabalho complementar”, “trabalho acessório” e “de ajuda da mulher” nos trabalhos de Cheywa Spindel, Verena Stolcke e Saffioti (MELO; DI SABBATO, 2009). Carmen Deere (2004), influente pesquisadora sobre essa temática, ressalta a importância que esse evento teve ao chamar a atenção para o debate sobre direitos da mulher rural à terra, exercendo um importante trabalho de lobbying junto ao governo.

Além dos encontros, vários dos estudos publicados naquela época evidenciaram a divisão sexual do trabalho no meio rural e a valorização diferenciada entre o trabalho das

mulheres e dos homens. Essas pesquisas mostraram que a divisão sexual do trabalho não tem uma base biológica, mas social, e que atribui aos homens a responsabilidade pelo trabalho *produtivo* voltado para o mercado (logo, remunerado) e às mulheres a responsabilidade pelo trabalho *reprodutivo*, ou seja, o trabalho de reprodução da vida humana, como o trabalho doméstico, o cuidado com a família e a produção de alimentos para autoconsumo (horta, pequenos animais, leite etc.). Essa divisão, segundo Miriam Nobre (1998), se apresentou na literatura acadêmica na oposição entre *casa* e *roçado*. É o caso da pesquisa realizada no nordeste pela antropóloga Beatriz Heredia, que identificou a oposição entre áreas consideradas de *trabalho* e de *não-trabalho*, a primeira associada ao espaço de produção masculino, onde se produz os alimentos de maior valor no mercado, como o feijão e o milho, enquanto, no espaço da casa, a mulher desenvolve atividades consideradas não-trabalho, como o artesanato e a produção de alimentos de menor valor de mercado, por exemplo, verduras e frutas. Heredia também mostrou que mesmo nos casos em que a esposa trabalha no roçado, a sua mão de obra é considerada uma “ajuda”. Outro estudo de referência é o da socióloga Maria Ignez Paulilo, que nos anos 1980 identificou a oposição entre “trabalho leve” e “trabalho pesado” em algumas regiões rurais do país. De acordo com a autora, o “peso” não é definido pela natureza do trabalho, mas por quem o realiza, ou seja, o trabalho das mulheres e crianças é considerado leve, em oposição ao trabalho realizado pelos homens, considerado pesado. Mas a produção do conhecimento em relação a esse tema não se limitou à academia. Nobre (1998) destaca, por exemplo, um estudo sobre a participação das mulheres na produção de leite feito pelo Deser (Departamento Sindical de Estudos Rurais) e pela Comissão da Mulher Trabalhadora Rural da CUT do Paraná. Esse trabalho mostrou que a hierarquização do trabalho se explica mais pela pessoa que o desenvolve e menos pela natureza do produto. É o caso da produção leiteira, que embora seja um trabalho realizado majoritariamente pelas mulheres naquele estado, passa progressivamente para a esfera de produção masculina à medida que se tecnifica, gerando maior renda para a família.

Segundo Melo e Di Sabbato, as pesquisas sobre mulheres rurais continuaram crescendo nos anos seguintes, mas houve “um arrefecimento do tema ‘invisibilidade’ em relação ao trabalho reprodutivo, e uma produção acadêmica mais voltada para a ação política dos movimentos sociais rurais” (2009, p.38), que passaram a priorizar questões relacionadas à identidade, aos direitos reprodutivos e à violência contra a mulher. Por sua vez, eles atentam que o tema da invisibilidade não perdeu espaço no fórum de comunidade de políticas públicas nos anos 2000: “no âmbito das políticas traçadas pelo MDA, por meio do Programa de

Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia tem-se privilegiado essa discussão da invisibilidade do trabalho feminino no veio do debate sobre a agricultura familiar” (2009, p.40).

Um elemento importante a ser considerado é que o próprio governo estimulou a produção científica sobre mulheres rurais. Em 2001, instituiu o NEAD Gênero, Raça e Etnia, que ficou responsável pelas pesquisas e estudos sobre relações de gênero, raça e etnia no ambiente institucional, nos assentamentos da reforma agrária e na agricultura familiar, de modo a gerar insumos para a implementação de políticas setoriais do MDA com esse enfoque. Na base dessa nova institucionalidade estava a necessidade de obtenção de dados desagregados por sexo, raça e etnia para a elaboração de novas políticas públicas (Brasil, 2001f) e o seu núcleo de pesquisa integrou estudiosos de diferentes instituições de ensino (BRASIL, 2007). Na mesma linha, mesas foram criadas nos principais encontros nacionais de Ciências Sociais e Antropologia (ANPOCS e ABA) e em 2005 o MDA instituiu em parceria com várias organizações⁶⁶ o Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero para premiar as melhores produções acadêmicas de mestrado e doutorado sobre essa temática (BRASIL, 2007, p.62):

Através do Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero, o MDA e seus parceiros visam subsidiar a formulação de políticas públicas que estejam sintonizadas com a diversidade e as especificidades das demandas das mulheres rurais. Busca também reconhecer e valorizar as mulheres trabalhadoras e as comunidades rurais tradicionais, além de estimular a produção de pesquisas e estudos acadêmicos no campo das Ciências Humanas e Agrárias.

Esse estreitamento entre governo e academia evidencia um importante intercâmbio político entre o fórum científico e o fórum de comunidade de políticas públicas, cabendo ao primeiro oferecer conhecimento e argumentos para legitimar o discurso do governo. Aqui, é possível que o perfil acadêmico e militante de Andrea Butto tenha contribuído para que esse intercâmbio político adquirisse relevância expressiva⁶⁷, permitindo que essas ideias se tornassem dominantes e fossem institucionalizadas em diferentes políticas públicas para mulheres rurais.

⁶⁶ Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), e Sociedade Brasileira para o Progresso a Ciência (SBPC).

⁶⁷ Em 2012, Andrea Butto assumiu a Secretaria de Desenvolvimento Territorial no MDA e em seu lugar entrou Karla Hora, professora universitária da Universidade Federal de Goiás.

Outra linha de estudo do fórum científico bastante influente nessa agenda é a economia feminista. Ela faz parte do pensamento feminista e vem se consolidando como uma corrente da teoria econômica desde os anos 1990 (apesar de sua trajetória mais antiga), defendendo a incorporação das mulheres e do seu trabalho nas análises econômicas (FARIA, 2009; STRASSMANN, 2002)⁶⁸.

Ela desponta como uma crítica à teoria econômica dominante, compreendida aqui como a economia neoclássica predominante nos cursos de Economia e que assume como princípio motor da economia o indivíduo racional, capaz de fazer escolhas que maximizem a utilidade de recursos escassos da forma mais eficiente possível. Para as feministas, o *homo economicus* não é representado por qualquer pessoa, mas tão somente por um homem branco, adulto, detentor de capital, independente e que responde somente pelas suas necessidades. Para as economistas feministas, esse tipo representa uma visão de mundo androcêntrica, adulta e privilegiada, que desconsidera as relações de interdependência a que estão sujeitas as crianças, idosos, doentes e outros sujeitos sem autonomia para tomar decisões (NOBRE, 2002; STRASSMANN, 2002). Elas também argumentam que a análise econômica dominante restringe-se à compreender a circulação do dinheiro, considerando apenas o funcionamento do comércio e do mercado, subordinando elementos informais e não monetários, como o espaço doméstico. Nas palavras de Mirian Nobre (2002, p. 11), “além de difundir o mito da independência, o pressuposto da autonomia esconde todo o trabalho da reprodução, da produção das pessoas, que é feito em sua maioria pelas mulheres”. Strassmann, por sua vez, destaca que o pressuposto de igualdade entre as pessoas esconde as distintas formas de dominação às quais as mulheres estão sujeitas (2002, p.30):

De modo mais geral, os modelos que começam com uma presunção de igualdade humana em recursos e escolhas são distorcidos por omitirem o reconhecimento da ampla variedade de influências importantes nas vidas das mulheres. Essas incluem normas sociais sexistas, proibições culturais à participação plena das mulheres na vida econômica, tratamento desigual de questões de reprodução, desequilíbrios de poder nos relacionamentos, coerção e ameaças de violência, instituições legais e sociais sexistas, e discriminação de vários tipos.

Além da crítica aos pressupostos do *mainstream* acadêmico, as economistas feministas questionam também a primazia da linguagem matemática nos modelos econômicos, por

⁶⁸ Strassmann (2002) atenta para as pesquisas de Nancy Folbre, Marianne Ferber e Julie Nelson, que evidenciaram o descaso e omissão do trabalho de várias acadêmicas feministas, bem como o tratamento preconceituoso direcionado a elas, expressos em manifestos, práticas de publicação, diferenças salariais e na promoção. Essas práticas contribuíram para que o pensamento econômico feminista tardasse a se consolidar como uma corrente teórica.

entenderem que ela fornece uma análise imparcial da realidade. Para elas, esses cálculos limitam a compreensão dos fenômenos, inviabilizando uma análise aproximada da realidade. Assim, propõem análises que sejam interdisciplinares por meio da incorporação de instrumentos da sociologia e antropologia (NOBRE, 2002; STRASSMANN, 2002).

Com a economia feminista, aprendemos que a economia não pode ser apenas um assunto de especialistas, de fórmulas e números. A economia é parte da nossa experiência cotidiana de produção do viver, é nosso trabalho no mundo público, mas também nosso trabalho não remunerado no mundo privado (SOF, 2014, p.3).

Outras feministas ainda apontam que a teoria dominante é demasiado ocidental, marginalizando elementos que em outras culturas são mais definidores do bem-estar do que a renda, a exemplo da propriedade e do acesso à terra no sul asiático. A crítica feminista também se estende à economia marxista, uma vez que neste modelo o trabalho doméstico e de reprodução é considerado não-produtivo, na medida em que não produz valor de troca (ainda que tenha valor social), ficando à margem das análises. Por outro lado, estas feministas reconhecem a importância da teoria e do método marxistas, que foram capazes, por exemplo, de considerar elementos não econômicos em suas análises, como a política e a cultura (NOBRE, 2002). Apesar disso, com as contribuições das teorias feministas que temos hoje, é possível fazer uma leitura crítica quanto aos aspectos de gênero que escaparam à análise de Marx naquele momento histórico.

A partir dessas críticas, economistas feministas passaram a defender um novo modelo de análise que parte do pressuposto não do indivíduo autônomo e independente, mas de seres humanos relacionais e interdependentes, um modelo capaz de incorporar populações mais amplas e de considerar como elemento analítico não apenas o rendimento monetário, mas outros elementos geradores de bem-estar negligenciados pela economia dominante (STRASSMANN, 2002). Para essas teóricas deve haver um reconhecimento de que a esfera reprodutiva é integrante da economia, na medida em que o capitalismo depende do trabalho doméstico e de cuidados das mulheres para produção e manutenção da mão-de-obra, visão esta que se opõe à ideia de autonomia dos homens. Assim, elas defendem um modelo que dê visibilidade à contribuição das mulheres à economia e que incorporem nas estatísticas nacionais (PIB, orçamentos) o trabalho não remunerado das mulheres (NOBRE et al, 2016, p. 14):

A economia feminista, em sua elaboração, procura recuperar a importante contribuição econômica das mulheres ao longo de toda a história. A

denúncia consiste em apontar que o trabalho doméstico e de cuidado realizado primordialmente pelas mulheres é uma atividade fundamental para o desenvolvimento capitalista, uma vez que garante a reprodução humana e, assim, a reprodução da força de trabalho, tendo sido ainda historicamente realizado de forma gratuita por elas.

Esse modelo, em oposição à economia dominante, focaliza o bem-estar total, considerando para isso outras formas de interação humana que não somente aquelas geradoras de riqueza monetária. Para elas, ao desconsiderar o trabalho não remunerado ou fatores como o tamanho dessas jornadas de trabalho, a economia dominante manteve sob a invisibilidade a sobrecarga de trabalho das mulheres quando comparada a dos homens (STRASSMANN, 2002). Outra diferença fundamental do modelo proposto refere-se ao reconhecimento da heterogeneidade das relações humanas. Ao contrário dos modelos dominantes que assumem em suas análises um tipo ideal de família, heterossexual e consensual, elas argumentam que esse modelo é reducionista e inadequado, uma vez que desconsidera famílias com outras conformações (monoparentais, homossexuais etc.) e silencia relações marcadas pelo desequilíbrio do poder de barganha e decisão (STRASSMANN, 2002, p. 36):

De maneira mais geral, a “economia da família” ignora relações induzidas ou mantidas por necessidades financeiras, assédio sexual, medo de violência física ou a troca explícita de sexo ou trabalho doméstico por sustento, como no concubinato ou prostituição. [...] Embora talvez não sejam experiências características da experiência sexual e doméstica dos economistas americanos machos, as diferenças substanciais no poder de barganha das relações são um importante traço do cenário econômico para muitas mulheres.

Ainda sobre a economia feminista, três aspectos devem ser esclarecidos. O primeiro é que não estamos diante apenas de uma teoria crítica, mas de uma teoria que também se coloca enquanto instrumento de transformação da realidade das mulheres, ou seja, ela é ao mesmo tempo teoria e prática (NOBRE, 2002, p. 15):

A teoria feminista tem o propósito de criar instrumentos para transformar a sociedade e combater as desigualdades, e o marxismo também tem esse pressuposto de que a realidade é transformada a partir da ação coletiva e de que é importante ter uma ciência social com uma visão libertadora e de transformação que embase essa ação.

Essa visão se faz presente nas políticas elaboradas pelo MDA. O POPMR, por exemplo, contempla formação política e feminista para as mulheres rurais, visando alterar as estruturas patriarcais e combater as profundas desigualdades de gênero.

O segundo aspecto diz respeito à sua pluralidade. Além das perspectivas aqui abordadas, a economia feminista comporta outras leituras que não defendem mudanças radicais na teoria dominante, apenas a inclusão das mulheres em suas análises (FARIA, 2009). Contudo, a perspectiva que se difundiu e se tornou predominante no fórum científico aqui analisado, influenciando a produção de políticas públicas, propõe uma mudança do paradigma econômico, o que implica em sua reconceitualização e na ruptura das análises centradas no mercado e na produção monetária, adotando um ponto de vista que também leve em consideração a sustentabilidade da vida humana e o seu bem-estar. Como veremos a seguir, esse ponto de partida levou a economia feminista a se filiar a outros debates, como a agroecologia, a soberania alimentar, a segurança alimentar e nutricional e a economia solidária. Por fim, é necessário ressaltar que no Brasil a difusão dessa teoria econômica não se deu pela via acadêmica. As organizações não governamentais feministas têm sido as porta-vozes dessa corrente do pensamento, contribuindo para que o debate ganhe espaço em diferentes fóruns de produção de ideia, como o fórum agroecológico e o fórum de mulheres rurais (tratados nas seções seguintes). Faria e Nobre (2002) mencionam que até o final dos anos 1990, o debate das organizações feministas sobre economia e feminismo esteve focado na análise do trabalho das mulheres e do trabalho doméstico, tendo contribuído para isso os estudos das economistas Lena Lavinas⁶⁹ e Hildete Pereira de Melo⁷⁰ (Faria; Nobre, 2002). Em 1999, a SOF organizou o primeiro seminário de formação econômica para mulheres, a partir do qual se aproximou da teoria econômica feminista. Desde então, as reflexões transpuseram a temática do trabalho, incorporando também o debate sobre gênero nas políticas macroeconômicas. O contato da SOF com o tema se deu por meio de integrantes da Rede Latino-americana Mulheres Transformando a Economia (REMTE) e de economistas de outros países, como Carmen Deere e Cristina Carrasco. “A todas elas devemos orientações preciosas sobre o que ler e como organizar as nossas reflexões” (FARIA; NOBRE, 2002, p.7). Em 2001 foi criada a Rede Economia e Feminismo (REF), vinculada à REMTE, com núcleos em sete estados brasileiros, articulando mulheres de diferentes ramos que se interessam pelo

⁶⁹ Professora do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Lena Lavinas tem pesquisado política social e economia do bem-estar, incluindo financeirização e desenvolvimento social, sistemas de proteção social e avaliação de políticas públicas.

⁷⁰ Professora da UFF, Hildete Pereira de Melo se especializou em mercado de trabalho e relações de gênero, lutando por igualdade de salários, proteção à maternidade, dentre outros direitos. Posteriormente, incorporou ao seu trabalho as pautas de violência doméstica, descriminalização do aborto e controle do corpo. Teve participação ativa no movimento feminista, foi filiada ao Partido Comunista nos anos 1970 e em 1994 integrou a Secretaria Estadual de Mulheres do PT. Foi conselheira do CNDM entre 1985-89 e em 2003 se tornou consultora da SPM/PR (Cardia, 2018).

tema (movimentos sociais, organizações governamentais, não governamentais e pesquisadoras). Entre os objetivos da REF estão a difusão da teoria econômica feminista pelo território nacional como instrumento de análise da vida das mulheres brasileira e a capacitação de mulheres, lideranças e assessoras de movimentos sociais sobre o tema (REF, s/d)⁷¹. Em entrevista, Miriam Nobre da SOF fala sobre os encontros⁷² realizados naquele momento, envolvendo grupos que também integram o fórum agroecológico, como será mostrado na próxima seção:

A gente começou a fazer um grupo de discussão aqui sobre vários textos que uma professora da Universidade de Barcelona tinha organizado, que eram as leituras básicas da economia feminista. E aí a gente fez esse grupo de discussão aqui, e participava as meninas do CF8, do GT Mulheres da ANA⁷³, do CTA da Zona Mata⁷⁴, a [nome da pessoa] da FASE⁷⁵, algumas mulheres ligadas ao núcleo sindical, ao movimento de economia solidária.

É possível que a circulação de pessoas de outros fóruns de produção de ideias tenha contribuído para que essas reflexões incorporassem temáticas adjacentes, como agroecologia, a soberania alimentar e a economia solidária. No limite, todas essas pautas convergem para uma crítica global ao sistema de produção capitalista, na medida em que visam mudar as estruturas sob as quais as desigualdades estão alicerçadas, promovendo o bem-estar de todas e de todos. A luta pela visibilidade da produção do viver, trabalho realizado majoritariamente pelas mulheres, é sinérgica em vários aspectos com os demais debates, perpassando pela produção e consumo de alimentos saudáveis, pela liberdade de produção, essencial para manutenção da diversidade das espécies e para a diversificação do consumo de alimentos, e por relações de trabalho solidárias. O intercâmbio de pessoas e de ideias entre os diferentes fóruns de produção de ideias também é um elemento explicativo da força com que essas ideias repercutiram no fórum de comunidades de políticas públicas.

⁷¹ <https://economiaefeminismo.wordpress.com/about/>

⁷² Além de encontros e seminários, essas organizações também têm publicado cartilhas, livros e outros materiais para difundir as reflexões sobre a economia feminista.

⁷³ O GT Mulheres da ANA será abordado na próxima seção.

⁷⁴ O CTA-ZM (Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata) é uma organização não governamental que atua na difusão da Agroecologia como estratégia para o desenvolvimento social e econômico da agricultura familiar e na promoção da participação social e do protagonismo dos atores na luta pelos seus direitos (<https://ctazm.org.br/>)

⁷⁵ A FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) é uma organização não governamental que desenvolve trabalhos voltados para organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo, atuando com quatro causas principais: organização de mulheres como sujeitos de direitos; promoção da soberania, da segurança alimentar e nutricional e da agroecologia; promoção da justiça ambiental, defesa dos bens comuns e dos direitos territoriais; direito à cidade com justiça socioambiental (<https://fase.org.br/>)

A eleição de Lula à presidência em 2003 somada à presença de uma pessoa com perfil militante e acadêmico, aderente ao debate feminista, no interior do MDA foi fundamental para que o fórum científico ascendesse ao fórum de comunidades de políticas públicas e passasse a conformar toda uma agenda de políticas públicas para mulheres rurais. Em entrevista, Andrea Butto mostra a familiaridade com a teoria econômica feminista, elencando estudiosas que inspiraram reflexões basilares para a elaboração de políticas para mulheres rurais, como as economistas Carmen Deere⁷⁶, Cristina Carrasco, Isabelle Guérin e Magdalena León, a socióloga Danièle Kergoat e a filósofa Helena Hirata. Além disso, conforme exposto no capítulo anterior, a proximidade entre governo e sociedade civil organizada e a sobreposição de interesses durante o governo petista permitiram idealizar e implementar diferentes políticas públicas que têm em sua base o debate feminista, em curso desde os anos 1980. Em entrevista, Miriam Nobre fala sobre a importância central que Andrea Butto teve na constituição de novas institucionalidades no MDA e da nova agenda, além da relação de proximidade e da participação da SOF na elaboração dessas iniciativas:

Eu lembro que quando foi criado o MDA, eles tinham esse cargo de uma assessoria que é para onde a Andrea [Butto] foi. E realmente, não tinha estrutura nenhuma naquele primeiro momento, ela foi construindo. A gente começou nesse comecinho porque ela estava lá, a gente tinha até bastante presença.

A gente teve muita proximidade para discutir muitas coisas. Eu acompanhei com elas toda discussão do aprimoramento do Censo Agropecuário, fazer análise do Censo de 2006, depois melhorar o Censo de 2016. Então tinha um diálogo nas pautas que elas iam trazendo conforme a conjuntura, o que ia aparecendo por lá.

Além de atuar na produção de ideias, a SOF (e também o CF8) participou de várias iniciativas do MDA, contribuindo ativamente para essa agenda. Além do Censo citado acima, a SOF desenvolveu um importante trabalho nos Territórios da Cidadania e realizou o mapeamento da economia solidária com grande impacto na conformação do POPMR⁷⁷. Em entrevista, Andrea Butto fala sobre a importância desse estudo, bem como de outras contribuições da SOF:

⁷⁶ Em 2000, Deere foi professora visitante na Universidade Federal do Rio de Janeiro, tendo pesquisado o direito da mulher à terra no Brasil. Ao abordar em seu artigo as mudanças realizadas nos instrumentos de seleção dos beneficiários da reforma agrária, de modo a garantir a posse legal da terra em nome da mulher, a autora revela que em sua “visita ao MDA/INCRA, passos foram dados para assegurar que o nome do casal aparecesse nesse importante registro de beneficiárias” (DEERE, 2004, p.193), sugerindo uma influência do seu debate nas tomadas de decisões do ministério.

⁷⁷ Esses aspectos serão abordados na seção sobre institucionalização das ideias.

Teve esse estudo que não é da academia, mas da SOF, que tem um papel na produção de conhecimento nessa área tão relevante quanto as acadêmicas do Brasil, que foi o mapeamento da economia solidária. E não apenas o mapeamento, mas participação em vários momentos e seminários que a gente foi fazendo.

Nas próximas seções abordarei outros dois fóruns de produção de ideias determinantes na configuração das políticas públicas para mulheres rurais: o agroecológico e o de mulheres rurais para, na sequência, mostrar como essas ideias se institucionalizaram no POPMR.

5.3 A INCLUSÃO DA PERSPECTIVA FEMINISTA NO FÓRUM AGROECOLÓGICO

O fórum agroecológico tem suas raízes no modelo de agricultura posto em prática no Brasil a partir da década de 1960 e que se convencionou chamar Revolução Verde, comumente associado à “industrialização da agricultura”. Embora o discurso por trás desse modelo fosse relacionado à redução da fome e da pobreza da população mundial por meio da maior produção de alimentos, suas consequências se mostraram nefastas para o meio rural tanto do ponto de vista ambiental quanto econômico e social. Merecem destaque a degradação ambiental resultante do desmatamento, do uso de agrotóxicos e da produção intensiva, e o aumento das desigualdades, fruto da precarização da força de trabalho, da concentração de terra, da ausência de políticas públicas que atendessem às necessidades desse público e da dificuldade de competir com os grandes mercados. As consequências puderam ser vistas na marginalização e pauperização de grande parte dos pequenos produtores e no elevado êxodo rural que se seguiu.

Diante desse quadro, novas propostas emergiram ao longo dos anos 1980 e 1990 em oposição ao modelo de produção hegemônico, defendidas por pesquisadores, acadêmicos, técnicos da burocracia estatal, organizações não governamentais e movimentos sociais rurais. Vários modelos de produção sustentável passaram a ser testados, ficando conhecidos como “agricultura alternativa”. No Brasil e também em outros países o termo “agroecologia” ficou conhecido no final da década de 1980, a partir da publicação do livro “Bases Científicas para uma Agricultura Sustentável”, de Miguel Altieri (SILIPRANDI, 2009b). Segundo esse autor, o pensamento agroecológico não ficou restrito à questão ecológica, recebendo influência também da antropologia e da etnografia, em razão dos estudos sobre sistemas agrícolas de populações tradicionais, que defendiam que “a organização social e as relações sociais

deveriam ser consideradas com a mesma intensidade que o ambiente e os cultivares” (Pacheco, 2005, online). Posteriormente, os principais formuladores da abordagem agroecológica passaram a assumir um enfoque mais sistêmico, incluindo também os impactos sociais da agricultura dominante. O próprio Altieri, entre outros autores, destacou a importância que os estudos feministas tinham nesse contexto, ao revelarem o papel das mulheres na produção agrícola (PACHECO, 2005). No Brasil, o campo agroecológico assumiu essa natureza mais holística, integrando aspectos sociais para além da questão ecológica e tecnológica, como a preservação da cultura camponesa e do rural como um modo de vida, a construção de novas relações com o mercado em bases éticas e solidárias, e a soberania e segurança alimentar (SILIPRANDI, 2009B).

Entre 1981 e 1989, foram realizados quatro Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (Ebaas), reunindo os apoiadores do que mais tarde viria a ser denominado agroecologia. A formação desse campo no Brasil contou com a participação de três atores principais: a) Rede Projetos Tecnologias Alternativas (Rede PTA), fundada em 1983 e vinculada institucionalmente à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). Deu origem a outras organizações não governamentais ainda hoje atuantes no campo agroecológico; b) movimentos de trabalhadores rurais: MST e os movimentos sindicais ligados à CUT e à CONTAG; c) setores da burocracia estatal federal, responsáveis pela implantação de políticas públicas de base agroecológicas (com destaque para extensão rural e pesquisa), principalmente após 2003 (SILIPRANDI, 2009b).

Contudo, essas experiências permaneceram difusas até o final da década de 1990, criando um vácuo organizacional que deveria ser suprido por uma rede mais integrada, capaz de articular nacionalmente os diferentes atores do campo agroecológico e suas vivências (Grisa, 2012). Do lado acadêmico, o mesmo hiato se fazia presente, com professores e pesquisadores trabalhando de forma isolada, sem espaços institucionalizados capazes de promover esse debate, como congressos e revistas especializadas, comprometendo a “construção da legitimidade da perspectiva agroecológica no universo científico” (PETERSEN, DAL SOGLIO E CAPORAL, 2009, p.96, apud, GRISA, 2012, p.157). Com vistas a preencher essa lacuna e promover o encontro dos diferentes atores atuantes no campo agroecológico, duas organizações foram criadas nos anos 2000, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), em 2002, e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), em 2004.

Atualmente a ANA agrega 23 redes, o que expressa a sua pluralidade de atores, ideias e interesses, sendo algumas particularmente relevantes neste estudo: os movimentos sociais

rurais MIQCB, MMC, MMTR-NE, as organizações sindicais CONTAG e FETRAF e ainda, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Além disso, o seu núcleo executivo é atualmente composto por representantes de cinco organizações, três das quais fizeram parte dos encontros de discussão sobre Economia Feminista organizados no âmbito da REF (Rede Economia e Feminismo) conforme tratado no fórum científico: GT Mulheres da ANA, FASE e CTA-ZM. Contudo, essa articulação não se deu de forma imediata à sua fundação, resultando de um processo mais longo e coordenado por grupos específicos como será mostrado a seguir.

O Encontro Nacional de Agroecologia (ENA) é o principal espaço de discussão e decisão das estratégias políticas da ANA⁷⁸, que desde a sua fundação contou com a realização de quatro encontros⁷⁹, reunindo representantes de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e redes estaduais, regionais e nacionais de todo território brasileiro⁸⁰. O I ENA (2002) se tornou um marco no que diz respeito à aproximação entre os debates feministas e agroecológicos no Brasil. Embora essa articulação fosse antiga, acompanhando a evolução das lutas feministas desde o final dos anos 1970, foi a partir do evento que essa interação ganhou força (PACHECO, 2005; FERREIRA; MATTOS, 2017). Durante o encontro, um grupo de mulheres questionou o baixo número de mulheres participantes: 297 do total de 1100, fração que segundo elas não correspondia à participação efetiva das mulheres nas experiências agroecológicas. Elas também criticaram o isolamento do grupo de trabalho que discutia a interface entre gênero e desenvolvimento agroecológico, que contou com a presença de apenas três homens, reforçando a marginalidade da pauta e a sua caracterização como um tema que interessava somente às mulheres. Esses pontos foram registrados em uma carta apresentada à plenária do evento, argumentando que a agroecologia conferia visibilidade ao trabalho das mulheres, mas que na ausência do debate mais profundo proposto pelo feminismo, a naturalização da divisão sexual do trabalho e da ideia de complementariedade do trabalho dos homens e mulheres permaneceria intocada. Colocavam ainda que o debate não deveria considerar apenas as contribuições das mulheres para a produção agroecológica, mas também o inverso, ou seja, os aportes da agroecologia para a luta das mulheres. Segundo Pacheco (2005, online), “esta perspectiva ecoou no ENA”, refletindo na Carta Política do evento, que defendeu um novo modelo agrícola orientado, dentre outros aspectos, pela justiça social, pela distribuição dos recursos produtivos e pela equidade de gênero das relações

⁷⁸ Em 2014 também foi instituída a Plenária Nacional da ANA, um fórum para avaliação e debate de estratégias que reúne algumas organizações, redes e movimentos agroecológicos com frequência mínima anual.

⁷⁹ Rio de Janeiro, 2002; Recife, 2006; Juazeiro, 2014; e Belo Horizonte, 2018.

⁸⁰ O último encontro chegou a reunir cerca de 3.000 participantes.

sociais, considerada “condição essencial para a sustentabilidade da produção agroecológica” (ibdem)⁸¹.

Esse episódio também teve desdobramentos para além do evento. Segundo Ferreira e Mattos (2017), grupos de trabalho temáticos se formaram após o I ENA para debater os temas: crédito, certificação participativa, assessoria técnica e extensão rural (Ater). As mulheres, contudo, preferiram dar capilaridade ao debate sobre gênero naquele momento, tratando o tema nos demais grupos, ao invés de centralizá-lo em um GT específico, o que poderia segregar ainda mais o debate, tal qual ocorrera no I ENA. Os autores ressaltam que essa estratégia foi levada adiante por organizações que já trabalhavam com essas duas pautas de forma integradas, como a REF, a FASE e o GT Gênero e Agroecologia da Região Sudeste. Já em 2004, a proposta de se criar um GT próprio para discutir gênero foi reavaliada e vista como uma estratégia para fortalecer e qualificar o debate dentro e fora da ANA, o que levou à instituição do GT Mulheres da ANA. O GT ainda estabeleceu uma ponte com as assessorias de agroecologia que já atuavam com mulheres rurais e com organizações feministas ligadas ao debate agroecológico, como a SOF, o CF8, a SOS-Corpo e a Casa da Mulher do Nordeste, contribuindo para qualificar e consolidar o debate junto ao governo, à Rede Ater e aos movimentos sociais rurais, como a Marcha das Margaridas. Para o II ENA, realizado em 2006, o GT Mulheres da ANA criou o lema “Agroecologistas - Não matem as formigas, não oprimam as mulheres”, uma estratégia que, segundo Sarah Luiza Moreira (2017), objetivou demarcar a perspectiva feminista na agroecologia, defendendo que o debate sobre meio ambiente seria inócuo se não considerasse a vida das mulheres e as diferentes formas de violência a que elas estão sujeitas no cotidiano.

Cumprе ressaltar, que a conexão entre as duas pontas do debate não ficou restrita à ANA. A ABA também vem promovendo a convergência teórica entre gênero e agroecologia na academia, tendo criado em 2011 o GT Gênero no VII Congresso Brasileiro de Agroecologia (CBA), com a colaboração do GT Mulheres da ANA. Mas, apesar desses avanços, Ferreira e Mattos (2017) relatam que a incorporação da temática de gênero do debate agroecológico encontrou oposição tanto na ANA quanto na ABA, levando o GT Mulheres da ANA a criar outro lema “sem feminismo não há agroecologia”, visando afirmar as mulheres

⁸¹ A Carta Política também defendeu a importância de uma política de preços mínimos e de compras a fim de proteger a produção familiar e de base agroecológica na competição com grandes mercados, a importância desse tipo de produção na garantia de alimentação saudável para toda a população e não somente para alguns nichos de consumidores. Também defenderam as sementes como patrimônio da humanidade e se posicionaram contra pacotes técnicos que induzem à especialização produtiva e reduzem a diversidade produtiva e à intensificação do uso de agroquímicos (Grisa, 2002).

como sujeitos políticos do campo agroecológico e a fortalecer a sinergia entre os dois debates. Para Sarah Luiza Moreira e Liliam Telles (2017), militantes da Marcha Mundial das Mulheres e integrantes do GT Mulheres da ANA, esse slogan sintetiza a ideia de que a agroecologia deve contemplar o recorte de gênero, para que seja capaz de transformar a realidade e promover a cidadania e a soberania dos povos em relação aos seus territórios, para além da produção de alimentos saudáveis: (MOREIRA; TELLES, 2017, online):

Para muitas de nós a Agroecologia tem sido um caminho coletivo de construção de uma filosofia de vida que, a partir de uma forma de pensar e fazer a agricultura propõe relações justas, igualitárias e equilibradas entre as pessoas e dessas com o ambiente, orientando assim visões de mundo, ações cotidianas, atuações políticas e práticas produtivas, de consumo e da construção de novas relações sociais. Com essa afirmação, recusamos uma visão cientificista e tecnicista, ainda muito presente no mundo acadêmico e na prática cotidiana de parte das organizações, que resume a agroecologia à transição do modelo de produção. Não basta substituir os venenos e adubos químicos por insumos agroecológicos ou orgânicos na produção de alimentos, energia, fibras... Na nossa perspectiva é preciso transformar as relações sociais entre homens e mulheres e entre gerações, ressignificando as conexões entre campo e cidade para a construção de um outro mundo possível!

Elas também defendem que, assim como o feminismo, a agroecologia deve reconhecer e valorizar a contribuição histórica das mulheres para esse modelo de produção, bem como o valor econômico do trabalho reprodutivo. Na mesma esteira argumentativa, Maria Emília Lisboa Pacheco, presidente do Consea entre 2012 e 2013 e integrante da ANA, lembra que as mulheres são as grandes responsáveis pela preservação da natureza, guardiãs de sementes e conhecimentos tradicionais. Dessa forma, suas contribuições devem ser valorizadas na construção dos sistemas agroflorestais (PACHECO, 2012, p.68):

Historicamente, as mulheres têm sido guardiãs da produção, e, mais do que isso, são muitas vezes as domesticadoras das espécies. Elas têm se responsabilizado por manter a variedade das espécies, especialmente aquelas destinadas à alimentação. A sociedade atribuiu às mulheres essa função, no entanto, lamentavelmente, elas não têm sido reconhecidas nesse papel.

Pacheco também defende que a articulação dos debates sobre igualdade de gênero e agroecologia deve ter como fio condutor a “gestão estratégica da sustentabilidade, em suas várias dimensões – social, econômica, ecológica” (2005, online). Para ela, existe uma sinergia entre a crítica feminista e a crítica ecológica, na medida em que ambos possuem um alvo em comum: a economia clássica. De um lado, a crítica ecológica aponta a fragilidade da economia dominante, que trata como inesgotáveis os recursos naturais. De outro lado, a

economia feminista denuncia a economia clássica por desconsiderar os processos de reprodução humana como elemento de análise, assumindo também como uma variável ilimitada o trabalho da mulher.

Esses argumentos se inserem no seio do debate agroecológico, que defende o protagonismo dos pequenos produtores nas novas práticas de desenvolvimento rural, valorizando o conhecimento popular e integrando-o ao conhecimento científico. O protagonismo desses povos se tornou central e é justificado no pensamento agroecológico a partir de três aspectos: a capacidade de coparticipar da construção de propostas técnica, considerando o conhecimento tradicional desses povos e o seu respeito aos processos ecológicos; a crença de que somente o modelo de produção familiar/camponês/indígena promoverá um desenvolvimento rural efetivamente sustentável; a necessidade de promover a inclusão econômica e social desses grupos, historicamente marginalizados (Siliprandi, 2009b). A natureza desse debate abriu espaço para problematizar no âmbito da agroecologia questões de gênero que já vinham sendo pautadas pelos movimentos de mulheres rurais e reportadas por estudos da antropologia e da sociologia⁸², como a invisibilidade do trabalho das mulheres e a importância do seu papel na produção agrícola. Dentre os pontos considerados, estava o seu trabalho nos quintais domésticos para autoconsumo da família (produção de frutas, legumes, verduras, criação de pequenos animais, atividade leiteira, produção de pães, geleias etc), bem como o conhecimento acumulado por elas na produção de alimentos saudáveis. Dado o papel social atribuído historicamente às mulheres de cuidado e de promoção do bem-estar da família, elas se tornaram precursoras na produção de alimentos saudáveis e na conservação e adaptação de sementes. Conforme relato de Siliprandi (2009a, p.18)

[...] há estudos que mostram que, muitas vezes, são as mulheres quem iniciam a “conversão” da propriedade para sistemas sustentáveis, por estarem mais envolvidas com as propostas que tratam da saúde e da alimentação das famílias. Porém, em função da forma como se organizam as relações de produção e as relações familiares nesse tipo de agricultura, muitas vezes, quando o empreendimento começa a ter resultados positivos, o comando das atividades volta para as mãos dos homens.

A teoria feminista contribui para o debate ao criticar a ideia de uma família monolítica e harmônica, na qual todos os seus integrantes compartilham os mesmos interesses e objetivos. Esse modelo de família é visto como uma construção idealizada que não encontra correspondência na realidade, uma vez que além de preferências e estratégias de ação distintas

⁸² Esse aspecto é tratado no fórum científico.

entre seus membros, as famílias são permeadas por relações de poder e por capacidades de tomada de decisão distintas, que colocam as mulheres em desvantagem. Assim, a família enquanto unidade de trabalho mascara as relações desiguais às quais as mulheres estão submetidas no ambiente doméstico, e por extensão os seus interesses pessoais, que permanecem ofuscados pelos interesses do marido. Por essa razão, as feministas defendem a necessidade de questionar o imaginário da unidade familiar já consolidado na tradição para que a agroecologia possa promover a autonomia das mulheres. O argumento é que as iniciativas agrológicas, quando sozinhas, não são capazes de promover a emancipação das mulheres rurais, dada a ausência de autonomia a que elas estão submetidas dentro e fora do ambiente familiar. Assim, faz-se necessário integrar a perspectiva de gênero nas discussões, sem a qual não há problematização da invisibilidade e da desvalorização do trabalho feminino.

Para Ferreira e Mattos (2017), a articulação teórica e prática entre feminismo e agroecologia é resultado do trabalho das organizações feministas e dos movimentos de mulheres, que vêm estimulando a discussão continuamente: “sempre partem delas as iniciativas e propostas de discussões relativas às mulheres na composição das pautas de encontros, seminários, políticas públicas etc.” (FERREIRA; MATTOS, 2017, p.41)⁸³. Essa visão é compartilhada por Sarah Luiza Moreira, que em entrevista relata:

Quando não tinha representação formal, institucional [nos conselhos de políticas públicas], a gente dava um jeito de participar de todo jeito. A gente queria era estar lá, sugerindo e propondo, porque realmente sendo um homem, dificilmente ele traria as pautas que a gente como GT, como mulheres traria para os espaços. Inclusive a [nome da pessoa] diz que na própria Cnapo⁸⁴, a gente não podia nem ir ao banheiro, porque se saísse perdia tudo o que tinha negociado antes de ir para o banheiro. Tudo o que é sólido se desmancha no ar mesmo, tudo podia deixar de existir se a gente não tivesse lá brigando toda hora pela política, para ser incluídas nos espaços.

⁸³ É importante ressaltar que a articulação entre temas ambientais e direitos das mulheres não é uma idiosincrasia brasileira, sendo influenciada pelo debate internacional, principalmente pelos acordos internacionais sobre direitos da mulher. Eleonora Menicucci (2012), ex-Ministra de Políticas para as Mulheres, lembra que em 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Pequim) articulou as duas pautas em três dos seus objetivos estratégicos que orientavam: a participação das mulheres nas decisões relativas ao meio ambiente, a integração da perspectiva de gênero nos programas de desenvolvimento sustentável e a avaliação do impacto das políticas ambientais na vida das mulheres.

⁸⁴ A Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) é um órgão de composição paritária entre governo e sociedade civil organizada. Trata-se de um espaço de diálogo, participação e controle social do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), que teve o seu primeiro ciclo iniciado em 2013.

Em entrevista, Andrea Butto também fala sobre a força que a pauta agroecológica adquiriu no interior dos movimentos rurais de mulheres, em especial na Marcha das Margaridas, movimento com importante papel nas negociações com o governo:

[...] isso foi ganhando expressão eu diria que especialmente por meio da Marcha das Margaridas. Porque embora você tenha o GT Mulheres da ANA, que começa muito com ONGs e depois vai incorporando movimentos, a gente vai ter um crescimento dessa agenda via Marcha das Margaridas na relação com o Governo. Eu acho que a Marcha das Margaridas ajudou muito a agroecologia se fortalecer no campo do movimento de mulheres e isso depois foi ganhando uma dinâmica própria.

Todavia, ela também reconhece que o crescimento da pauta e a sua difusão entre os movimentos de trabalhadoras rurais foram fomentados pelas organizações feministas, com destaque para a SOF e a FASE:

Eu não acho que a Marcha das Margaridas traria essa discussão sozinha, ela veio por iniciativa da FASE e da SOF. E a SOF foi quem assessorou o primeiro grupo, a articulação de mulheres do sudeste, que é por onde o GT Mulheres da ANA se constitui nacionalmente. A SOF e a FASE, que tem um papel importante na constituição da ANA, estavam desde a fundação ali da Marcha das Margaridas. Por meio dessa conexão que isso vai se fortalecendo na Marcha, e com o crescimento do movimento agroecológico e da auto-organização das mulheres da agroecologia, isso vai ganhando peso dentro da Marcha das Margaridas.

A articulação teórica e prática entre feminismo e agroecologia passou a integrar também outras pautas adjacentes, como soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional⁸⁵. Defendida inicialmente pelo GT Mulheres da ANA, pelas organizações não-governamentais e pelos movimentos de mulheres rurais, o recorte de gênero ganhou força também no Consea, que instituiu em 2011 um GT para ampliar a discussão da segurança alimentar e nutricional na perspectiva das mulheres. A criação do GT foi provocada, dentre outras razões, pela constatação de que a situação de insegurança alimentar afligia principalmente as mulheres. Maria Emília Pacheco fala sobre a integração dessas pautas (que, apesar de distintas, se mostram complementares), em um texto de 2012, quando ela presidia o Consea (Pacheco, 2012, p. 68):

Queremos também, cada vez mais, associar o debate da soberania e segurança alimentar e nutricional e das mulheres à questão da sustentabilidade ambiental. Falar de agroecologia e de sistemas agrícolas

⁸⁵ Questão abordada na seção sobre o fórum científico.

sustentáveis é afirmar que nesse lugar as mulheres têm um papel fundamental.

Embora o fórum agroecológico tenha suas origens nos anos 1980, foi nos anos 2000 que ele se destacou, passando a integrar o fórum de comunidades de políticas públicas, a despeito da permanência do agronegócio e do capital como grandes beneficiários das políticas para o meio rural brasileiro. Essa ascensão está relacionada à chegada de um partido progressista e alinhado ao campo da esquerda à presidência da república em 2003, que dentre outras mudanças, priorizou os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional, e abriu o diálogo a setores até então marginalizados no debate político (GRISA, 2012), como o fórum agroecológico, o fórum científico (marcadamente feminista) e o fórum das trabalhadoras rurais, todos eles defensores da pauta agroecológica⁸⁶. Além da pauta, é importante destacar a novamente a presença de integrantes em comum entre os três fóruns de produção de ideia, o que favoreceu a circulação de ideias entre eles e deu força ao debate. Isso contribuiu para que a proposta feminista de incorporação das questões de gênero na teoria e prática agroecológica saísse vitoriosa neste fórum, definindo o referencial cognitivo que orientou as políticas para as mulheres rurais no governo petista, como o POPMR. Cabe salientar que o GT Mulheres da ANA garantiu a sua representação em diferentes espaços de diálogo com o governo, fossem eles institucionalizados ou não. Elas marcaram presença no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)⁸⁷, importantes colegiados de discussão e proposição de políticas públicas.

5.4 O FÓRUM DE MULHERES RURAIS

O fórum de mulheres rurais é representado pelos movimentos de mulheres rurais (MMC, MIQCB, MMTR-NE, Setor de Gênero do MST etc.), pelas organizações sindicais (CONTAG, FETRAF e CUT) e pelas ONG's de assessoramento destes movimentos (SOF, CF8 etc.). Esses grupos têm buscado enraizar a sua visão sobre as mulheres rurais como agentes produtivas do meio rural, fundamentais para o desenvolvimento econômico e social e para a conservação e sustentabilidade ambiental.

⁸⁶ A incorporação da pauta agroecológica pelos movimentos de mulheres será tratada na seção sobre o fórum de mulheres rurais.

⁸⁷ A CNAPO foi criada em novembro de 2012, após a instituição do POPMR.

Conforme exposto no capítulo três, a difusão dos movimentos de mulheres rurais e a sua incisão política no espaço público desde a abertura democrática conferiram a elas visibilidade e reconhecimento como sujeitos de direito, contribuindo de forma significativa para a elaboração de políticas públicas específicas, a exemplo do POPMR. As pautas defendidas por esses movimentos foram sendo construídas ao longo do tempo, refletindo os diferentes contextos do país (político, econômico e social). Na década de 1980, a principal luta desses movimentos foi pelo seu reconhecimento como trabalhadoras perante o Estado e os sindicatos rurais, visando acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários. Essa pauta ainda perdurou durante parte dos anos 1990, década que marca a aproximação dos movimentos rurais com as organizações feministas⁸⁸, como a SOF de São Paulo, o CF8 do Rio Grande do Norte, o SOS-Corpo Instituto Feminista para a Democracia e a Casa da Mulher do Nordeste, ambos de Pernambuco (SILIPRANDI, 2009B). Essas organizações vêm trabalhando com a formação de mulheres rurais, promovendo atividades educativas, prestando assessoria, fortalecendo grupos e formando lideranças a partir da perspectiva feminista. Em entrevista, Conceição Dantas fala sobre o trabalho realizado pelo CF8, no início da sua criação:

Nos anos 90 a gente trabalhou muito com a organização das mulheres rurais, muito na pauta da representação, da auto-organização. As mulheres não podiam se associar nas associações comunitárias das comunidades rurais, então a gente ia lá, organizava as mulheres, trabalhava e reivindicava que elas fossem sócias da associação, sócias do sindicato. E outras pautas, como criar estrada de acesso para comunidade. Então essas pautas reivindicatórias nos anos 90 foram muito presentes para nós.

Durante o governo FHC, o CF8 também participou do Projeto Dom Helder Camara, coordenado pelo MDA com recursos do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Segundo Conceição Dantas, o trabalho realizado contribuiu para elevar a participação das mulheres do Rio Grande do Norte ao Pronaf, atrás somente do Rio Grande do Sul:

[...] a gente organizava as mulheres, chamava assistência técnica para elaborar os projetos, chamava os gestores públicos, agentes de crédito pra vir dialogar, juntava todo mundo e fazia um debate para entender qual era o gargalo, para desatar o nó, para que as mulheres tivessem acesso.

Essa articulação dos movimentos de mulheres rurais com as organizações feministas favoreceu a circulação de ideias e de referenciais cognitivos do fórum científico e do fórum

⁸⁸ Segundo Aguiar (2016), a aproximação inicial dos movimentos de mulheres rurais com o feminismo teve início nos anos 1980, por influência das Comunidades Eclesiais de Base que, a partir do diálogo com feministas, desenvolveu a Teologia Feminista, estimulando o debate sobre a condição social das mulheres rurais.

agroecológico no fórum de trabalhadoras rurais, o que se evidencia na sobreposição dos discursos e das pautas construídos ao longo das últimas décadas, abarcando não apenas as questões de gênero, mas o seu debate integrado com a agroecologia, soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e economia solidária. Em entrevista, Mirian Nobre conta como a SOF fomentou a integração entre os debates em torno do trabalho rural, gênero e agroecologia, por meio da articulação de pessoas dos diferentes movimentos, incluindo as trabalhadoras rurais:

[...] era um momento em 96 que estava afirmando o conceito de agricultura familiar. E ao mesmo tempo tinha os movimentos das mulheres trabalhadoras rurais que estavam se apropriando dessa discussão de gênero. Então a gente juntou numa oficina mulheres que vinham dessa tradição do movimento de mulheres trabalhadoras rurais e que estavam se apropriando da discussão de gênero e mulheres do movimento sindical que estavam se apropriando dessa discussão de agricultura familiar. E aí a gente fez uma discussão combinando gênero e agricultura familiar. E dessa oficina a gente tirou um processo de aprofundar essa discussão fazendo oficinas em diferentes regiões do Brasil. [...] Depois disso a gente começou a trabalhar com as ONGs do campo agroecológico colocando o debate de gênero na atuação delas e isso aí foi evoluindo para uma coisa de afirmar o sujeito mulher na construção da agroecologia a partir de uma perspectiva feminista.

Miriam Nobre ressalta em entrevista que apesar da SOF ter dado contribuições significativas aos movimentos de mulheres rurais, isso não significa dizer que elas levaram “o feminismo embrulhado num pacote pra elas”. Em sua percepção, a contribuição que elas deram foi a de problematizar e sistematizar as situações vividas por essas mulheres: “a gente vai fazendo a discussão e as mulheres falam, ‘ah, eu sou feminista e não sabia’”.

Além da aproximação com as organizações feministas, a década de 1990 assistiu a expansão dos movimentos de mulheres rurais⁸⁹ e das pautas relacionadas às desigualdades de gênero e empoderamento das mulheres (SILIPRANDI, 2009B). Aguiar (2016) também lembra que essa década foi influenciada pelas conferências promovidas pelas Nações Unidas, em especial a IV Conferência Mundial da Mulher. Assim, esses foram anos de maturação do debate feminista dentro dos movimentos de mulheres rurais e de elaboração de pautas e discursos que se consolidaram na década seguinte. Carmen Foro⁹⁰, por sua vez, relata que em 1996, quando assumiu a recém-criada Secretaria de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado do Pará (Fetagri), “não sabia o que

⁸⁹ Importantes movimentos se formaram nesse período como o MIQCB (1991), a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais - ANMTR (1995), o Setor de Gênero do MST (1996).

⁹⁰ Atual Vice-Presidenta Nacional da CUT, Carmen Foro também integrou a Direção Executiva da CONTAG em 2005, organizando a Marcha das Margaridas em 2007 e 2011.

fazer porque era algo absolutamente novo” (FORO, 2012, p.90). Embora a luta sindical das mulheres por melhores condições de vida no campo fosse antiga, Carmen Foro relata que “não havia um grau de consciência, uma leitura com viés feminista. Era algo da necessidade de viver. [...] Então, a gente fazia, anteriormente, uma discussão mais geral” (Foro, 2012, p.90). Em sua opinião, a luta com viés feminista ganhou força a partir da década de 1990, se consolidando nos anos 2000 com a Marcha das Margaridas⁹¹ (FORO, 2012, p.91):

Eu posso dizer que a reflexão política das mulheres do campo e da floresta ampliou bastante. Ampliou e nós realizamos a Marcha com um leque grande de organizações feministas e do movimento de mulheres, regionais e nacionais – isso, obviamente, qualifica muito e coloca outros olhares sobre a pauta.

A cada Marcha, nós temos uma pauta mais qualificada, com muito mais reflexão, com muito mais proposição e com o desejo de transformar o país, um país em que tenhamos uma nação de iguais. Eu posso afirmar que nos últimos 10, 12 anos é que a gente tem uma luta.

Apesar dos avanços, Carmen Foro diz que a incidência do debate feminista nas pautas das trabalhadoras rurais enfrentou resistências dentro do próprio movimento sindical⁹² (FORO, 2012, p.93):

O tema do feminismo, em todos os lugares, gera tensão. É uma tensão natural. Aqui não é diferente. A própria construção da pauta da Marcha das Margaridas, no movimento sindical como um todo dentro da CONTAG, é um momento de muito tensionamento. Tensionamento do jeito de fazer, tensionamento com o nosso olhar, com as críticas que nós fazemos, com a percepção nossa ao olhar para o projeto de desenvolvimento e para uma organização que é mista, composta majoritariamente de homens.

Percebe-se dessa forma que a aproximação entre os movimentos de mulheres rurais e as organizações feministas favoreceu a incisão das ideias feministas nas lutas do campo e, consequentemente, na natureza das políticas públicas implementadas nos anos seguintes. Além da ampliação das pautas de luta, os anos 1990 também foram marcados pelos arranjos associativos e formação de cooperativas, que formaram redes de economia solidária de base agroecológica no país (AGUIAR, 2016). Essas experiências estão na base do que viria a se constituir como POPMR.

A década de 2000 também deixou a sua marca nos movimentos de mulheres rurais. De

⁹¹ Importante lembrar que a Marcha das Margaridas resultou da articulação entre a Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais da CONTAG com a Marcha Mundial das Mulheres, o que contribuiu para fortalecer a relação dos movimentos rurais com o feminismo.

⁹² O capítulo três mostrou que essa resistência também foi marcante nos movimentos rurais mistos, especialmente dentro do MST.

acordo com Siliprandi (2009b), foi nesse período que as mulheres rurais se apresentaram efetivamente como produtoras rurais na esfera pública, demandando acesso a políticas produtivas. Foi também o início das grandes manifestações de mulheres rurais, a exemplo das Marchas das Margaridas, que realizaram cinco edições entre 2000 e 2015. As mulheres da Via Campesina também protagonizaram importantes ações coordenadas pelo MMC e pelas mulheres do MST, ocupando redes de *fast-food*, fazendas, prédios públicos, sedes de laboratórios e de multinacionais produtoras de sementes e agrotóxicos em defesa de um modelo de desenvolvimento rural sustentável, promotor da soberania alimentar, da biodiversidade e de alimentos saudáveis (SILIPRANDI, 2009b). A mais expressiva delas aconteceu em 2006, quando duas mil agricultoras ocuparam os laboratórios de produção de mudas de eucaliptos da Aracruz Celulose, no Rio Grande do Sul. Para Siliprandi (2009b) o caráter massivo e impactante das ações da Via Campesina denota que a pauta agroecológica passou a ser defendida com força expressiva a partir daquele momento por alguns dos movimentos. Pacheco (2005) pondera, todavia, que o debate agroecológico não se difundiu de maneira uniforme no interior deste fórum. Segundo a autora, uma pesquisa realizada pela ONG SOS Corpo revelou que o debate sobre agricultura alternativa tinha pouca entrada em alguns movimentos de mulheres rurais no início dos anos 2000, a exemplo do MMTR/NE, enquanto o MMC já defendia um modelo de agricultura de base agroecológica capaz de produzir alimentos saudáveis e diversificados, aliados à soberania nacional e à valorização do trabalho das mulheres. Por outro lado, ela diz, o cenário em meados da década já era de mudanças, apontando uma incorporação gradativa da pauta sobre um novo modelo agrícola pelos movimentos.

Dentre os temas que passaram a mobilizar as mulheres rurais no âmbito agroecológico, Siliprandi (2009b) destaca a alimentação e a saúde (elementos relacionados ao papel de cuidado atribuído a elas historicamente) e o questionamento ao modelo atual de produção e consumo de alimentos. Nesse contexto, a produção de alimentos saudáveis e diversificados em base agroecológica passou a ser compreendida como fundamental para a saúde das pessoas e também para a sustentabilidade do meio ambiente ao longo do tempo, melhorando as condições de vida no campo. Além da discussão sobre produção agroecológica e segurança alimentar, os movimentos de mulheres também integraram o debate sobre soberania alimentar, tendo ela como princípio orientador das políticas de desenvolvimento rural (SILIPRANDI, 2009b). A soberania alimentar é um conceito de 1996 elaborado pela Via Campesina para designar a autonomia dos povos na definição de seus sistemas de produção e

de suas políticas agrícolas e alimentares. Trata-se de uma ideia que recentraliza as necessidades das pessoas que produzem, distribuem e consomem os alimentos, tirando do primeiro plano os interesses do mercado e das grandes corporações (NOBRE et al, 2016). Dessa maneira, o fórum de trabalhadoras rurais estabeleceu um contrapeso no debate sobre políticas agrícolas na arena de políticas públicas, denunciando as grandes empresas que produzem e controlam o mercado de sementes e agrotóxicos, e consequentemente a distribuição de alimentos, reduzindo a autonomia produtiva dos agricultores. Em oposição, ganharam força as experiências de produção agroecológicas orientadas pelos princípios da economia feminista e solidária, que “resgatam os conhecimentos e aportes históricos das mulheres na alimentação e no cuidado dos demais, em uma perspectiva emancipatória e coletiva” (SILIPRANDI, 2012, p.28). O foco dessas práticas se deslocou para a produção de alimentos orgânicos e plantas medicinais, para a preservação de sementes crioulas e adaptação de espécies. São atividades ainda pouco valorizadas socialmente e consideradas marginais frente à produção masculina, mas que para além do debate ambiental e da produção de alimentos saudáveis, buscam valorizar as experiências e as tarefas tradicionalmente realizadas pelas mulheres, fortalecendo-as como sujeitos dessas experiências.

Importante ressaltar que a afirmação de um modelo de agricultura que prioriza a sustentabilidade ao longo do tempo em detrimento do retorno monetário imediato não raro coloca em campos opostos mulheres e homens. É comum elas priorizarem um modelo produtivo que garanta condições de vida digna a curto e também a longo prazo, ainda que isso implique na renúncia de ganhos imediatos. Dito de outra forma, a capacidade produtiva em longo prazo e a sustentabilidade da família estão em primeiro plano para esse público. Por sua vez, os homens tendem a priorizar o modelo tradicional de agricultura, capaz de gerar maior retorno financeiro no curto prazo, ainda que isso signifique a perda da capacidade produtiva da terra, comprometendo o bem-estar familiar no futuro. Diante dessa polarização, as mulheres enfrentam entraves diversos no espaço doméstico, como relata Siliprandi (2012, p.24):

Em alguns casos, as atitudes dos homens foram além do simples descrédito, tentando impedir as mulheres de levarem adiante suas iniciativas, chegando mesmo a casos de violência: destruição das plantações e dos instrumentos de trabalho, proibição das mulheres irem às reuniões, espancamentos.

Nesse contexto, ganhou fôlego e relevância a organização de grupos produtivos de mulheres e a economia solidária. Um importante elemento destacado por elas em relação à proximidade estabelecida pelo trabalho em grupo é a percepção da violência de gênero como

um problema estruturante e não individual. Ao compartilharem as suas experiências, elas percebem que outras mulheres passam por problemas semelhantes, o que fortalece os vínculos de solidariedade e proximidade dentro dos grupos (SILIPRANDI, 2012). Além disso, as iniciativas de organização de grupos produtivos de mulheres têm se revelado um poderoso mecanismo para a superação de dificuldades, promovendo formação e capacitação para atuar em cenários antes desconhecidos (como os mercados), favorecendo a autonomia econômica e melhorando a autoestima de suas integrantes. Siliprandi (2012) relata, por exemplo, as experiências de grupos organizados de mulheres do Rio Grande do Norte, Bahia e São Paulo que trabalham em assentamentos da Reforma Agrária com produção ecológica de hortaliças, frutas e processados (queijos, doces, sucos de frutas, biscoitos e pães). Esses grupos foram formados no início dos anos 2000 por iniciativa das próprias mulheres, com vistas a produzir alimentos para as famílias e gerar renda para as suas integrantes. Com o tempo, elas passaram a se preocupar com a qualidade dos alimentos produzidos e com a sustentabilidade da produção no tempo, o que as levou a produzir uma maior variedade de alimentos e sem uso de agrotóxicos. Segundo a autora, essas mulheres “foram pioneiras na produção ecológica em suas regiões [...] [mas] enfrentaram muitas dificuldades para se consolidarem enquanto produtoras rurais autônomas” (SILIPRANDI, 2012, p.24), a começar pelos próprios maridos, que se sentiam contestados e ameaçados diante o modelo de produção tradicional empregado por eles. Apesar das dificuldades, esses grupos se consolidaram e expandiram as suas fronteiras para outros municípios, criando redes de produção ecológica e de economia solidária e participando de eventos nacionais e internacionais. As mulheres se tornaram lideranças respeitadas e passaram a participar também dos espaços de debate político sobre saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento rural.

Conforme visto até aqui, o fórum de mulheres rurais se consolidou ao longo dos anos 2000, juntamente com as ideias que passaram a incidir no fórum de comunidades de políticas públicas. A construção e definição desses referenciais cognitivos acompanharam o amadurecimento dos demais fóruns de produção de ideias (agroecológico e científico) e estão expressas nas cinco Marchas das Margaridas. A análise dessas mudanças, em especial as primeiras três edições (2000, 2003 e 2007), permite compreender o processo que levou à elaboração de um piloto do POPMR em 2006 e à instituição definitiva do programa em 2008.

A primeira Marcha das Margaridas, realizada em 2000, saiu em defesa do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável, proposto pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR). Em sintonia com os movimentos sociais

rurais, esse projeto almeja a “valorização do espaço rural como local privilegiado de transformação e implementação de políticas de inclusão social” (SANTOS, 2001, p.225), colocando no centro das políticas de desenvolvimento a vida humana, a cidadania e a preservação ambiental. Para isso, defende a criação de condições efetivas para a vida no meio rural, garantindo a permanência das pessoas, em especial dos mais jovens. O projeto preconiza que a questão econômica deve ser integrada às questões ambientais, políticas, sociais e culturais, incluindo as relações de gênero e raça. Também destaca a importância de políticas econômicas para o desenvolvimento rural, em oposição às políticas socioassistenciais, vistas como incapazes de gerar renda e promover o desenvolvimento. Dessa maneira, direciona o foco das políticas para geração de empregos e para a ampliação da renda no meio rural. O Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável ainda defende a produção de alimentos saudáveis, a soberania alimentar, a valorização do trabalho das mulheres, a construção de relações de gênero igualitárias e solidárias e a economia solidária (SANTOS, 2001), elementos que irão perpassar todas as Marchas das Margaridas e se institucionalizar no POPMR. Contudo, essas pautas se apresentaram de maneira ainda tímida e sem grandes aprofundamentos na edição de 2000. Tecendo fortes críticas ao neoliberalismo político e econômico adotado pelo Estado, que priorizou o ajuste estrutural e o pagamento da dívida externa em detrimento do investimento em políticas sociais, aprofundando a exclusão social⁹³, essa Marcha cobrou a participação efetiva das mulheres nas políticas agrícolas e não agrícolas, destacando o apoio à economia solidária (concessão de taxas de juro zero para produtos do mercado solidário e criação de rede de preços e mercados solidários para comercialização dos produtos). A agroecologia ainda não era discutida nesse termo, mas a ausência de políticas de segurança alimentar e o favorecimento de grupos econômicos internacionais já eram criticados e apontados como responsáveis pela produção de alimentos com excesso de agrotóxicos, adubos químicos, antibióticos e hormônios, bem como o cultivo de espécies transgênicas. Nesse sentido, demandaram apoio a projetos de desenvolvimento sustentável e com equidade de gênero e a valorização da participação da mulher na preservação do meio ambiente.

A segunda Marcha das Margaridas (2003) já indica um amadurecimento do debate, no que diz respeito às ideias que orientaram a formulação do POPMR. O termo agroecologia, por exemplo, aparece pela primeira vez, no eixo *Meio Ambiente – Promover a sustentabilidade*

⁹³ O documento aponta que esse modelo teve, dentre outras consequências, impactos negativos para os pequenos agricultores, como a queda na produção, a queda dos preços no mercado interno em decorrência do aumento da importação de grãos e a dependência de alimentos de outros países.

com a agroecologia e um novo padrão energético, que apresenta como demanda a implantação do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável, de base agroecológica, incluindo medidas para fomentar as iniciativas das mulheres, incluindo crédito, capacitação, tecnologias e assessoria técnica. O Texto Base para discussão que antecede a Marcha (CONTAG, 2003) contou com a contribuição de Maria Emília Pacheco⁹⁴, que destacou as reflexões e propostas do Fórum Carajás, ESPLAR, CONTAG e a proposta de transição agroecológica do ENA. Partindo de resgate histórico da Revolução Verde e seus impactos, o texto defende a necessidade de uma alternativa sustentável de desenvolvimento como caminho para a agroecologia: “Temos hoje o grande desafio de fazer crescer a consciência social agroecológica numa força política capaz de transformar as milhares de experiências espalhadas pelas várias regiões do país em políticas públicas para a agricultura familiar” (CONTAG, 2003, p.19). O associativismo e cooperativismo aparecem nessa marcha, mas ainda com pouca ênfase, sendo demanda a promoção de feiras estaduais de comercialização dos produtos fabricados por organizações de mulheres. Essa Marcha também reivindicou a criação de centrais estaduais de comercialização de produtos e serviços das mulheres, a criação de uma Secretaria Especial de Produção Artesanal no MDA e a implementação do Programa Nacional de Valorização e Melhoria da Qualidade da Produção das Mulheres Trabalhadoras Rurais, voltado para gerenciamento, comercialização e crédito.

Mas é na terceira Marcha das Margaridas (2007) que se percebe com ênfase as pautas que nortearam a elaboração do POPMR. A agroecologia é posta de forma contundente no eixo “Terra, Água e Agroecologia” (CONTAG, 2007, p.3):

A Marcha das Margaridas 2007 assume o desafio de fazer crescer a consciência social agroecológica e demanda ao governo a adoção de estratégias eficazes para garantir a mudança do padrão produtivo convencional e dominante para a produção de base agroecológica. Essa é a alternativa de desenvolvimento que valoriza as práticas de manejo sustentável dos recursos naturais favorecendo padrões de produção e consumo de baixo impacto ambiental, que possibilitam superar a crise ecológica e social.

A garantia de acesso à terra e à água pelas mulheres rurais é apresentada como condição para uma produção agroecológica, capaz de promover a segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade da vida humana. Segundo Sarah Luiza Moreira (2017), as reflexões colocadas naquele momento deixam transparecer as contribuições de Gliessman, Miguel Altieri e Sevilla Guzmán, para quem os sistemas sociais e ecológicos devem ser

⁹⁴ Conforme posto na seção anterior, Maria Emília Pacheco é integrante da ANA e presidiu o Consea entre 2012 e 2013.

tratados de forma inseparável. A autora também destaca a influência do pensamento de Vandana Shiva, ecofeminista e ativista ambiental indiana, que pauta a necessidade de se pensar a relação das mulheres com a natureza e a suas contribuições para a economia, além das reflexões de Maria Emília Pacheco sobre a contribuição das mulheres para a conservação das espécies e na construção do conhecimento agroecológico. Moreira (2017) acredita que a incisão desse debate na Marcha das Margaridas está relacionada ao GT Mulheres da ANA, que integrava as entidades organizadoras da Marcha das Margaridas naquele ano (MMTR-NE, MIQCB, CNS, Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia - MAMA, MMM), além das diretoras e assessoras da Contag e da CUT. É importante sinalizar que o debate agroecológico na Marcha das Margaridas dialoga também com os elementos da economia feminista trazidos pelo fórum científico, questionando a divisão sexual do trabalho e a hierarquização dos papéis e reivindicando a valorização do trabalho realizado pelas mulheres (CONTAG, 2007, pg. 15 apud MOREIRA, 2017, p. 7):

Um grande desafio colocado para a agroecologia é produzir o rompimento com a lógica patriarcal que define uma hierarquia na família, para uma relação de partilha entre as pessoas que participam da unidade familiar de produção. A agroecologia encara este desafio buscando desconstruir a visão que se naturalizou na sociedade de que lugar de mulher é no espaço doméstico e lugar do homem é no espaço produtivo. Ao contrário, o planejamento e a gestão da produção devem envolver todos os membros da família, pois integra igualmente os trabalhos reprodutivo, doméstico e produtivo.

Além da agroecologia, também foram incluídos como eixo da Marcha (e não apenas como itens de discussão) a segurança alimentar e nutricional e a construção da soberania alimentar, somando catorze propostas. O modelo de política macroeconômica vigente foi apontado como responsável pela insegurança alimentar e nutricional, pela destruição da biodiversidade, pelo empobrecimento crescente da agricultura familiar (principalmente das mulheres), entre outros problemas. Como forma de reverter esse quadro, destacaram a necessidade de fortalecer a agricultura familiar, garantindo a autonomia produtiva dos povos e a defesa da cultura alimentar. As mulheres ainda demandaram o reconhecimento do seu papel histórico na defesa da biodiversidade e na seleção e conservação das sementes, bem como a sua importância para a segurança alimentar e nutricional. A economia solidária também aparece como eixo da terceira Marcha (Trabalho, Renda e Economia Solidária), ainda que ela não tenha sido efetivamente problematizada, apenas apontada como estratégia a ser articulada a outras iniciativas (infraestrutura, assistência técnica, crédito, apoio a geração de renda e comercialização), para combater o empobrecimento das mulheres e promover “o

desenvolvimento sustentável e solidário com o fortalecimento da autonomia econômica das mulheres trabalhadoras rurais” (CONTAG, 2007, p.9). Outra demanda colocada pela terceira Marcha que repercutiu na POPMR foi a criação de um Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas, com vistas à geração de renda para as mulheres. Essa proposta apresentou determinadas pautas, contempladas posteriormente pelo POPMR, como assessoria técnica para elaboração e implementação dos projetos produtivos, orientação para acesso ao Pronaf, articulação com a Secretaria de Economia Solidária (SENAES) e integração com o PAA. Para Andrea Butto, a demanda por um programa de organização produtiva é fruto de um diálogo que já vinha sendo feito com o governo, até que em 2007 ela surgiu com força na pauta da Marcha das Margaridas:

E ao mesmo tempo isso foi lógico. Como tudo isso estava sendo dialogado com os movimentos, na Marcha das Margaridas de 2007 veio a demanda do que ela chamava de Programa de Agregação de Valor⁹⁵. Tinha um nome que não era o mesmo nome que a gente batizou. Mas era isso que elas queriam.

Conforme observa Moreira (2017), é preciso examinar os movimentos e organizações que estimularam essas pautas para compreender o processo de evolução das mesmas. A Marcha das Margaridas é promovida desde o início pela CONTAG, em parceria com outras organizações, que participam da definição dos seus eixos, da construção da pauta e também do monitoramento das negociações com o governo federal. As organizações parceiras variaram ao longo das edições, mas estiveram presentes em todas elas o MIQCB, o MMTR-NE e o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS). Organizações que compõem o fórum agroecológico também participam da organização da Marcha, como a Associação Agroecológica TIJUPÁ, a FASE, o Esplar – Centro de Pesquisa e Assessoria, e o GTA – Grupo de Trabalho Amazônico. Há que se dar ênfase ainda às organizações do fórum científico, como a SOF e a Marcha Mundial de Mulheres no Brasil⁹⁶. Percebe-se, dessa maneira, que a Marcha das Margaridas agregou atores distintos desde o início (movimentos rurais, sindicais, feministas e agroecológicos), formando uma ampla rede que colaborou para a pluralidade das pautas e reivindicações, problematizando novas questões na luta das trabalhadoras rurais. Importante notar que o debate no fórum de trabalhadoras rurais reflete o amadurecimento dos demais fóruns de produção de ideias, que também se consolidaram na

⁹⁵ Andrea faz referência ao Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas.

⁹⁶ A MMM articula importantes organizações feministas, como a SOF e o CF8. Em entrevista, Conceição Dantas diz: “O CF8 não faz nada que não seja conectado com a Marcha Mundial das Mulheres. Esse é um movimento ao qual a gente bebe da fonte da organização, da fonte do jeito de fazer, a gente bebe da fonte do próprio conteúdo de pauta”.

primeira década de 2000⁹⁷. Para Moreira (2017), a Marcha das Margaridas ainda contribuiu para a aproximação de movimentos com pouco diálogo ou mesmo que apresentavam divergências em relação a temas nucleares. A articulação de grupos plurais permitiu que as diferentes pautas, perspectivas e visões de mundo foram sendo costuradas nessa luta, repercutindo na elaboração do POPMR.

5.5 A NEGOCIAÇÃO DE IDEIAS E DE INTERESSES NO FÓRUM DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA

Na definição de Fouilleux, o fórum de comunidades de política pública é o espaço de institucionalização das ideias, onde elas são transformadas em instrumentos de política pública. Mas ele é também o espaço de negociação dessas ideias e de construção de compromissos entre os porta-vozes dos diferentes fóruns de produção de ideias, visto que a incidência dos referenciais cognitivos dos fóruns na arena política não é garantidora da sua institucionalização. Assim, os porta-vozes que participam desse debate devem demonstrar a superioridade de suas ideias, elaborando os problemas, os conceitos de análise e os instrumentos necessários para enfrentá-los. As negociações e pactuações de ideias e interesses entre os porta-vozes conduzem a uma fase de instabilidade e debate público (condição arena), que por sua vez é seguida de uma fase de estabilidade na política pública (condição fórum), na qual as contestações já não colocam em risco a implementação ou continuidade do Programa (FOUILLEUX, 2011; GRISA, 2012). A fala de Andrea Butto, porta-voz do fórum eleitoral, é bastante ilustrativa do papel de mediadora de ideias e interesses que ela representava estando à frente a Aegre/DPMR. Ao papel de mediação, soma-se ainda o papel de qualificação das demandas apresentadas no fórum de comunidades de políticas públicas:

Os movimentos saíram de uma lógica de denúncia para afirmação de política pública, mas eles foram se desafiando também a elaborar políticas públicas. É óbvio que o grau de domínio do Estado é completamente diferente dos movimentos sociais. Então às vezes você recebia demandas, demandas genéricas que não dizem como executar. E o como executar é algo muito importante para quem está elaborando política pública. Como desenhar,

⁹⁷ Além da Marcha das Margaridas, as Conferências Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), organizadas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres também acompanharam o desenvolvimento das pautas colocadas pelos movimentos sociais, norteando a agenda de políticas públicas para as mulheres rurais. Conforme exposto no capítulo quatro, a I CNPM contemplou principalmente acesso ao crédito produtivo e assistência técnica especializada para as mulheres, ao passo que a II CNPM expressou de forma mais sistematizada as demandas por apoio à organização produtiva de mulheres rurais, por formação de agricultoras em comercialização e cooperativismo e ações de agregação de valor para organizações produtivas de mulheres rurais.

como gestionar, como desenhar a política pública. Isso exige um diálogo que vai além das demandas e você tem no jogo das resistências que você vai encontrando, essas questões que vão se colocando. Se o movimento está pedindo daquele jeito, não necessariamente você teria uma pretensa legitimidade para negociar daquela forma. Então tem uma mediação entre o que é a demanda e o que é o diálogo para formulação e o que você consegue de fato efetivar a partir desses processos de negociação e diálogos que vão se dando.

A análise da construção do POPMR revela que as ideias do fórum científico, do fórum de trabalhadoras rurais e do fórum agroecológico foram determinantes neste processo. Os estudos realizados pelo fórum científico colocaram em evidência a invisibilidade social do trabalho das mulheres rurais, que historicamente não foram reconhecidas como trabalhadoras, mas como ajudantes na economia rural. A partir de uma leitura crítica feminista, as organizações que compõe esse fórum questionam a naturalização dos papéis domésticos das mulheres que as segregam e excluem dos espaços de discussão políticas, fundamentais para a ampliação de direitos e acesso a políticas. Nesse sentido, a auto-organização das mulheres passa a ser compreendida não apenas como um instrumento de inclusão produtiva e econômica das mulheres, mas uma estratégia com viés feminista que visa formar as mulheres como sujeito político, capazes de definir e priorizar as suas necessidades e demandas, bem como os meios para efetivá-las. Este é o ponto de vista apresentado pela SOF em suas publicações (SOF, 2015, p.61; apud SOF, 2015, p. 6):

A auto-organização das mulheres é uma estratégia para transformar a correlação de forças e avançar na conquista de igualdade e liberdade para as mulheres [...]. A auto-organização tem como objetivo a construção de um sujeito político forte, capaz de formular plataformas de luta, ampliar a consciência e a ação feminista.

Ancorada nessas ideias, o fórum científico defendeu a inclusão econômica das mulheres e a redistribuição dos trabalhos domésticos e de cuidados, e integrou também outras pautas adjacentes às experiências das mulheres rurais, defendendo a agroecologia e a soberania alimentar dos povos e territórios como alternativa ao modelo de desenvolvimento vigente, além da construção de relações solidárias de trabalho e da redistribuição da riqueza. A discussão da economia solidária no âmbito das políticas para mulheres também foi colocada pelas organizações feministas⁹⁸, encontrando respaldo no fórum eleitoral, que desde 2003, com a mudança de seus porta-vozes, vinha impulsionando uma agenda de

⁹⁸ Importante lembrar, como já tratado anteriormente, que os setores feministas (fórum científico e gestoras do MDA) vinham fazendo reflexões sobre a economia solidária a partir da leitura de economistas feministas (Cristina Carrasco, Helena Irado, Daniele Cargoit e Isabelle Guerran).

desenvolvimento solidário, com a instituição da SENAES. Conceição Dantas do CF8 é enfática ao ser questionada na entrevista sobre quais grupos construíram esta pauta:

Então, eu tenho clareza que nós pautamos nessa conjuntura de Governo Progressista. Nós, inclusive daqui do CF8, fomos parte do Conselho Nacional de Economia Solidária e na IV Plenária do Movimento de Economia Solidária no Brasil nós pautamos a economia feminista dentro da economia solidária. Então nós pautamos, colocamos a necessidade do debate sobre economia feminista. Pautamos a necessidade da auto-organização das mulheres no setor da economia solidária. Sem dúvida é uma pauta que vem desse setor do movimento feminista que pensa essa lógica da economia feminista e da autonomia econômica das mulheres, da soberania alimentar. Então é uma junção desse setor dos movimentos.

Para as feministas, o modelo de produção capitalista essencializa o trabalho feminino, compreendido como extensão da condição biológica da mulher, reservando a ele um sentindo funcionalista determinante na reprodução da mão de obra para o mercado. Assim, elas se posicionam de forma contrária à naturalização do capitalismo e à competição como eixo estruturador das relações sociais, defendendo a economia solidária como uma alternativa à economia competitiva de mercado, dado o seu caráter cooperativo.

Importante destacar que os instrumentos propostos pelo fórum científico para enfrentar os problemas vividos pelas mulheres rurais não visam criar mais trabalho, mas inseri-las no mercado produtivo a partir do trabalho já realizado tradicionalmente por elas, valorizando a produção dos quintais domésticos. As falas de Miriam Nobre são elucidativas desse olhar e das propostas de política pública que partiram desse fórum:

Eu acredito que esse foi um momento bem inicial de posicionar a economia feminista aqui no Brasil. E aí realmente, esse processo bebeu disso. Essa ideia de organização produtiva, mas você não está deixando de olhar como que se organiza a reprodução em rede social e a responsabilidade das mulheres pela reprodução social e pelo trabalho doméstico de cuidados na casa. Como que isso se interliga. O quintal que é um espaço antes que era considerado extensão do trabalho doméstico, a gente coloca que não tem essa fronteira, que as mulheres estão no quintal, tem as galinhas, os produtos que elas vendem na feira, vendem no porta a porta, e que tem a produção para o autoconsumo, que isso é significativo para a manutenção das famílias.

(...) mas também de criar a forma de comercialização em redes coletivas que fossem mais adequadas ao que as mulheres já fazem e não ficar inventando mais serviço para as mulheres. Criar uma demanda de comercialização para os produtos que elas já têm ao redor do quintal.

O anseio pelo fim da invisibilidade do trabalho da mulher rural e pelo rompimento da divisão sexual do trabalho e da noção de unidade familiar contribuiu para que o referencial feminista se estabelecesse no Programa. Essas ideias, aportadas pelo fórum científico,

encontraram respaldo no fórum eleitoral, sendo claramente compartilhada pela Diretora de Políticas para Mulheres Rurais do MDA (BUTTO, 2011, p. 22):

O principal desafio do governo era e continua sendo transformar o conteúdo familista dos serviços prestados, de maneira a alterar a divisão sexual do trabalho existente nas comunidades rurais, o que implica numa mudança que se inicia na formação dos profissionais que atuam na área, segue na definição da equipe e suas atribuições nas entidades e vai até o conteúdo e a metodologia dos serviços prestados pelas instituições parceiras.

Andrea Butto ainda destaca a preocupação do órgão em difundir ações orientadas pelo feminismo, com vistas à promoção da igualdade de gênero no meio rural (BUTTO, 2011, p. 22):

Indicação de conteúdos, critérios de seleção de projetos a serem financiados e orientações metodológicas que deviam ser consideradas, para atender às necessidades das trabalhadoras rurais e promover a igualdade de gênero, foram parte das medidas incluídas para buscar uma orientação de cunho feminista.

Por sua vez, o fórum agroecológico defendeu a inclusão da perspectiva de gênero no debate, argumentando que não há desenvolvimento rural sustentável sem a inclusão das mulheres. Contudo, a institucionalização das ideias deste fórum não ocorreu sem divergências. Sua proposta era de um programa específico de agroecologia para as mulheres rurais e não de um programa de organização produtiva de base agroecológica, o que gerou um descompasso de perspectiva e certa tensão em relação ao POPMR. Na leitura de Sarah Luiza Moreira, o foco do governo estava na gestão e na organização produtiva das mulheres, refletindo o diálogo com a economia solidária, ao passo que o movimento agroecológico, em fase de ascensão, entendia que aquele era o momento propício para um programa para mulheres com foco na agroecologia. Em entrevista, ela diz:

Teve um momento de tensão onde o movimento pressionou para que a política expressasse em seu título, seu nome, o tema da agroecologia, e de fato era a perspectiva que seria fortalecida pelo programa. Mas realmente a estratégia do governo vinha muito mais no sentido de fortalecer e focar na gestão e na organização produtiva, e que tem muito a ver com o debate que vinha sendo feito com a economia solidária. Esse processo veio se dando e se conformou com a ideia de que talvez desse mais visibilidade frente ao governo a ideia de organização produtiva do que naquele momento focar no tema da agroecologia. Eu acho que esse foi um pouco a perspectiva do governo⁹⁹.

⁹⁹ Sarah Luiza destaca, contudo, que essa tensão inicial se dissolveu durante a implementação do programa: “Mas depois durante a execução tinha uma compreensão muito comum de que essa devia ser a perspectiva. (...) Para as mulheres que compunham o comitê tinha uma compreensão muito boa, muito em sintonia sobre a importância de fortalecer a agroecologia a partir do Programa de Organização Produtiva”.

Andrea Butto também menciona essa tensão em relação à pauta agroecológica. Sua fala também expressa a dinâmica do fórum de comunidade de políticas públicas, no qual cabe ao formulador de políticas públicas administrar o equilíbrio entre os intercâmbios políticos e manter, em algum grau, o compromisso entre distintos atores, ideias e interesses:

As mulheres do GT da ANA queriam que a gente fizesse um programa com nome da agroecologia para as mulheres. E a gente dizia pra elas, “Olha, mas este programa tem uma orientação clara e uma diretriz. As diretrizes a gente construiu em diálogo com vocês e está aqui a agroecologia”.

Por sua vez, o fórum de mulheres rurais incorporou todas essas pautas na sua luta, passando a demandar políticas de organização produtiva e solidária e também o apoio à produção agroecológica, pressionando o governo por meio de manifestações e inserindo porta-vozes para negociar nos canais institucionais (conselhos e comitês de políticas).

As ideias e propostas aportadas por esses fóruns influenciaram a decisão dos porta-vozes do fórum eleitoral de construir um programa de organização produtiva para mulheres rurais. Mas também contribuiu para a emergência do Programa as ideias e os interesses dos porta-vozes do próprio fórum eleitoral, que tinha como principal representante na época o Presidente Lula. A sua fala de abertura na I CNPM, em 2004, expressa o seu compromisso histórico com a luta das mulheres e a sua compreensão em relação às desigualdades de gênero que atingem as mulheres (SILVA, 2004, p. 22):

(...) abrir esta Conferência Nacional é uma experiência que me orgulha e me alegra, porque renova o compromisso que assumi, desde meus tempos de líder sindical, com a luta das mulheres (...). Desde que assumi a Presidência da República, tenho me empenhado, tomando medidas efetivas, para mudar essa situação, em parceria com os movimentos de mulheres

Várias gerações de brasileiras e brasileiros foram educados segundo uma cartilha que relegava a papel secundário, ou a nenhum papel, as mulheres do nosso país. Felizmente essa mentalidade já mudou e mudou muito (...) Há, contudo, graves problemas que continuam atingindo negativamente as brasileiras do Oiapoque ao Chuí.

Nesse mesmo discurso, o Presidente destaca algumas das medidas de seu governo nos primeiros 18 meses de mandato, instituídas com o objetivo de promover a equidade de gênero e garantir o acesso das mulheres às políticas públicas. Cita a transformação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, antes vinculada ao Ministério da Justiça, em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, diretamente subordinada à Presidência da República e com status de Ministério (uma das propostas de governo em sua campanha). Lula também afirma que o seu governo estava “olhando com especial atenção para as mulheres que vivem e trabalham no campo” (SILVA, 2014, p. 23) destacando a instituição do PNDTR. Esse

programa é visto por ele como um importante instrumento de acesso à cidadania, promovendo a inclusão econômica e social de um segmento historicamente excluído das políticas nacionais (Ibid., p.26):

Com ele, as assentadas da reforma agrária e as agricultoras familiares estão conquistando o direito de ter seus documentos básicos, como certidão de nascimento, CPF, carteiras de identidade e de trabalho. Esse tipo de ação é extremamente importante. Ter os próprios documentos é uma das conquistas básicas da cidadania. Sem eles, as pessoas não conseguem existir oficialmente, tornam-se praticamente invisíveis para o Estado brasileiro. No caso específico das mulheres do campo, a documentação permitirá também o acesso aos benefícios sociais do governo, principalmente políticas sociais como o Bolsa Família.

Lula ainda destaca o PRONAF Mulher, que possibilitou às agricultoras familiares o financiamento próprio: “Agora, não é só o marido que pode pegar o crédito” (Ibid., p.26), e a titulação conjunta obrigatória para casais assentados pela reforma agrária: “O governo também inovou, em outubro de 2003, ao reconhecer direitos da mulher assentada em projetos de reforma agrária que antes vinham sendo ignorados” (Ibid., p.27).

A quantidade e a relevância das medidas implementadas a partir de 2003 remete aos estudos de Kingdon (2003), para quem o início de uma nova gestão é o momento mais propício para mudanças na agenda. Além disso, o autor defende que uma demanda entra na agenda governamental apenas quando é reconhecida como um problema político, ou seja, quando ela desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas, sendo o Presidente da República o ator mais influente na sua definição (ainda que ele não tenha controle sobre a definição das alternativas)¹⁰⁰. A abertura do Presidente Lula à luta das mulheres rurais somada à presença de um setor feminista dentro do governo a partir de 2003, representado naquele momento pela Aegre e posteriormente pela DPMR, criou um ambiente propício para o debate de novas práticas e o encontro desses atores no fórum de comunidades de políticas públicas. Conforme tratado no capítulo anterior, alguns destes porta-vozes e gestores públicos tinham passagem ou contato próximo com os fóruns de produção de ideia, resultando na sobreposição de ideias e interesses. É preciso destacar ainda circulação de determinadas pessoas por todos os fóruns de produção de ideias, a exemplo das integrantes da SOF, que participaram da elaboração das propostas de governo do PT na campanha eleitoral de 2002 (fórum eleitoral), trouxeram o debate da economia feminista para o Brasil, trabalhando

¹⁰⁰ Para Kingdon (2003), as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se for levado por “atores visíveis” (presidente, assessores de alto escalão, atores vinculados ao processo eleitoral) e diminuem se o tema não tiver a sua relevância reconhecida por eles.

ativamente para a sua difusão (fórum científico), integraram o GT Mulheres da ANA (fórum agroecológico) e colaboram com a Marcha das Margaridas na construção das pautas para o governo (fórum das trabalhadoras rurais). A defesa de suas ideias nesses espaços contribuiu para que as diferentes pautas e estratégias fossem costuradas, dando origem ao POPMR, cujas ideias institucionalizadas passam a ser analisadas na próxima seção.

Quadro 2 - Fóruns de produção de ideias¹⁰¹

Fóruns de produção de ideias	Ideias defendidas	Integrantes
Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Equidade de gênero • Superação da pobreza feminina e autonomia econômica das mulheres • Integração das mulheres nas políticas de desenvolvimento econômico e social do país • Transversalização do debate de gênero e das ações nas diferentes esferas do governo • Economia Solidária 	<ul style="list-style-type: none"> • PT • SOF
Científico	<ul style="list-style-type: none"> • Equidade de gênero • Invisibilidade do trabalho das mulheres rurais • <i>Constructo</i> social da divisão sexual do trabalho (produtivo x reprodutivo) • Contribuição do trabalho não remunerado das mulheres à economia (produção e manutenção da mão-de-obra) • Valorização da sustentabilidade da vida humana e bem-estar • Crítica a ideia de família enquanto unidade de trabalho Crítica global ao sistema de produção capitalista 	<ul style="list-style-type: none"> • Acadêmicas • SOF • CF8 • FASE • REMTE • REF • GT Mulheres da ANA • CTA da Zona Mata
Agroecológico	<ul style="list-style-type: none"> • Agroecologia • Integração dos aspectos sociais nas políticas de desenvolvimento rural • Preservação da cultura camponesa e do rural como um modo de vida • Mulheres como sujeito do campo 	<ul style="list-style-type: none"> • GT Mulheres da ANA • FASE • SOF • REF • CTA da Zona Mata • Esplar

¹⁰¹ Esse quadro busca organizar e sintetizar as ideias defendidas pelos diferentes fóruns de produção de ideias, tratadas ao longo das últimas seções. Ele não esgota as organizações integrantes de cada fórum, apenas coloca em evidência aquelas que se sobressaíram nas entrevistas e documentos analisados. O quadro também coloca em relevo a circulação de ideias e atrizes/atores entre os diferentes fóruns de produção de ideias.

	agroecológico (responsáveis pela produção de alimentos saudáveis, preservação da natureza, guardiãs de sementes e conhecimentos tradicionais) <ul style="list-style-type: none"> • Valorização do conhecimento popular e integração ao conhecimento científico • Segurança alimentar e nutricional • Soberania alimentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Movimentos sindicais (CONTAG, CUT, FETRAF) • Movimentos rurais de mulheres (MIQCB, MMC, MMTR-NE)
Mulheres Rurais	<ul style="list-style-type: none"> • Equidade de gênero • Autonomia econômica das mulheres trabalhadoras rurais • Mulheres como agentes produtivas do meio rural, fundamentais para o desenvolvimento econômico e social e para a conservação e sustentabilidade ambiental • Agroecologia • Soberania alimentar • Segurança alimentar e nutricional • Desenvolvimento sustentável • Economia solidária 	<ul style="list-style-type: none"> • Movimentos de mulheres rurais (ex: MMC, MIQCB, MMTR-NE, Setor de Gênero do MST) • Movimentos sindicais (CONTAG, CUT, FETRAF, MSTTR) • Organizações feministas (SOF, CF8, SOS-Corpo, MMM) • Esplar

Fonte: Couto Rosa, 2019, a partir dos conceitos de Fouilleux (2011).

5.6 POPMR: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS IDEIAS FEMINISTAS

A instituição do POPMR foi precedida do Projeto de Apoio aos Grupos Produtivos de Mulheres Rurais, de 2006, uma resposta do Governo Federal à segunda Marcha das Margaridas, que colocou em pauta a elaboração do Programa Nacional de Valorização e Melhoria da Qualidade da Produção das Mulheres, voltado para o gerenciamento, comercialização, legislação sanitária, inovações tecnológicas e crédito (BUTTO, 2011). Naquele mesmo ano foi realizado o I Encontro Nacional de Grupos Produtivos de Mulheres Rurais, durante a Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (FENAFRA), a partir do qual se constituiu o Comitê Consultivo Nacional para acompanhar essa iniciativa. Tratou-se de um piloto, que apoiou projetos de organização produtiva, com investimento superior a 2 milhões de reais em 2007. Já em 2008, o projeto deu lugar ao Programa Nacional de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, que segundo Andrea Butto, manteve o objetivo inicial, porém buscando integrar outros programas governamentais. Em entrevista ela diz: “não ficou de fora nada. A gente foi na verdade ampliando, e tentando fazer disso um

desenho mais geral, mais integrado, principalmente mais integrado”. Ela comenta ainda sobre a importância da FENAFRA para o debate sobre integração de diferentes ações em um programa de organização produtiva:

Era um evento que agregava o conjunto dos segmentos da agricultura familiar, da reforma agrária e a gente foi também dizendo, “olha vamos lá, vamos tornar visível, vamos estimular a participação das mulheres”. Então a gente estabeleceu cota, a gente fez um catálogo específico, a gente fez um pavilhão, enfim, o conjunto dessas iniciativas foi gestando essa ideia de integrar.

Pode-se dizer dessa maneira que o Programa Nacional de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR) resultou do amadurecimento da pauta nos fóruns de produção de ideias, desde que as primeiras políticas efetivas para as mulheres rurais foram implantadas no início de 2003. Trata-se de uma “macropolítica”, uma vez que também integra as políticas ofertadas pelo Programa Territórios da Cidadania. A sua particularidade também reside no fato de consolidar debates de naturezas distintas que ganharam terreno durante este período, como economia feminista, economia solidária, agroecologia e segurança alimentar e nutricional, agregando diferentes atores e fóruns de produção de ideias. Vê-se dessa forma que o debate inicialmente circunscrito à criação de linhas de crédito específicas para as mulheres e independentes da unidade familiar ganhou complexidade nos anos seguintes, agregando outras pautas correlatas de apoio à produção e comercialização, com vistas a garantir uma ação integrada e enfrentar as dificuldades das mulheres para a obtenção e aplicação do crédito produtivo. A instituição de espaços de diálogo permanente entre Governo e sociedade civil, como o GT Gênero e Crédito, permitiu ao Governo identificar barreiras enfrentadas pelas mulheres para acessar e gerir o crédito produtivo do Pronaf (BUTTO, 2011). Muitas mulheres não eram sequer habilitadas para acessar a política, pois não possuíam o requisito básico para isso, a DAP, que por ser registrada em nome de um único titular da família, era feita usualmente em nome do homem. Também se configurava como barreira de acesso ao crédito produtivo a falta de documentos civis básicos, a dificuldade e a falta de experiência na gestão de recursos econômicos e comercialização da produção, uma vez que essas atividades são tradicionalmente desempenhadas pelo homem da família. A fala de Andrea Butto é representativa de como as discussões sobre políticas para mulheres rurais se complexificaram, dando força à pauta de organização produtiva de mulheres e de integração com outros programas, levando o MDA a dialogar com outros órgãos do Governo Federal:

E aí a gente foi vendo, “olha se a gente tem um financiamento para reforma agrária, tem o Pronaf Mulher, tem assistência técnica, a gente precisa ter ações de apoio à comercialização, a gente precisa ter ações e apoio à gestão propriamente dita porque tem um plano micro do grupo, mas a gente também tem redes e produtoras”. Então a gente pode estimular processos de formação, processos de capacitação para gestão. A gente foi tentando criar uma conexão entre essas diferentes ações com o foco de estimular. E que não apenas as mulheres fossem visíveis como parte das suas famílias, mas que inclusive para fortalecer um grau maior de autonomia, que a gente pudesse ofertar ações para organizações econômicas de mulheres. Então isso nos fez, inclusive, não apenas dialogar com programas que a gente até então não havia estabelecido mais conexões, como o Sociobiodiversidade¹⁰², o Programa Mais Gestão¹⁰³, mas também com a Economia Solidária lá no Ministério do Trabalho e Emprego.

O POPMR foi instituído em setembro de 2008 por meio da Portaria Interministerial nº2, assinada pelo MDA, INCRA, SPM, MTE, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O objetivo geral do programa definido no documento é o apoio e estímulo às organizações produtivas de trabalhadoras rurais, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, com vistas a efetivar a cidadania, a equidade de gênero no trabalho, o protagonismo e a autonomia econômica das mulheres do meio rural.

O POPMR definiu como alvo prioritário as áreas do Plano Social Integrado do Governo Federal, especialmente os Territórios da Cidadania, objetivando superar a pobreza e as desigualdades sociais no meio rural. Além disso, o programa focou a sua atuação em grupos e redes produtivas de mulheres rurais, por serem menos fortalecidas, mas também por demonstrarem “um importante potencial transformador das relações de poder constituídas na unidade familiar” (BUTTO, 2011, p. 24). A influência do pensamento feminista no Programa se expressa não apenas no apoio à produção e comercialização, com vistas a promover a inclusão produtiva e promoção da autonomia econômica das mulheres, mas nas ações de formação em políticas públicas e debates sobre os princípios da economia feminista e solidária e da agroecologia (BUTTO, 2011). De acordo com Andrea Butto, a ideia de um programa de organização produtiva que estimula a participação econômica e também política das mulheres rurais se apresentou como uma estratégia para enfrentar os desafios de

¹⁰² O Plano Nacional para a Promoção dos Produtos da Sociobiodiversidade (PNBSB) foi instituído em 2009 com o objetivo de promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e viabilizar alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, a assistência técnica e extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos. O PNPSB é coordenado pelos ministérios do Meio Ambiente (MMA), MDA, MDS e pela Conab.

¹⁰³ O Programa Mais Gestão (MDA) visa fortalecer e qualificar cooperativas da agricultura familiar por meio da ATER, garantindo o acesso a mercados, em especial o PNAE.

implementação das políticas para esse público, considerando a baixa capacidade dos ministérios em face de suas equipes reduzidas, e também pela cultura machista dos agentes que estão na ponta do serviço, a exemplo da rede de assistência técnica e agentes bancários¹⁰⁴. Sua fala retrata uma preocupação do Governo não apenas com a elaboração das políticas públicas, mas com a sua efetiva implementação, buscando para isso remover as barreiras sociais e institucionais que dificultam o seu acesso por parte das mulheres beneficiárias:

Essa relação com a ponta era uma relação que ou os movimentos articulavam para isso acontecer ou era mais difícil em particular para as mulheres, porque a gente tinha uma rede de assistência técnica muito machista. A gente também tinha relação com financiamento mediante os bancos. Ou seja, uma rede que é tradicionalmente muito conservadora. Sem ter gente na ponta essas coisas ganhavam uma dimensão restrita. Você podia ter uma concepção muito bacana, você podia ter orçamento, as mulheres podiam até acessar as políticas públicas, mas o sentido da política pública se dá se você tem efetivamente agentes locais atuando em prol dela. Essa foi um pouco a percepção nossa que nos levou a pensar nessa ideia de estimular o processo auto-organizativo das mulheres nos territórios para discutir as políticas e para fazer articulação efetiva com a rede dos gestores, dos implementadores dessas políticas públicas para que elas de fato chegassem até elas.

Dentre as considerações para instituição do Programa constantes na portaria, o governo aponta que as mulheres são as mais afetadas pelos processos migratórios e que a forte divisão sexual do trabalho na economia rural delega à mulher majoritariamente as atividades sem remuneração, voltadas ao autoconsumo e de cuidado dos membros da família, mantendo-as apartadas das atividades geradoras de renda, como a comercialização da produção. Essas considerações revelam a forte influência do fórum científico, protagonizado por ativistas feministas, na conformação do programa. O documento ainda destaca a necessidade de atender as demandas das mulheres e de suas organizações discutidas e acordadas na II Conferência Nacional de Política para as Mulheres e expressas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. De fato, é possível verificar que tais demandas foram contempladas pelo Programa. A portaria também considera que as políticas de apoio produtivo destinadas às mulheres rurais (como o PRONAF Mulher e a assistência técnica e extensão rural com foco em projetos protagonizados por esse público) tiveram um papel

¹⁰⁴ Conforme tratado na literatura, a implementação de uma política pública não é uma tradução prática do seu desenho. Alguns fatores alteram o desenho inicial, como distorções burocráticas, resistências locais e diversidade de interesses. Conforme posto por Villanueva (2006, p.35), “Más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones em hechos efectivos”. Lipsky (1976, apud Villanueva, 2006) atenta sobre a posição crucial que o “burocrata em nível de rua” assume na implementação de uma política, considerando o seu poder discricionário.

importante ao reconhecê-las como agente produtivo do meio rural, ampliando o seu acesso aos serviços rurais, mas que ainda careciam do suporte “para criar uma relação direta e autônoma das mulheres para com as políticas públicas da agricultura familiar” (Brasil, 2008). Da mesma forma, reconheceu a necessidade de integrar programas já existentes e ações de diferentes órgãos governamentais com vista a efetivar a cidadania e promover a autonomia econômica das mulheres trabalhadoras rurais, tais como Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, PRONAF, Programa Nacional de Reforma Agrária, PAA, Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, Programa de Transferência de Renda e o Programa de Proteção Social Básica.

Em suma, o objetivo do POPMR se traduz em fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais, buscando estimular a autonomia econômica desse público e o seu protagonismo na economia rural. O programa elenca quinze finalidades que, grosso modo, podem ser agrupadas em seis categorias: 1) Acesso a políticas públicas: promoção de ações que ampliem e garantam o acesso das mulheres às políticas de fomento e apoio à produção e comercialização; 2) Capacitação: apoio a intercâmbios de experiências e/ou difusão de práticas voltadas para a formação de organizações produtivas, produção e comercialização, considerando as distintas realidades das trabalhadoras rurais; capacitação para uso de instrumentos administrativos e contábeis no gerenciamento de produção; 3) Registros e formalização: apoio às atividades de formalização de organizações produtivas (elaboração de regimento, registro junto a cartórios, capacitação sobre tipos de organização e suas finalidades e apoio jurídico); orientação e acompanhamento para obtenção de registros junto ao SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária); 4) Inserção nos mercados e cadeias produtivas: orientação voltada para a inserção das organizações produtivas nos mercados nacionais, internacionais e institucionais; promoção da participação das mulheres na organização das principais cadeias produtivas regionais; criação de infraestrutura produtiva para a comercialização; apoio à criação de logomarca, rótulos e embalagens; 5) Estímulo à agroecologia: apoio de organizações produtivas baseadas na agroecologia e na preservação da biodiversidade; apoio à elaboração de mecanismos que atestem a qualidade socioambiental dos produtos, considerando a produção orgânica e ecológica; 6) Pesquisa e estudos: incentivo e apoio à realização de estudos sobre o trabalho das mulheres no meio rural, quantificando o trabalho não remunerado desempenhado por elas e a sua contribuição econômica na agricultura familiar; apoio à realização de estudos sobre os arranjos produtivos locais e cadeias produtivas, bem como a realização de pesquisas de mercado e estratégias de

comercialização.

A portaria que instituiu o POPMR também elenca diretrizes que nos permitem entender as ideias que estão na origem não apenas desse programa, mas na agenda de políticas públicas para as mulheres rurais como um todo. Ao todo, nove diretrizes orientam o programa: 1) promoção da igualdade de gênero; 2) promoção da Economia Feminista e Solidária; 3) reconhecimento e valorização do papel das mulheres rurais na produção agroecológica e na segurança alimentar; 4) geração de renda e agregação de valor por meio de processos sustentáveis; 5) reconhecimento das especificidades étnicas e de raça, considerando os princípios do etnodesenvolvimento; 6) maior participação das mulheres nas atividades de gestão econômica; 7) promoção de redes de grupos produtivos que atuem de forma integrada, promovendo o intercâmbio e a difusão de experiências; 8) participação das mulheres nos espaços de controle social das políticas públicas; 9) acesso das mulheres e de seus familiares aos programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais.

As ações do programa foram distribuídas entre os órgãos integrantes de acordo com a sua natureza. Dentro do MDA as atribuições foram compartilhadas entre o Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE), Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e INCRA. Ao PPIGRE coube a difusão de ações e informações, a capacitação das trabalhadoras rurais e dos gestores e gestoras públicas e a implantação do Banco de Dados de organizações produtivas de mulheres rurais. A SAF ficou encarregada de apoiar a produção de produtos e serviços diferenciados (produtos orgânicos, artesanato, turismo, plantas medicinais, dentre outros), fortalecer, qualificar e ampliar as agroindústrias familiares e/ou cooperativas protagonizadas por mulheres rurais, apoiar a realização de estudos sobre a participação das mulheres nas cadeias produtivas da agricultura familiar, promover ações de capacitação e articulação com o PAA¹⁰⁵, apoiar iniciativas voltadas à melhoria da qualidade dos produtos dos grupos produtivos e apoiar a elaboração de estratégias de negócios e promoção comercial dos produtos oriundos dos grupos produtivos de mulheres rurais, incluindo o seu acesso aos mercados locais, regionais, nacionais, internacionais e também os institucionais. A SDT ficou

¹⁰⁵ Segundo Siliprandi e Cintrão (2011), algumas modalidades do PAA permitem a aquisição de uma maior variedade de produtos alimentares, favorecendo a compra, a preços justos, da produção feminina, realizada em quintais e hortas para autoconsumo ou subsistência. As autoras destacam que mulheres já vendiam produtos como aves, ovos, hortalças e frutas no mercado local, mas em menor escala e com maior dificuldade, mas que o PAA recuperou e promoveu a venda de produtos que não integravam o mercado hegemônico e que por isso vinham deixando de ser produzidos, como algumas variedades de abóbora, batata-doce, cará e inhame. As modalidades de Compra Direta com Doação Simultânea, por exemplo, contemplam mais de 300 tipos de produtos diferentes, incluindo produções regionais.

responsável pela realização de estudos sobre o potencial econômico das mulheres no desenvolvimento econômico dos territórios, incluindo um mapeamento de grupos produtivos de mulheres rurais, identificar e qualificar as demandas das mulheres rurais por políticas de comercialização e agregação de valor, políticas de ATER e crédito, apoiar a elaboração de plano de negócios para empreendimentos de organizações produtivos de mulheres rurais e apoiar a realização de feiras de grupos produtivos de mulheres e a participação de mulheres nas feiras da agricultura familiar, estimular a participação das organizações de mulheres no conselho gestor das Centrais de Comercialização da Agricultura Familiar. O INCRA, por sua vez, deveria apoiar a implantação e recuperação de agroindústrias protagonizadas por grupos e/ou redes de mulheres produtoras rurais, apoiar a inserção mercadológica da produção dos grupos produtivos de assentadas da reforma agrária e apoiar a implantação de atividades solidárias diversificadas.

Fora do MDA, coube à CONAB as ações relacionadas ao PAA, como identificar organizações de mulheres rurais incluídas no PAA e realizar estudos sobre o acesso delas ao programa, bem como capacitar, promover e fortalecer o acesso dessas organizações às distintas modalidades do PAA, promovendo diálogo permanente e participativo com as representações dos movimentos sociais e redes de produtoras rurais.

Já as ações da SENAES/MTE estiveram relacionadas à promoção dos grupos produtivos de mulher no âmbito da economia solidária, como identificar grupos produtivos de mulheres rurais a partir dos dados do SIES (Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária)¹⁰⁶, promover a formação de rede e cadeias de economia solidária protagonizadas por mulheres, apoiar a participação dos grupos nas feiras de economia solidária e estimular a participação das organizações de mulheres no conselho gestor dos centros públicos de economia solidária.

A SPM, por sua vez, ficou responsável por apoiar ações de capacitação e formação em gênero e desenvolvimento rural e articular a participação de órgãos governamentais de políticas para mulheres e conselhos de direitos das mulheres nos territórios abrangidos pelo Programa.

À SEAP/PR coube apoiar a realização de estudos sobre a participação das mulheres nas cadeias produtivas da pesca e aquicultura, apoiar ações de qualificação de agentes de extensão para a assessoria técnica diferenciada às mulheres pescadoras, trabalhadoras da

¹⁰⁶ SIES é uma iniciativa da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) para a identificação e caracterização de Empreendimentos Econômicos Solidários no Brasil e a sua Base de Dados é composta pelos dados do Mapeamento Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES).

pesca e aquicultoras, apoiar e fortalecer a organização de grupos produtivos de mulheres pescadoras, trabalhadoras da pesca e aquicultoras, promovendo também a sua participação nas agroindústrias familiares de pescado, nas distintas modalidades de PAA, na merenda escolar e no Programa Feira do Peixe.

Por fim, o MDS ficou imbuído de promover a integração do POPMR com as ações de SAN, estimulando e promovendo a participação das organizações produtivas de mulheres rurais nos programas de segurança alimentar e nutricional, além da integração do POPMR com programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, como o Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), informando as mulheres do POPMR sobre como acessar esses programas e buscando identificar nas beneficiárias desses programas, aquelas com perfil para participar do POPMR.

Em relação à elaboração de um programa que contou com a participação de grupos tão diversos, Andrea Butto destaca a riqueza que isso significou para o debate, fertilizando novas ideias e agregando pautas distintas ao debate e ao POPMR. A revisão da classificação de organização de grupos produtivos, como será mostrada a seguir, é um exemplo de construção conjunta que resultou do diálogo entre diferentes atores e atrizes. A própria aproximação da SENAES com o rural foi estimulada por atrizes que vinham debatendo políticas para mulheres rurais. Quando questionada sobre como foi construir um programa com tantas pessoas, Butto respondeu:

Um desafio, mas também uma riqueza, porque na medida em que você vai ampliando o seu leque de reflexão, de articulação com atores distintos, você vai ampliando o espectro de atuação e potencializado essa ação. (...) Por exemplo, a gente estava lidando com organização econômica. Quem tinha uma agenda mais efetiva com isso, embora com foco muito forte no urbano era a [Secretaria Nacional de] Economia Solidária, mas a gente queria estabelecer as conexões com as rurais, inclusive porque a gente sabia que várias estavam conectadas com o movimento da economia solidária. Pra gente isso era uma conexão importante. Então isso significava a gente demandar uma discussão que não existia. Acho que isso foi importante quando se formulou o segundo mapeamento, a gente foi dizendo, “Olha não dá para fazer o mapeamento desse jeito, tem que fazer considerando outras questões”. Isso é bacana porque ao mesmo tempo em que você vai buscando subsídios mais gerais de uma outra área você vai contaminando um pouco por esses debates nessas áreas finalísticas.

O POPMR conta com dotação orçamentária própria definida anualmente no orçamento dos órgãos integrantes, executado principalmente por meio da celebração de convênios de parcerias com instituições federais, estaduais, municipais e organizações não governamentais,

que deveriam realizar as atividades previstas junto aos grupos de mulheres rurais. Para realizar a gestão do programa, foi instituído o Comitê Gestor do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais em nível nacional, composto por uma instância de caráter deliberativo (órgãos governamentais)¹⁰⁷ e uma instância de caráter consultivo (órgãos governamentais e entidades da sociedade civil representadas por movimentos sociais e redes de produtoras rurais). A coordenação geral do comitê ficou a cargo do PPIGRE/MDA, MDS e SPM, cabendo a eles planejar, monitorar e avaliar de forma integrada as ações do programa, acompanhar a elaboração e implantação de um banco de dados complementar ao Sistema Nacional de Informações da Economia Solidária (com informações sobre quem são, onde estão e o que fazem), consultar as organizações da sociedade civil envolvidas e apresentar para elas o relatório anual de atividades e estimular o fortalecimento local dos Comitês Territoriais de Mulheres vinculados ao Colegiado Territorial, como estrutura auxiliar de encaminhamentos, resoluções e acompanhamento das políticas para as mulheres nos territórios. Por sua vez, as entidades da sociedade civil ficaram incumbidas de participar do planejamento das ações de capacitação sobre políticas públicas de apoio à produção. Importante ressaltar que a despeito da quantidade de atores institucionais envolvidos na execução do Programa, Andrea Butto avalia que, na prática, o peso do MDA foi maior, muito em função da existência da Aegre/DPMR:

A gente juntou os órgãos do MDA e do MTE, e também o dialogo com a SESAN [Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional] que veio mais frágil e bem mais frágil com MDS. (...) Agora efetivamente eu já fazendo um balanço, eu acho que ele se tornou um programa que embora tivesse MDS, SPM, MTE e MDA, efetivamente ele virou um programa do MDA. Não só porque a coordenação era nossa, porque a gente tinha uma gestão orçamentária nossa, mas também por uma fragilidade que tinha nos outros ministérios que era ausência de organismo de políticas para as mulheres. Mas de toda maneira a gente tinha um diálogo e tinha essas interfaces que vinham sendo construídas. E não só isso, mas também com o MAPA que eu esqueci de mencionar em função do PAA. Isso também foi uma coisa bacana que é um resultado do programa, que foram as ações afirmativas que aprovamos no PAA.

Uma vez definidos os objetivos, o escopo e o público alvo do POPMR, o programa teve início com um estudo que permitiu traçar o perfil da participação das mulheres rurais e de redes de organizações produtivas (quem são, onde estão e o que fazem) e a sua participação na economia solidária no Brasil (FARIA, 2011). Esse trabalho foi realizado a partir dos dados

¹⁰⁷ Órgãos governamentais que compõem o Comitê: MDA com 04 integrantes e MTE, MDS, SPM, SEAP/PR e CONAB com 01 integrante cada um.

levantados pelo Mapeamento Nacional da Economia Solidária, coordenado pela SENAES¹⁰⁸, considerando-se os grupos produtivos com ao menos uma sócia mulher. A análise comparada entre a base nacional e a base de 60 Territórios da Cidadania (TC), foco do POPMR, mostrou que não havia diferenças significativas entre os grupos. O percentual de grupos rurais formados exclusivamente por mulheres é semelhante nos TC analisados e no restante do território nacional, cerca de 8%. Foram identificados no território nacional 9402 grupos produtivos rurais com pelo menos uma sócia mulher, sendo 774 formados exclusivamente por mulheres. Por sua vez, os 60 TC contemplavam 3129 empreendimentos rurais com pelo menos uma sócia, dos quais 267 eram formados exclusivamente por mulheres.

O estudo também mostrou que os grupos eram, em sua maioria, recém-criados, de pequeno porte, sem formalização jurídica, com pouca capacidade para geração de renda (84% recebiam até meio salário mínimo) e com acesso escasso à infraestrutura produtiva e às políticas de apoio à produção e comercialização. A maioria (75%) declarou necessitar do crédito produtivo e mais da metade já havia tentado acessá-lo, embora somente 11% tivessem conseguido de fato e mesmo assim com valores pequenos. O levantamento também mostrou que o acesso ao crédito era dificultado principalmente pela informalidade dos grupos, haja vista que a falta de documentação atingia 29% deles. Somando-se a ausência de apoio para elaboração de projetos, as altas taxas de juros (incompatíveis com a natureza desse tipo de empreendimento) e a burocracia dos agentes financeiros, esse percentual chegava a quase 74% dos grupos produtivos de mulheres rurais. Nalu Faria¹⁰⁹ (2011) avalia que a obtenção do crédito produtivo é dificultada principalmente pelo medo do endividamento e pela falta de assistência técnica¹¹⁰ que auxiliem as mulheres no planejamento das atividades e no gerenciamento dos recursos, uma vez que a socialização feminina não as capacita para a realização de atividades de natureza financeira, administrativa e comercial, tidas como masculinas (FARIA, 2011, p.50):

Ter um crédito em seu nome em geral faz com que as mulheres se sintam

¹⁰⁸ O mapeamento foi feito em parceria entre o MTE/SENAES, os fóruns representativos dos empreendedores (as) solidários (as) e organizações de apoio, sendo realizado em duas etapas (2005 e 2007). Foram mapeados 2274 municípios nas 27 Unidades da Federação, sendo identificados 21.859 mil Empreendimentos de Economia Solidária no país, que integram 1.687.035 trabalhadores, a maioria homens (63% contra 37% de mulheres). A grande maioria dos grupos é mista (composta por homens e mulheres), mas os grupos formados exclusivamente por sócias mulheres (3875) são em maior quantidade do que aqueles formados apenas por homens (2053). Além disso, 48% dos empreendimentos são rurais, 35% urbanos e 17% rurais e urbanos (Faria, 2011).

¹⁰⁹ Nalu Faria é coordenadora da SOF e militante da Marcha Mundial das Mulheres.

¹¹⁰ Além da dificuldade de acesso ao crédito, o diagnóstico de organizações produtivas de mulheres rurais mostrou que somente um terço dos grupos havia recebido assistência técnica e extensão rural (Butto, 2011; Faria, 2011).

pressionadas pela necessidade de ter rendimentos suficientes, recursos para a garantia do pagamento e com isso há um medo de endividamento. O fato de que a maioria dos grupos ainda não consegue ter renda fixa pode contribuir para a manutenção desses temores.

O diagnóstico ainda revelou que a maioria desses grupos realizava atividades artesanais e de beneficiamento de alimentos, ou seja, em produções que não demandam consumo permanente ou na mesma escala que os produtos agropecuários e de pesca. Por sua vez, a comercialização se dava principalmente em âmbito local, contando com uma pequena rede de compradores. O comércio era dificultado pela falta de capital de giro para vendas a prazo, além da ausência de transportes e estradas para escoamento da produção. Ademais, os grupos produtivos careciam da integração de políticas de crédito, produção e comercialização, de modo a promover a autonomia econômica desse público. Tais fatores explicam a demanda dos movimentos rurais pela criação de redes de comercialização que garantissem um escoamento de maior volume. Faria (2011) ainda destaca que as mulheres rurais também convivem com barreiras sociais e familiares, sendo comum os maridos se oporem ou restringirem a participação delas nos grupos produtivos.

Entre 2009 e 2011, um novo levantamento sobre organizações produtivas de mulheres rurais foi realizado pela SOF e pelo CF8 em 86 Territórios da Cidadania, no qual foram identificados 972 grupos produtivos, frente a 267 identificados pelo Mapeamento Nacional da Economia Solidária. Além de o recorte analítico ter sido ampliado em relação ao primeiro estudo (de 60 TC para 86), a maior quantidade de grupos mapeada resulta da adoção de critérios mais amplos para a definição de grupo produtivo, além da formação de novos grupos durante o período, muito em decorrência do trabalho que as duas organizações vinham realizando nos TC junto às mulheres rurais (BUTTO et al, 2014). O perfil de grupos produtivos de mulheres rurais identificados pela SOF e CF8 era distinto da definição de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) adotada pela SENAES/MTE no Atlas da Economia Solidária, segundo o qual os EES compreendem as organizações suprafamiliares e permanentes (SENAES, 2005, p. 13):

a) coletivas - organizações suprafamiliares¹¹¹, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes e centrais etc; [...] c) permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que

¹¹¹ Segundo definição do Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos Coletivos) organizações coletivas e suprafamiliares são compostas por mais de duas pessoas que não pertençam à mesma unidade familiar. Disponível em <<http://ecosol.dieese.org.br/quem-sao-os-participantes.php>>. Acesso em 25. Fev 2019)

estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas;

Miriam Nobre destaca que a definição dos grupos solidários de mulheres rurais foi objeto de redefinição, buscando adequar o conceito à realidade do seu público alvo, uma vez que os parâmetros de classificação utilizados pela SENAES deixavam de fora do levantamento uma parcela significativa de grupos produtivos de mulheres rurais, excluindo-as do acesso ao POPMR¹¹². Em entrevista, ela relata:

Normalmente entre os grupos que eram mais visíveis para a Secretaria de Economia Solidária não aparecia quase nenhum grupo de mulheres. Porque os grupos de mulheres em geral são menores, são intermitentes, não são formais. Então a gente foi fazendo esse levantamento, mas ao fazer o levantamento a gente ia se perguntando sobre a definição do que era um grupo produtivo para pensar a realidade das mulheres, então teria que ter uma visão mais abrangente. No caso do mapeamento da Secretaria de Economia Solidária, você não considera um empreendimento se eles são familiares. No entanto para a realidade das mulheres rurais que moram em pequenos municípios, muitas vezes os grupos é tudo mãe e filha, primas.

O Programa [POPMR] trabalhou com a visão do que é um grupo produtivo mais adequado à realidade das mulheres do que o primeiro mapeamento que a SENAES fez, depois eles fizeram outros.

A redefinição de grupos solidários não alterou o referencial de política pública do POPMR ou o equilíbrio do fórum de comunidades de políticas públicas, mas revela as diferentes perspectivas dos fóruns de produção de ideias. As falas das pessoas entrevistadas sugerem que neste caso não houve disputas, mas acomodação de ideias. Se por um lado o mapeamento realizado pela SENAES serviu como ponto de partida para os primeiros estudos sobre organizações produtivas de mulheres rurais, a experiência dos setores feministas com o meio rural aportou novos elementos para o debate sobre Economia Solidária.

Importante destacar que esse segundo mapeamento realizado pela SOF e o CF8 foi resultado de um convênio firmado entre as duas organizações e a DPMR para apoiar a auto-organização e a formação política de mulheres rurais e promover o acesso às políticas públicas no âmbito do Programa Territórios de Cidadania (PTC)¹¹³. Essas duas organizações atuaram na execução do PTC como parte de uma estratégia que buscava reverter a baixa participação das mulheres e de suas organizações nos Colegiados Territoriais (BUTTO et al, 2014). O PTC é um programa de desenvolvimento regional sustentável lançado em 2008

¹¹² A discussão e redefinição de grupos solidários de mulheres rurais na etapa de implementação do POPMR mostra que os interesses dos atores também estão presentes em outros estágios de uma política pública (Saraiva, 2006).

¹¹³ Importante lembrar que os Territórios da Cidadania foram priorizados na implementação do POPMR.

(mesmo ano que o POPMR) com objetivo de promover desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania nas regiões mais carentes do país. Os territórios rurais são definidos a partir da sua identidade social econômica e cultural e cada um possui o seu Colegiado Territorial, composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade civil, que determina um plano de desenvolvimento e pactua uma agenda de ações¹¹⁴. Essa estratégia promove a articulação de um conjunto de políticas públicas, como o Pronaf, Programa Luz para Todos, Bolsa Família, Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com vistas a elevar o IDH, reduzir as desigualdades regionais e conter o êxodo rural.

O convênio estabelecido pela DPMR com a SOF e o CF8 durou de 2009 a 2013 e resultou da constatação de que o desenvolvimento de novas institucionalidades no interior do Governo Federal e a elaboração de um conjunto de políticas públicas não eram por si garantidoras de mudanças sociais no plano concreto. Apesar das mudanças no plano governamental, o acesso das mulheres rurais às políticas públicas e a sua participação nos espaços de discussão e definição de políticas permaneciam aquém do esperado. Dessa forma, com vistas a promover e qualificar a atuação das mulheres rurais nesses espaços, bem como garantir o seu acesso às políticas públicas, a SOF e o CF8 empreenderam ações de formação política¹¹⁵ e auto-organização de mulheres em 86 TC, resultando na criação de 80 Comitês Territoriais de Mulheres.

Diante da equipe reduzida da Aegre/DPMR e das barreiras para a efetivação das políticas para mulheres rurais, como a cultura machista na ponta do serviço, a parceria com a SOF e o CF8 foi uma forma que o Estado encontrou de garantir a sua capilaridade no território e a efetivação de suas políticas¹¹⁶. Assim, as organizações feministas atuaram tanto no processo de elaboração das políticas para mulheres rurais, como na sua efetivação junto ao seu público alvo, garantindo a instrumentalização de suas ideias nas diferentes etapas da

¹¹⁴ A criação de Colegiados Territoriais remete a uma análise de Martha Derthick sobre problemas na implementação de políticas públicas (apud VILLANUEVA, 2006). Para a autora, é preciso gerar apoio local, criar organizações aliadas e promover ajustes entre o programa federal e os interesses locais para evitar que políticas nacionais fracassem.

¹¹⁵ Além do apoio à produção, o POPMR também previa que as entidades da sociedade civil participassem do planejamento das atividades de capacitação sobre políticas públicas. Essas capacitações contemplaram os seguintes temas: gênero e políticas públicas; gênero, reforma agrária e direito à terra; elaboração de projetos; políticas territoriais e formação de lideranças; crédito; programa de organização produtiva; assistência técnica e a nova Lei de ATER.

¹¹⁶ Essa estratégia desvela o poder infraestrutural do Estado (Mann, 1986), que confere capilaridade por todo o território nacional, permitindo-o organizar e regular a sociedade civil de maneira logística e racional. Para Mann (1986), é a base territorial que permite ao Estado entranhar-se na sociedade, de modo a ordenar o cotidiano social, fazendo o que nenhum grupo social é capaz de fazer.

política. Entre 2008 e 2013, o POPMR aplicou mais de 40 milhões de reais em ações de fomento à produção, agregação de valor, capacitação em política pública e apoio à participação em feiras¹¹⁷, beneficiando mais de 140 mil mulheres (HORA; BUTTO, 2014).

¹¹⁷ Na Fenafr de 2012, as mulheres expositoras somaram 52% dos participantes. Considerando os empreendimentos, as mulheres passaram de 1,4% para 12% entre as edições de 2004 e 2012 (HORA; BUTTO, 2014).

6. ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Chegada ou início? Uma vez que o conhecimento é infinito, ele é sempre inconcluso, razão pela qual esta dissertação não se encerra aqui. Ao contrário, ela deve ser compreendida como parte de uma jornada reflexiva sobre o tema apresentado. Não iniciei este percurso e tampouco o encerro. Apenas caminhei um pouco mais, rumo ao infinito do conhecimento. Diante disso, não pretendo nesta última parte apresentar conclusões, mas tecer algumas considerações sobre a pesquisa realizada.

Ancorada na dimensão ideacional de análise de políticas públicas, este estudo buscou identificar as ideias que orientaram a elaboração do POPMR e o seu referencial de política pública. Para isso, foi feito um mapeamento das atrizes e atores que participaram, direta ou indiretamente, do seu processo de elaboração, bem como das suas ideias sobre as mulheres rurais. A pesquisa também mostrou a antessala do programa e a formação mais geral da agenda de políticas para mulheres rurais, por meio de uma retomada histórica que permitiu compreender a mudança de paradigma (HALL, 1993) em relação às mulheres rurais ao longo de três décadas. Foi possível ver ainda a complexificação e amadurecimento das pautas e a forma como elas foram sendo costuradas por atrizes que circulavam pelos diferentes fóruns de produção de ideias, constituindo um referencial coeso e coerente, em que pese a pluralidade das pautas que foram sendo agregadas na luta feminista. O POPMR aparece nessa análise como resultado de um processo e de uma construção relacional, permeada de subjetividades e diferentes representações de mundo, compreendendo diferentes personagens na definição dos problemas e das soluções e não como uma construção objetiva, fruto de intencionalidades individuais. A investigação mostrou que a construção do POPMR se deu em um contexto político permeável ao debate feminista. Já no início do governo Lula, a Secretaria de Política para Mulheres ganhou status de ministério, sendo vinculada à Presidência da República, e houve a conformação de um núcleo feminista no interior do MDA, coordenado por Andrea Butto, estudiosa sobre o meio rural e militante feminista. Há que se destacar ainda o apoio do próprio Presidente à luta das mulheres. A alternância de porta-vozes do fórum eleitoral propiciou a entrada do fórum científico e do fórum agroecológico no fórum de comunidades de políticas públicas e fortaleceu a presença do fórum de mulheres rurais, que havia adentrado a este espaço na gestão anterior.

Essas mudanças promoveram um arejamento das ideias no fórum de comunidades de política pública, levando à configuração de uma nova agenda de políticas públicas, dentre as

quais se inclui o POPMR. A análise dos principais fóruns de produção de ideias mostrou que as ideias feministas marcaram presença em todos eles, conformando um referencial de política pública voltado para a promoção da equidade de gênero, principalmente por meio da inclusão produtiva e econômica das mulheres rurais, valorizando e conferindo valor econômico ao trabalho tradicionalmente realizado por elas. Desse referencial de política pública focalizado no bem-estar das produtoras e também dos consumidores, emergiu a proposta de um programa de matriz agroecológica e solidária, voltado para emancipação econômica das mulheres e para a promoção da soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional, distanciando-se das políticas agrícolas modernizantes. Suas ações focaram principalmente no apoio à organização de grupos produtivos de mulheres rurais e à comercialização da produção, notadamente por meio da aquisição de produtos pelo governo federal (PAA e PNAE) e da promoção de feiras feministas e solidárias. O programa deu ênfase à redução das desigualdades de gênero, reconhecendo a importância econômica e social deste segmento para o desenvolvimento rural sustentável, mas sem deixar de contemplar medidas de alívio à pobreza, focando suas ações nos Territórios da Cidadania e integrando o programa com políticas socioassistenciais, como o Programa Bolsa Família e o Programa de Atenção Integral à Família.

O modelo de análise de políticas públicas proposto por Ève Fouilleux (2011) se mostrou adequado para mapear e rastrear o processo de produção de ideias e a seleção daquelas efetivamente institucionalizadas no POPMR. Cabe destacar, todavia, que a aplicação do modelo ao programa analisado demandou ajustes frente à fluidez dos fóruns de produção de ideias identificados. Embora o modelo preveja a circulação de ideias entre esses fóruns e o fórum de comunidades de política pública, a análise das políticas para mulheres rurais também revelou a circulação de importantes atrizes entre esses espaços, tornando a delimitação dessas fronteiras mais um instrumento analítico e menos um retrato da realidade. O fórum científico é bastante representativo dos limites encontrados na pesquisa. A economia feminista, embora seja uma teoria econômica, foi difundida no Brasil fora do circuito acadêmico por organizações não governamentais feministas, como a SOF e o CF8. Essas mesmas organizações pautaram as discussões sobre segurança alimentar e economia solidária de forma articulada à teoria e prática feminista. Ou seja, até onde a pesquisa avançou, não parece ter havido a conformação de um fórum de economia solidária ou um fórum de segurança alimentar, com porta-vozes específicos, no âmbito do POPMR. Essas atrizes ainda integraram os demais fóruns de produção de ideias, compondo o GT Mulheres da ANA no

fórum agroecológico, participando da construção das pautas da Marcha das Margaridas no fórum de mulheres rurais, elaborando propostas de governo para o Partido dos Trabalhadores no fórum eleitoral e mantendo relações estreitas com os seus membros após as eleições, assessorando a elaboração de novas políticas e participando da sua implementação.

O debate sobre ativismo institucional nesse sentido se mostrou oportuno, ao mostrar que atores governamentais e sociedade civil podem nutrir objetivos e ideais comuns, tornando as fronteiras do Estado permeáveis às influências externas. A articulação entre esse debate e o modelo analítico de fóruns e arenas e a reconstituição, ainda que diminuta, do perfil e do histórico das integrantes da Aegre conferiram inteligibilidade ao desenvolvimento institucional do MDA e às relações estabelecidas entre atores e atrizes no fórum de comunidades de políticas públicas, evidenciando a forte interação da sociedade civil com os agentes públicos e o compartilhamento de interesses e projetos políticos. Vale dizer aqui que a permeabilidade dos governos a grupos sociais não é uma novidade histórica. No entanto, o acesso de movimentos sociais que representam interesses populares sem dúvida é digno de nota, em se tratando do legado histórico elitista e patriarcal das estruturas institucionais brasileiras.

No caso analisado, as fronteiras entre os fóruns de produção de ideias e de comunidades de políticas públicas se mostraram mais fluidas e permeáveis do que as políticas francesas estudadas por Fouilleux. A maior abertura do governo Lula à participação da sociedade civil organizada na construção conjunta das políticas se apresenta como um dos elementos explicativos da peculiaridade brasileira. O debate sobre ativismo institucional levanta outra questão em relação ao modelo de fóruns e arenas utilizado: se para Fouilleux, os porta-vozes de cada fórum de produção de ideias são “eleitos” pelos seus pares para integrar a arena de formulação de políticas públicas, a análise do POPMR sugere que a afinidade ideológica, a sobreposição de interesses e a relação de proximidade entre agentes internos e externos à máquina pública oferecem uma explicação mais consistente sobre a forma como determinadas pessoas integram a arena política. Ou seja, a definição desses porta-vozes parece ser menos resultado de uma definição no interior dos fóruns e mais o resultado da afinidade e proximidade com os atores governamentais. É o caso da economia feminista, alçada ao debate político por feministas de dentro e fora do governo, em que pese a sua marginalidade na teoria econômica acadêmica. Apesar das limitações aqui elencadas, espera-se que essa pesquisa tenha contribuído para a compreensão das políticas públicas para as mulheres rurais elaboradas a partir de 2003.

Além dos limites teóricos, faz-se necessário destacar os limites da pesquisa aqui apresentada em relação ao modelo proposto por Fouilleux: a pesquisa focou as ideias efetivamente institucionalizadas no POPMR. Diante das limitações de tempo, não foi possível aprofundar a análise da dimensão do conflito e das disputas entre os grupos e, consequentemente, das ideias descartadas no processo de construção do programa, o que para Fouilleux confere uma análise mais íntegra do processo de negociação entre os diferentes atores e das ideias e perspectivas de mundo que prevalecem no jogo político. A ausência de entrevistas com representantes do fórum de mulheres rurais pode ter contribuído para que essa dimensão não se notabilizasse.

A reconstituição dos fóruns, suas ideias e interesses em sua totalidade mostrou-se uma tarefa igualmente desafiadora, não cabendo com exatidão no escopo dessa pesquisa. Assim, priorizou-se a análise das ideias feministas, que uma vez capitaneadas pelas organizações feministas, incidiram nos demais fóruns de produção de ideias. Essa escolha analítica considerou dois fatores principais: a relevância do papel dessas organizações externas ao público na elaboração e implementação de políticas públicas e o fato delas terem sido pouco exploradas em outros estudos.

Cabe lembrar por fim, conforme já debatido por Kingdon (2003), que os temas entram na agenda governamental, mas também saem dela. Embora a agenda de políticas públicas para as mulheres rurais seja relativamente recente na história brasileira, tendo se formado na década de 2000, essas iniciativas permanecem em disputa. Os rumos da política brasileira após 2016 retratam esse momento de desconstrução dessa agenda e evidenciam que o Estado é permanentemente disputado por diferentes fóruns de produção de ideias. Esse deslocamento recente na agenda não foi objeto de análise do presente estudo, mas poderá ser explorado em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, Jun 2014

ALVES, Giovanni et al. (coord.) **Enciclopédia do Golpe. Vol. 1.** Projeto Editorial Praxis; Edição: 1ª, 2017.

ANJOS, dos Gabriele; BRUMER, Anita. Relações de Gênero em Assentamentos: a noção de empoderamento em questão. In LOPES, Adriana L; BUTTO, Andrea (Org.). **Mulheres na Reforma Agrária: a experiência recente no Brasil.** Brasília: MDA, p.217-140, 2008.

BARCELOS, Marcio. Processos Sociais, Construções Discursivas e 'Imagens de Política Pública' na Construção da Política de Silvicultura no Rio Grande do Sul. *Plural* (São Paulo. Online), v. 19, p. 83, 2012.

_____. Uma política social na área de biocombustíveis? A trajetória do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB). Texto apresentado no 39o. Encontro da Anpocs, GT 30 - Políticas Públicas. Caxambu, 2015. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9726-uma-politica-social-na-area-de-biocombustiveis-a-trajetoria-do-programa-nacional-de-producao-de-biodiesel-pnpb/file>>. Acesso em: 10/02/2019.

BARSTED, Leila de Andrade Linhares. Em Busca do Tempo Perdido: Mulheres e políticas públicas no Brasil (1983-1993). In: **Revista Estudos Feministas**, Nº especial/2º sem./94 - Colóquio Internacional Brasil, França e Quebec; pp.38-54.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics.* Chicago, University of Chicago Press, 1993.

BENNETT, C. J., HOWLETT, M. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. In: **Policy Sciences**, 25(3), 275-294, 1992.

BIANCHINI, Valter. Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015. Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PRONAF_20_ANOS_VALTER_BIANCHINI.pdf Acesso: 21 de fev de 2018.

BLYTH, Mark. Structures do not come with an instruction sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. In: **Perspectives on Politics**, Vol. 1, no. 4: 695-706. American Political Science Association, 2003

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Decreto nº 3.200 de 6 de outubro 1999.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3200.htm Consulta em 21 de fevereiro de 2018.

_____. **Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3992.htm Consulta em 21 de fevereiro de 2018.

_____. **Resolução nº 6 de 22 de fevereiro de 2001.** 2001a. Disponível em:
http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/06.Diretrizes%20para%20Normas%20Internas%20de%20Sele%C3%A7%C3%A3o%20e%20Titula%C3%A7%C3%A3o%20de%20benefici%C3%A1rios%20da%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%202001.%20%28formato%20pdf%29.pdf Acesso: 27/01/2018.

_____. **Resolução nº 8 de 22 de fevereiro de 2001.** 2001b. Disponível em:
http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/08.%20Cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20C%C3%A2mara%20T%C3%A9cnica%20Or%C3%A7amento%202001.%20%28formato%20pdf%29.pdf Acesso: 27/01/2018.

_____. **Portaria nº 33 de 08 de março de 2001.** 2001c. Disponível em:
http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/mulher/portaria_033_01.pdf Acesso: 27/01/2018.

_____. **Portaria nº 120 de 22 de maio de 2001.** 2001d.

_____. **Portaria nº 121 de 22 de maio de 2001.** 2001e. Disponível em:
http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-2001/portaria_mda121_220501.pdf Acesso: 27/01/2018.

_____. **Portaria nº 201 de 4 de setembro de 2001.** 2001f.

_____. **Resolução nº 26 de 28 de novembro de 2001.** 2001g. Disponível em:
http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/26.%20Sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20ATER%20para%20AF%202001.%20%28formato%20pdf%29.pdf Acesso: 27/01/2018.

_____. **Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003.** Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm Consulta em 21 de fevereiro de 2018.

_____. **Resolução nº 44 de 13 de Julho de 2004.** Disponível em
http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/44.%20Cria%C3%A7%C3%A3o%20Comit%C3%A2%20Permanente%20de%20Promo%C3%A7%C3%A3o%20da%20Igualdade%20de%20G%C3%AAnero%20C%20Ra%C3%A7a%20e%20Etnia%202004.%20%28formato%20pdf%29.pdf Consulta em 21 de fevereiro de 2018.

_____. PNDRSS - Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Brasília: MDA, 2014.

_____. Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia. In: **Folder Trabalhadoras Rurais.** S/D. Disponível em
http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/folder_mulheres_trabalhadoras_rurais_2007.pdf Acesso: 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Políticas para as trabalhadoras rurais:** relatório de gestão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA/Incra. – Brasília: MDA, 2007.

_____. Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia. **Programa de documentação da trabalhadora rural**, 2009. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/345> Acesso: 27 de jan de 2018.

_____. Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais. Cartilha Políticas Públicas para Mulheres Rurais no Brasil. s/d. Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/POLITICAS_PUBLICAS_PA_RA_MULHERES_RURAIIS_NO_BRASIL.pdf Consulta em 21 de fev de 2018.

_____. **Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres Rurais**. Material apresentado na 4ta Reunião Anual de RELASER, realizada em Brasília entre os dias 19 e 21 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.relaser.org/index.php/component/phocadownload/category/34-presentaciones-brasilia-2013%3Fdownload%3D111:bloque-3-brasil-asistencia-tecnica-mujeres+%cd=9&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab> Acesso: 24 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm Consulta em 21 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Anais da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres** - Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004a.

_____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004b.

_____. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p.

BRAUN, Dietmar. Interest or ideas? An overview of ideational concepts in public policy research. In: BRAUN, Dietmar; BUSCH, Andreas (eds.) *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 11-29, 1999.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81.

BUTTO, Andrea. **A cidade mais igual: experiência das mulheres no Orçamento Participativo, em Recife**. Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMA, s/d. Disponível em <<http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/94-numero-111-abril-de-2002/653-a-cidade-mais-igual-experiencia-das-mulheres-no-orcamento-participativo-em-recife>>. Consulta em 20 jan. 2019.

_____. Políticas para as mulheres rurais: Autonomia e cidadania. In: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda (orgs), **Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

CAMPBELL, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27(3): 377-409, 1998.

_____. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28(1): 21–38, 2002.

CAPELLA, Ana Claudia; BRASIL, Felipe Gonçalves; SOARES, Alessandra. Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: **IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, 2014**, Brasília. Anais do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, 2014.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; CALMON, Paulo Carlos du Pin. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. In: *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), abri.-jun. 2015, 91-99

CASSEL, Guilherme. Um dos objetivos do golpe é quebrar a estrutura produtiva da agricultura familiar. **Sul21**, 19 jun. 2017. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/areazero/2017/06/um-dos-objetivos-do-golpe-e-quebrar-estrutura-produtiva-da-agricultura-familiar/>> Acesso em 24 jan 2019.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. In: *BIB*, São Paulo, n. 82, 2º semestre de 2016 (publicada em setembro de 2017), pp. 81-104.

CARDIA, Mirian Lopes. Mulheres na História - Hildete Pereira de Melo. In: **Arquivo Nacional - Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Publicado em 09 Abril 2018. Disponível em <<http://www.arquivonacional.gov.br/br/difusao/arquivo-na-historia/946-mulheres-na-historia-hildete-pereira-de-melo.html>> Acesso em 03 fev. 2019.

CIMA, Justina Inês. **Desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero e participação social: a experiência do CNDM**. Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. Entrevista concedida ao Observatório Brasil da Igualdade de Gênero.

CINTRÃO, Rosângela Pezza; HEREDIA, Beatriz Maria Alásia de. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. In: **O Progresso das Mulheres no Brasil**. UNIFEM, FUNDAÇÃO FORD, CEPIA. Brasília, 2006.

CINTRÃO, Rosângela Pezza, SILIPRANDI, Emma. O progresso das mulheres rurais. In BARSTED, Leila Linhares; Pitanguy, JACQUELINE (Org.); **O Progresso das Mulheres no Brasil 2003–2010**. CEPIA e ONU Mulheres. Rio de Janeiro, 2011.

CONTAG. Documento de Avaliação da Marcha 2000. Disponível em http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/1406227959wpdm_Documento-Avalia%C3%A7%C3%A3o-da-Marcha-2000.pdf Acesso em 05 jan 2019.

_____. Marcha das Margaridas: 2000 Razões Para Marchar Contra a Fome, Pobreza e Violência Sexista. In: **Texto Base Marcha 2000**, s/e, 2000. Disponível em <http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/1406227923wpdm_Texto-Base-Marcha-2000.pdf>. Acesso em 17 fev. 2019.

_____. Marcha das Margaridas: 2003 Razões Para Marchar. In: **Texto Base Marcha 2003**,

s/e. Disponível em <<http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/TEXT0-BASE.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2019.

_____. **Caderno de textos para estudos e debates - Marcha das Margaridas 2007.** Disponível em <http://www.contag.org.br/imagens/fcaderno-de-textos-cnmtr-2007.pdf>

_____. **Pauta da Marcha das Margaridas 2007**, s/e, 2000. Disponível em <<http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/PAUTA-Geral-Marcha-2007.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2019.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 1979. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> Acesso: 27/01/2018.

DEERE, Carmen Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos rurais na reforma agrária brasileira. In: **Estudos Feministas**, Florianópolis, v.12, n.1, p.175-214, jan.- abr 2004.

DEERE, Carmen Diana; LEÓN, Magdalena. **Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina**. Bogotá: Tercer Mundo, 2000.

DELBONI, Claudia. Mulheres da terra: participação na luta pelos direitos sociais. In: **Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão**. ANPUH/SP-USP. São Paulo, 08 a 12 de setembro de 2008.

ETHEREDGE, Lloyd S.; Government learning: An overview. In: S. L. Long, ed., **The Handbook of Political Behavior**, Vol 2. New York: Pergamon, 1981.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para discussão 308, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, Junho de 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas públicas e gênero. In: **Políticas públicas e igualdade de gênero**. GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da Silveira (orgs.). São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

FARIA, Carlos. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18, no. 51, 2003.

FARIA, Nalu; Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. In: Di Sabato, Alberto; **Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres**; organização de Andrea Butto. Brasília: MDA, 2009.

FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam Apresentação. In: SOF Sempre Viva Organização Feminista; Economia Feminista (Coleção Cadernos Sempre Viva). São Paulo: SOF, 2002.

FERREIRA, Ana Paula Lopes; MATTOS, Ferreira Luis Cláudio. Convergências e Divergências Entre Feminismo e Agroecologia. In: Ciência e Cultura, vol.69, nº2, São Paulo, Apr./Jun. 2017. Disponível em <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v69n2/v69n2a13.pdf>> Consulta em 05 fev 2019.

FREIRE, Nilcéa. Abertura da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. In: Anais da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

FILIPAK, Alexandra. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil (2003-2015):** análise a partir da percepção de mulheres rurais e de movimentos sociais mistos. Tese de Doutorado, Marília, 2017.

FORO, Carmen. As trabalhadoras rurais e o desenvolvimento sustentável. Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. Entrevista concedida ao Observatório Brasil da Igualdade de Gênero.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 19, n.1, 2011: 88-125.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In ____ (eds) **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca: Cornell University Press, pp. 3-30, 1993.

GRISA, Catia. As ideias na produção de políticas públicas, contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, Phillippe e LEITE, Sergio P. (org.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

_____. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, 2012,

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.), **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HALL, Peter. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". **Comparative Politics**, Vol. 25, No. 3, April, 1993, pp. 275-296. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/422246>> Consulta em 04 de março de 2018.

HECLO, Hugh; **Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, F. C. S. Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. São Carlos: **Revista Agenda Política**, v. 6, n.2, 2018.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CRUZ, Maurício Feijó; ROSIN, Lucas Bravo. Difusão da política cicloviária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia. *Revista de Administração Pública RAP*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 244-263, abril de 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000200244&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 fev. 2019.

LIEBERMAN, Robert, C. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. In: **American Political Science Review**. 96(4):697-712, 2002.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Democracia e Welfare. In MARTINS, Carlos B. e LESSA, Renato.(Org): **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, pp. 87 – 113, 2010.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. Longman. Second edition. 2003.

KUHN, Thomas. 2003. A estrutura das revoluções científicas. 7ed. São Paulo (SP): Perspectiva.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Abertura da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. In: **Anais da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

STONE, Deborah. 1989. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104 (2): 281-300.

SUREL, Yves. 2000. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*. 50 (2): 235-254.

MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. In: J. A. Hall (ed.) **States in History**. Basil: Blackwell, 1986.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, Phillippe e LEITE, Sergio P. (org.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MELO, Hildete Pereira de; DI SABBATO, Alberto; Gênero e Trabalho Rural 1993/2006. In: BUTTO, Andrea. (org.) **Estatísticas Rurais e a Economia Feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres**. Brasília: MDA, 2009.

MENICUCCI, Eleonora; Sustentabilidade e políticas públicas para a igualdade de gênero rumo à Rio +20. In: Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 112p.

MOREIRA, Sarah Luiza de Souza; Marcha das Margaridas: Contribuições para a incorporação da agroecologia nas políticas públicas para o campo brasileiro. In: **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress** (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017.

MOREIRA, Sarah Luiza de Souza; TELLES, Liliam; Sem Feminismo Não Há Agroecologia. In: Blog da Marcha Mundial das Mulheres. Publicado em 12 nov. 2017. Disponível em <<https://marchamulheres.wordpress.com/2017/11/12/sem-feminismo-nao-ha-agroecologia/>>. Acesso em 05 fev. 2019.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sergio. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ), Rio de Janeiro V. 20, p139, 2012.

NAHRATH, Stéphane. The Power of Ideas in Policy Research: A critical assessment. In Braun, D e Busch, A. (eds.) **Public Policy and Political Ideas**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999.

NOBRE, Miriam. Relações de Gênero e Agricultura Familiar. In: Miriam Nobre, Emma Siliprandi, Sandra Quintela, Renata Menasche (Orgs.): **Gênero e Agricultura Familiar**. SOF, São Paulo, 1998.

_____. Introdução à Economia Feminista. In: FARIA, Nalu; (org.) NOBRE, Miriam, **Economia Feminista** (Coleção Cadernos Sempreviva). São Paulo: SOF, 2002.

NOBRE, Miriam Pacheco et al. Economia Feminista e Soberania Alimentar: avanços e desafios. São Paulo: SOF, 2016.

NOBRE, Miriam; MORENO, Renata; SAORI, Sheyla (Orgs.). **Experiências e desafios na construção de agendas feministas nos Territórios da Cidadania**. São Paulo: SOF Sempreviva Organização Feminista, 2015.

PACHECO, Maria Emília Lisboa. Construindo um diálogo: Feminismo e Agroecologia; Revista Proposta, nº 103/104, 11 dez. 2005. Entrevista concedida ao jornalista Fausto Oliveira. Disponível em <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/construindo-um-dialogo-feminismo-e-agroecologia/> Consulta em 21 jan. 2019.

_____. Igualdade de gênero e agroecologia. In: Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 112p.

PARTIDO DOS TRABALHADORES; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Caderno Temático do Programa de Governo: Compromisso com as Mulheres**. São Paulo, 2002. Disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomasmulheres.pdf>> Acesso em 10 fev. 2019.

_____. **Caderno Temático do Programa de Governo: Vida Digna no Campo**. São Paulo, 2002. Disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/vidadignanocampo.pdf>> Acesso em 10 fev. 2019.

PAULILO, Maria Ignez; BONI, Valdete. Movimento de mulheres agricultoras e Ecologia. In: PAULILO, Maria Ignez. Mulheres Rurais: Quatro décadas de diálogo. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.

PAULILO, Maria Ignez; SILVA, Cristiani Bereta da. História Oral e Memória: Movimentos sociais de mulheres camponesas. In: PAULILO, Maria Ignez. **Mulheres Rurais: Quatro décadas de diálogo**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 121-148, dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400121&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 04/02/2019.

PETERS, Guy. & PIERRE, Jon. Introduction. In: **Handbook of Public Policy**. SAGE Publications, 2006.

RECH, Carla Michele. **Quando um arranjo institucional é efeito e causa da interação de movimentos sociais com o estado: o caso da secretaria de desenvolvimento territorial**. Anais III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, UFES, Vitória (ES), 2017.

Rede Economia e Feminismo. **A REF**. s/d. Disponível em <<https://economiaefeminismo.wordpress.com/about/>>. Consulta em 03 fev 2019.

ROSE, Richard; Comparative Policy Analysis: The Programme Approach. In: DOGAN, Mattei (ed.), **Comparing Pluralist Democracies**; Boulder: Westview Press, 1988.

_____. What is lesson-drawing. In: **Journal of Public Policy**, 11: 3-30, 1991.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. Editora Autonomia Literária; 372 p., 2018.

RUA, Maria das Graças; ABRAMOVAY, Miriam. **Companheiras de Luta ou “coordenadoras de panela”? As relações de gênero nos assentamentos rurais**. Brasília: UNESCO, 2000.

SABATIER, Paul; "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change," **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, 8: 649-692, 1987.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition Framework: innovations and clarifications". In Sabatier, P. (ed) **Theories of the policy process**. Cambridge MA: Westview Press, pp. 189-220, 2007.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa [et al.] (Orgs); A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília : Ipea, 2017.

SANTOS, Manoel José; Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. In: **Estudos Avançados**, vol.15, no.43, São Paulo Set./Dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300017>. Acesso em 17 fev. 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. In: **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1979.

_____. A democracia impedida: o Brasil no século XXI. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2017.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: **SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.)**. Políticas Públicas: Coletânea – vol.1. Brasília: ENAP, 2006.

SCHMIDT, V. A., RADAELLI, C. M. Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. In: **West European Politics**, 27(2): 183-210, 2004.

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres e Agroecologia**: transformando o campo, as florestas e as pessoas. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

_____. Mulheres e Agroecologia: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar. Tese de Doutorado, Brasília, abr. 2009a.

_____. Mulheres e Agroecologia: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar. Revista Brasileira de Agroecologia, [S.l.], v. 4, n. 3, dec. 2009b.

_____. Pobreza Rural, agricultura e segurança alimentar: os muitos caminhos do empoderamento das mulheres. In: Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 112p.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 86-124.

SOF Sempre Viva Organização Feminista (SOF); **Para entender a economia feminista e colocar a lógica da vida em primeiro lugar** / Sempre Viva Organização Feminista (SOF). – São Paulo: SOF Sempre Viva Organização Feminista, 2014.

SOUZA, Jessé; **A Radiografia do Golpe**. LeYa Editora, Rio de Janeiro, 2016.

STRASSMANN, Diana; A Economia Feminista. In: SOF Sempre Viva Organização Feminista; **Economia Feminista** (Coleção Cadernos Sempre Viva). São Paulo: SOF, 2002.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: Coletânea – vol.1. Brasília: ENAP, 2006.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury; PINHO, Carlos Eduardo Santos. Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 29-42, jan. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100029&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 18 jan. 2019.

TOMAZINI, Carla Guerra. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. Carta Internacional (USP), v. 5, p. 37-55, 2010.

_____. As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa. **POLÍTICA HOJE** (UFPE. IMPRESSO), v. 27, p. 25, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239107>>. Acesso em: 16/02/2018.

VELHO, Gilberto. Antropologia Urbana: interdisciplinaridade e fronteiras do conhecimento. In: **MANA**, 17(1): 161-185, 2011.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: Coletânea – vol.1. Brasília: ENAP, 2006.

WOORTMANN, Ellen F. Prefácio. In: SCOTT, Parry, CORDEIRO, Rosineide e MENEZES, Marilda (org.). **Gênero e Geração em Contextos Rurais**. Santa Catarina: Editora Mulheres, 2010.

ANEXO A - RELAÇÃO DAS ENTREVISTADAS

Andrea Butto: Assessora Especial do Ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA) entre 2003 e 2010, tendo coordenado as ações da Assessoria Especial de Gênero Raça e Etnia (Aegre/MDA). Com a instituição da DPMR em 2010, ocupou o cargo de Diretora de Políticas para as Mulheres Rurais no MDA. Em 2012, assumiu a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do mesmo ministério, onde ficou até 2015. Também é Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Entrevista realizada pelo Skype em dezembro de 2018.

Conceição Dantas: coordenadora do Centro Feminista 8 de Março e coordenadora executiva da Marcha Mundial das Mulheres (MMM). Dentre outras atividades, trabalha com organização de grupos de mulheres das zonas rurais e urbanas de Mossoró. Entrevista realizada pelo Skype em janeiro de 2019.

Miriam Nobre: integrante da Sempreviva Organização Feminista (SOF), onde trabalha com temas relacionados à economia feminista, agroecologia e economia solidária. Entre 2006 a 2013 coordenou a Secretaria Internacional da MMM. Entrevista realizada em dezembro de 2018.

Sarah Luiza Moreira: integrante do GT Mulheres da ANA. Trabalhou entre 2006 e 2015 no Centro de Pesquisa e Assessoria Esplar, atuando principalmente com mulheres trabalhadoras rurais do semiárido cearense. Entre 2015 e 2017 trabalhou na Contag como assessora de gênero. Entrevista realizada pelo Skype em janeiro de 2019.