

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL
E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

RENATA LEITE MANOEL DE JESUS

**Mulheres rurais: estratégias para implementação
das políticas públicas federais de 2003 a 2015**

São Paulo

2021

RENATA LEITE MANOEL DE JESUS

**Mulheres rurais: estratégias para implementação
das políticas públicas federais de 2003 a 2015**

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 Mudança Social e Participação Política.

Área de Concentração:
Educação, Gênero e Saúde

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Elizabete Franco Cruz

São Paulo

2021

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.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Leite Manoel de Jesus, Renata
Mulheres rurais: estratégias para implementação
das políticas públicas federais de 2003 a 2015 /
Renata Leite Manoel de Jesus; orientador,
Elizabeth Franco Cruz. -- São Paulo, 2021.
121 p.

Dissertacao (Mestrado em Ciencias) - Programa de
Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política,
Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
Universidade de São Paulo, 2021.
Versão corrigida

1. Mulheres rurais. 2. Políticas públicas. 3.
Gênero. 4. Implementação de política. 5.
Desenvolvimento Rural. I. Cruz, Elizabeth Franco,
orient. II. Título.

Nome: JESUS, Renata Leite Manoel de

Título: Mulheres rurais: estratégias para implementação das políticas públicas federais de 2003 a 2015

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 Mudança Social e Participação Políticas.

Área de Concentração:

Educação, Gênero e Saúde

Aprovado em: 12 /07 /2021

Banca Examinadora

Profa. Dra. Elizabete Franco Cruz
Julgamento _____

Instituição: Escola de Artes, Ciências e Humanidades / USP
Assinatura: _____

Profa. Dra. Karla Emmanuela Ribeiro Hora
Julgamento _____

Instituição: Universidade Federal de Goiás
Assinatura: _____

Profa. Dra. Marilane Oliveira Teixeira
Julgamento _____

Instituição: UNICAMP / CESIT
Assinatura: _____

Profa. Dra. Andrea Lorena Butto Zarzar
Julgamento _____

Instituição: Universidade Federal Rural de Pernambuco
Assinatura: _____

*A todas as mulheres rurais que buscam na luta
quebrar as correntes do machismo e do poder.*

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, dúvidas e aflições.

Agradeço a minha orientadora Bete Franco, pela orientação, carinho, cuidado e por acreditar em minha proposta e por sempre insistir nos questionamentos. Agradeço às professoras Marilane Teixeira e Jacqueline Brigagão pela disponibilidade e contribuições no exame de qualificação.

Ao meu companheiro Renato Boareto pelo apoio incondicional para que eu pudesse me dedicar a essa aventura que é a produção da dissertação. 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.

Ao meu filho Pedro pela força, palpites, traduções e sempre acreditar que eu iaterminar. A minha filha Helena, pelas risadas, pelos momentos de leveza que só ela pode me proporcionar.

Agradeço ao amor infindável e o suporte constante da minha família, minha irmã e minha mãe, pela acolhida em São Paulo, minha cunhada Cristina que deu suporte no cuidado da minha filha nas minhas ausências de Ribeirão Preto.

Agradeço à amiga e companheira Andrea Butto que lá em 2003, compartilhou comigo o desafio de institucionalização de políticas públicas direcionadas à autonomia econômica das mulheres rurais. Obrigada por tantos ensinamentos, pela confiança e pela inspiração de como ser uma profissional competente e que faz diferença no mundo. A gente trabalhou demais, amiga.

Às amigas que o golpe não separou! Karla Hora, amiga carinhosa que foi fundamental na orientação de sistematizar e organizar as informações para elaboração do meu projeto e na contribuição para o aperfeiçoamento da dissertação sempre acreditando no meu potencial, você é muito querida. A Carol e Analine, que compartilharam também comigo esta dissertação na leitura do texto e considerações de escrita, pelas reflexões sobre o tema e ainda me presentearam com o Miguel e Martin nesse finalzinho de trabalho. Bete, Graci, Socorro, Patrícia e Márcia, pelo apoio e estímulo em todas as etapas do trabalho, é uma alegria ter vocês comigo. E minha amiga Gessilda, que de longe sempre ficou na torcida.

Como não agradecer aos colegas do TEAR Grupo de Pesquisa de Relações de Gênero, Raça/Etnia e Memória, com quem pude compartilhar tantas reflexões e aprendizados. E à Keli, uma colega que a EACH me deu, com quem dividi muitas tristezas e alegrias, e que sempre torcemos para que cada um de nós saísse do mestrado com ganhos intelectuais e pessoais.

Agradeço à Universidade de São Paulo e ao Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades - USP pela oportunidade de realizar esse mestrado. Agradeço aos professores por compartilharem seus conhecimentos e apresentarem novas teorias, abordagens e perspectivas. Aos funcionários da secretaria do Promuspp, em especial ao Tiago, sempre atentos e disponíveis às minhas demandas quase sempre intempestivas. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -Brasil (CAPES).

E como não agradecer ao presidente Lula e a presidenta Dilma por terem me dado a oportunidade de participar de seus governos que ampliaram a visibilidade da diversidade dos públicos da agricultura familiar.

RESUMO

JESUS, Renata Leite Manoel de. **Mulheres rurais**: estratégias para implementação das políticas públicas federais de 2003 a 2015. 2021. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Versão Original.

Esta dissertação teve o como objetivo analisar os processos políticos que viabilizaram a implementação de políticas públicas para as mulheres rurais de 2003 a 2015 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A construção do campo das políticas para as mulheres rurais no país, neste período, foi considerada como resultado da ação dos movimentos de mulheres rurais que, ao longo das últimas décadas, demandaram ao Estado iniciativas para o enfrentamento das desigualdades que marcam as relações de gênero no meiorural, bem como sua interação com os agentes governamentais em novos espaços institucionais de participação social. Ao analisar as pautas de reivindicações apresentadas pelas mulheres rurais, que trouxeram propostas para uma reforma estrutural das políticas públicas de desenvolvimento rural. Foi possível verificar a evolução das pautas de reivindicações das mulheres ao longo de sua participação nos comitês gestores das políticas públicas instituídos no período. As lideranças dos movimentos de mulheres passam a entender como se configuram os orçamentos públicos e os seus mecanismos de elaboração e implementação das políticas públicas, podendo assim detalhar suas demandas e qualificá-las. Para a implementação das políticas, o MDA construiu novos arranjos institucionais que possibilitaram interações das mulheres com agentes políticos e abriram canais para a participação da sociedade civil. A análise das respostas do governo federal mostra que a criação da Diretoria Política Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ) no MDA partiu do reconhecimento e da importância promover a igualdade de gênero a partir da inclusão econômica e produtiva das mulheres rurais orientado pelo enfoque feminista. Os resultados alcançados no desenho e implementação de política para mulheres rurais, só foram possíveis graças à combinação entre a decisão política dos dirigentes, desenho institucional proposto pelo MDA, natureza finalística e transversal da DPMRQ, alocação de recursos e a criação de canais de participação dos movimentos de mulheres rurais.

Palavras-chave: Mulheres rurais. Políticas públicas. Gênero. Implementação de política.

ABSTRACT

JESUS, Renata Leite Manoel de. Rural women: strategies for implementing federal public policies from 2003 to 2015. 2021. 118 f. Dissertation (Master of Science) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2021. Original version.

This dissertation aimed to analyze the political processes that enabled the implementation of public policies for rural women from 2003 to 2015 under the Ministry of Agrarian Development (MDA). The construction of the field of policies for rural women in Brazil in this period is a result of the action of rural women's organizations that, over the last decades, demanded from the State initiatives to face the inequalities that mark gender relations in rural areas. In this research, I analyzed the agendas of claims presented by rural women, who brought proposals for a structural reform of public policies for rural development. It was possible to verify the evolution of women's claims throughout their participation in public policy management committees instituted in the period. This evolution took place through a better understanding of the processes of design and implementation of policies and the functioning of State institutions, which enable them to detail and qualify their demands. In addition, it was possible to analyze the process of policy implementation by the MDA, which built new institutional arrangements that enabled interactions between women and political agents and opened channels for civil society participation. The analysis of the responses from the federal government shows that the creation of the Political Directorate for Rural Women and Quilombolas (DPMRQ) in the MDA was based on the recognition and importance of promoting gender equality through the economic and productive inclusion of rural women guided by a feminist approach. The results achieved in the design and implementation of policies for rural women were only possible thanks to the combination of the political decision of the leaders, institutional design proposed by the MDA, the finalistic and transversal nature of the DPMRQ, allocation of resources and the creation of channels of participation of the rural women's movements.

Key-words: Rural women. Public policy. Gender. Policy implementation.

RESUMEN

JESUS, Renata Leite Manoel de. *Mujeres Rurales: estrategias para la implementación de políticas públicas federales de 2003 a 2015*. 2021. 114 f. Tesis de Maestría en ciencias - Facultad de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2021. Versión original.

Esta disertación tiene como objetivo analizar los procesos políticos que permitieron la implementación de políticas públicas para la mujer rural de 2003 a 2015 en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). La construcción del campo de políticas para la mujer rural en el Brasil, en este período, fue considerada como resultado de la acción de los movimientos de mujeres rurales que, durante las últimas décadas, demandaron iniciativas del Estado para enfrentar las desigualdades que marcan las relaciones de género en las zonas rurales. En esta investigación analicé la agenda de demandas presentadas por mujeres rurales, que proponían una reforma estructural de las políticas públicas de desarrollo rural. Fue posible ver la evolución de la agenda de demandas de las mujeres al largo de su participación en los comités de gestión de las políticas públicas instalados en el período. Dicha evolución se dio por medio de una mejor comprensión de los procesos de diseño e implementación de las políticas y del funcionamiento de las instituciones del Estado, lo que les ha permitido detallar y calificar sus demandas. Además, fue posible analizar el proceso de implementación de políticas por el MDA, que desarrolló nuevos arreglos institucionales que permitieron la interacción de las mujeres con los agentes políticos y abrió canales para la participación de la sociedad civil. El análisis de las respuestas del gobierno federal muestra que la creación de la DPMRQ se basó en el reconocimiento y la importancia de promover la igualdad de género a partir de la inclusión económica y productiva de la mujer rural, guiada por el enfoque feminista. Los resultados alcanzados en la formación e implementación de la política para las mujeres rurales solo fueron posibles gracias a la combinación de la decisión política de los líderes, el diseño institucional propuesto por la MDA, el carácter finalista y transversal de la DPMRQ, la asignación de recursos y la creación de canales de participación de los movimientos de mujeres rurales.

Palabras-clave: Mujeres Rurales, Políticas públicas, Genero. Implementación de políticas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Informações Orçamentárias da DPMRQ	50
Figura 2 - Organograma do Ministério do Desenvolvimento Agrário – 2010	51
Figura 3- Mulheres do campo debatem propostas na 2ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	56
Figura 4 - Reunião do Comitê do POPMR	57
Figura 5 - Marcha das Margaridas - Brasília - 2015	60
Figura 6 - Jornada Nacional de Luta das Mulheres Camponesas em 2015	61
Figura 7 -Percentual de Mulheres Assentadas pelo INCRA de 2003-2013	65
Figura 8 - Mulheres Chefes de Família (MCF) nos assentamentos do INCRA – 2003/2013	66
Figura 9 - Unidade móvel e fluvial “Expresso Cidadã”	71
Figura 10 -Feiras Estaduais de Economia Feminista na BA	96
Figura 11 - Participação de Mulheres no PAA 2009 - 2016	97

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Pautas de reivindicações tema Documentação	69
Quadro 2 - Pautas de reivindicações tema Crédito	74
Quadro 3 - Alterações do Pronaf Mulher – 2001/2014	78
Quadro 4 - Pautas de reivindicações tema ATER	82
Quadro 5 - Pautas de reivindicações tema Organização da Produção	88
Quadro 6 - Pautas de reivindicações tema Comercialização	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEGRE	Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia
ANATER	Agência Nacional de ATER
ANMTR	Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais
BSM	Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais
CEB	Comunidades Eclesial de Base
CF8	Centro Feminista 8 de março
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDSS	Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAMI	Movimento de Mulheres Indígenas
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DPMRQ	Diretoria de Políticas de Mulheres Rurais e Quilombola
FENAFRA	Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária
FETRAF	Federação do Trabalhadores na Agricultura Familiar
MAB	Movimento dos Atingidos pelas Barragens
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MF	Ministério da Fazenda
MICB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MM	Marcha das Margaridas
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas
MMTR-NE	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNDRSS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNPM	Plano Nacional de Políticas para Mulheres
PNRA	Plano Nacional da Reforma Agrária
POPMR	Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTC	Programa Territórios de Cidadania
SEA	Secretaria de Aquicultura e Pesca
SENAES	Secretária Nacional da Economia Solidária
SOF	Sempre Viva Organização Feminista
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
2.	OS CAMINHOS DA PESQUISA	21
2.1	PESQUISA DOCUMENTAL	22
2.2	ENTREVISTA	23
3.	DESIGUALDADE NA VIDA DAS MULHERES RURAIS	26
3.1	AS RELAÇÕES DE GÊNERO NA AGRICULTURA FAMILIAR	26
3.2.	OS MOVIMENTOS E ARTICULAÇÕES DE MULHERES RURAIS	31
4.	ESTADO E CONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS E DIREITOS	36
4.1.	O ESTADO E AS MULHERES	36
4.2.	O ESTADO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS	38
4.3.	POLÍTICAS PÚBLICAS E AS MULHERES	40
5.	IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICA PARA MULHERES RURAIS	47
5.1.	A REFORMULAÇÃO INSTITUCIONAL DO MDA DE 2003 -2015	48
5.2.	ESPAÇOS DE GESTÃO E ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO	53
5.3.	PARCERIAS NA IMPLEMENTAÇÃO	58
5.4.	DA PAUTA REIVINDICADA À POLÍTICA IMPLEMENTADA	59
5.4.1.	Acesso a Terra	62
5.4.2.	Documentação da Trabalhadora Rural	66
5.4.3.	Crédito	72
5.4.4.	Assistência Técnica e Extensão Rural	79
5.4.5.	Organização Produtiva	87
5.4.6.	Comercialização	93
5.5.	OS DESAFIOS NA VISÃO DAS MULHERES RURAIS E GESTORES	97
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS	111

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação teve o como objetivo analisar os processos políticos que viabilizaram a implementação de políticas públicas para as mulheres rurais no período de 2003 a 2015 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A construção do campo das políticas para as mulheres rurais no país, neste período, foi considerada como resultado da ação dos movimentos de mulheres rurais que, ao longo das últimas décadas, demandaram ao Estado iniciativas para o enfrentamento das desigualdades que marcam as relações de gênero no meio rural.

Um dos processos políticos também analisados a ação do Estado frente à demanda pela promoção da igualdade entre homens e mulheres no rural, destacando o processo da formação da agenda e a implementação da política pública estabelecido pelo governo federal entre 2003 a 2015. Quais foram os mecanismos normativos e as estratégias institucionais usadas para implementar o conjunto de políticas públicas para as mulheres rurais?

Apesar de as mulheres serem parte da força de trabalho no meio rural, elas encontram muitas dificuldades para se inserir na economia rural, pois, historicamente, sempre foram rotuladas como figuras coadjuvantes do homem dentro do processo de produção e gestão dos espaços rurais. Para Paulilo (1982), o trabalho das mulheres ainda é considerado como mera “ajuda” ao trabalho realizado pelos homens. A falta de reconhecimento desvaloriza suas atividades produtivas, tornando invisível sua contribuição na formação da renda das famílias.

Essa situação de invisibilidade reforça a dependência em relação aos homens, seja no papel do marido ou do pai, mantendo um círculo de subordinação, que se reflete na ausência de renda monetária e no acesso às poucas ações normalmente desenvolvidas pelo Estado. As mulheres representavam 47,8% da população residente nas áreas rurais, constituíam-se uma parcela de cerca de 15 milhões de pessoas, sendo que, seu rendimento médio mensal equivalia a 54,8% do rendimento médio dos homens em 2013 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013). Muitas destas mulheres não tinham acesso aos direitos sociais básicos e à cidadania, além de serem as mais afetadas pelos processos migratórios, especialmente as mais jovens. Ademais, a maioria delas não eram reconhecidas como agricultora familiar e camponesa. (BUTTO; HORA, 2008).

As desigualdades de gênero são estruturantes da sociedade, estão relacionadas e são coextensivas às desigualdades de classe e de raça. Logo, na análise das relações de gênero faz-se necessário uma visão integral das condições sociais vivenciadas por mulheres e

homens. Assim, classe, idade, raça, contexto urbano ou rural e contexto histórico são elementos determinantes para análise das desigualdades gênero na sociedade.

Considerando as desigualdades sociais de gênero, os movimentos sociais de mulheres rurais passaram a se articular e apresentar suas reivindicações, além de construir estratégia de ação e cobrar por políticas públicas. Isso fica mais claro com a retomada das lutas camponesas a partir década de 1980, em que houve a fundação do MST, a filiação dos sindicatos rurais e as Centrais Sindicais. Vamos ter a unificação de vários movimentos de mulheres na formação Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste, a criação do movimento demulheres camponesas e a articulação da Marchas das Margaridas. Todos esses movimentos rurais de mulheres vão apresentar pautas reivindicatórias para enfrentamento das desigualdades de gênero.

Foi no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário¹ que se implementou programas e ações que tinham o objetivo de promover a igualdade entre mulheres e homens no meio rural. Destacam-se ações para a promoção do acesso à cidadania, por meio da disponibilização da documentação civil e trabalhista; informações sobre os direitos previdenciários para as mulheres e o reconhecimento do trabalho produtivo das mulheres no meio rural. Vários programas visaram a fomentar a produção agrícola das mulheres rurais, por meio de geração de renda, com articulação e criação de programas setoriais como o crédito PRONAF Mulher, Assistência Técnica e Extensão Rural para as Mulheres, apoio a projetos de estímulo ao acesso aos canais de Comercialização e Fortalecimento da Organização Produtiva das Mulheres Rurais.

No Brasil, ainda podemos dizer que são escassas as pesquisas que utilizam o referencial teórico das políticas públicas no que se refere à avaliação da ação governamental. Em certa medida, a carência está relacionada ao caráter relativamente recente de estruturação de um campo de investigações sobre políticas públicas nas Ciências Sociais brasileiras (SOUZA, 2003). No campo das políticas para a agricultura familiar e ainda no que se refere às mulheres rurais nos últimos anos veio se ampliando os estudos analíticos. Apesar de ainda a maior parte dos trabalhos, sejam dissertações, teses ou outros estudos, normalmente avaliarem os sucessos ou insucessos de programas de políticas públicas específicos para as mulheres². Esta tendência leva a um considerável número de pesquisas que se orienta por uma

¹ Criado em 1999 e extinto pelo Decreto 8.780 de 27 de maio de 2016.

² BEZERRA, M. C.D.M. **Desenvolvimento e Autonomia das Mulheres**: uma avaliação do POPMR na Região Oeste Potiguar-2008/2012. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

perspectiva avaliativa segundo parâmetros normativos, muitas vezes definidos pelas próprias políticas e/ou seus propositores. Embora tal parâmetro seja importante para se conhecer a eficácia dos projetos, ele pouco questiona as próprias premissas das quais partem tais políticas.

As reflexões sistematizadas sobre a experiência recente a respeito da institucionalização das políticas públicas para a promoção da autonomia econômica das mulheres rurais, sobre as estratégias utilizadas para sua implementação e os reflexos nos marcos normativos legais para a inclusão das mulheres rurais e suas organizações. Pode-se citar, dentre as experiências, a tese de doutorado de Filipak (2017)³, a dissertação de Specht (2019)⁴ além das próprias produções e elaborações apoiadas e desenvolvidas no âmbito do MDA, a exemplo de “Mulheres na Reforma Agrária: a experiência recente no Brasil;⁵ “Autonomia e Cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural”⁶; “As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul”⁷, dentre outros.

Em decorrência disso, parece ser relevante para o estudo sobre as políticas para as mulheres rurais analisar a formação da agenda, os processos de elaboração e as estratégias de implementação que contribuíram para fortalecer as políticas de igualdade de gênero no país, que criaram uma experiência democrática brasileira.

Não bastasse a importância desse assunto, estudá-lo nesse momento apresenta desafios adicionais, uma vez que o próprio papel, a importância do Estado e seus mecanismos de participação democrática têm sido questionados. O Brasil, em 2016, passou por um golpe institucional, que destituiu a presidenta da república Dilma Rousseff, permitindo a retomada de uma agenda neoliberal que promoveu, em poucos meses, o desmonte das políticas públicas rurais, de reforma agrária, de desenvolvimento e, fundamentalmente, as dirigidas para as mulheres (ALVEZ, 2016)

Entre as primeiras medidas adotadas, no pós Golpe, se deu o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário e dos organismos institucionais de políticas para as mulheres. O

FERNANDES, S. A. **Gênero e políticas de crédito: o PRONAF-Mulher em Santa Catarina**, 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas), Universidade Federal de Santa Catarina. SC, 2008.

³ FILIPAK, A. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil: análise a partir da percepção de mulheres rurais e de movimentos sociais mistos**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2017.

⁴ SPECHT, A. **Autonomia crítica das mulheres rurais: a casa pode cair, elas querem voar**. 2019. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

⁵ BUTTO, A.; LOPES, A. L. **Mulheres na Reforma Agrária: a experiência recente no Brasil**. Brasília: MDA, 2010.

⁶ BUTTO, A.; DANTAS, I. (org.). **Autonomia e Cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

⁷ BUTTO, A.; DANTAS, I.; HORA, K. **As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul**. Brasília: MDA, 2012.

desmonte institucional atingiu a execução de políticas e serviços públicos, com o corte no orçamento e mudanças nos procedimentos administrativos.

O período que foi estudado nessa pesquisa se caracterizou por uma conjuntura em que o Estado passa a reconhecer as demandas apresentadas pela sociedade civil em suas diversas agendas de mobilização. Alvarez (2000) já afirmava que o Estado ao incorporar as temáticas defendidas pelos movimentos feministas passava a “inventar novas formas de fazer política” na tentativa de promoverem mudanças e garantir a igualdade de oportunidade para as mulheres.

Nesta pesquisa, o debate sobre políticas públicas foca em alguns pontos, como a formação da agenda e a implementação da política pública, partindo da ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação (CAPELA, 2018). Mesmo esse ciclo não condizendo necessariamente com a realidade, como aponta Souza (2003), é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas.

Também foi necessário identificar e entender os conceitos e paradigmas das relações de gênero no rural, a relação do estado e as mulheres, as políticas públicas para as mulheres rurais. No referencial teórico escolhido para essa pesquisa, vou me deter em dois conceitos centrais do feminismo que permearam as discussões realizadas ao longo de todo o trabalho, que foram a divisão sexual do trabalho (KERGOAT, 1996), relações sociais de sexo (CARRASCO, 2005; KERGOAT; HIRATA, 2007). A análise do arcabouço teórico foi feita a partir da teoria crítica feminista que se orienta pelo questionamento dos paradigmas androcêntricos das ciências humanas e sociais, em estreito diálogo com as elaborações do movimento feminista. Nesta pesquisa, o gênero foi considerado como categoria de análise pela sua contribuição fundamental na desconstrução das bases biológicas que sustentavam a inferiorização da mulher e na explicitação do papel imprescindível das relações de poder nas relações sociais desiguais entre homens e mulheres (SCOTT, 1995).

No contexto rural, as políticas públicas historicamente se organizaram com base num arranjo familiar onde contribuíram para reforçar as dinâmicas e configurações da desigualdade entre homens e mulheres, sustentada pela divisão sexual do trabalho, na qual se entende que a produção principal numa propriedade é do “chefe da família” sempre representado na figura masculina e, maioria das vezes, todo o trabalho feito pelas mulheres é concebido apenas como “ajuda” ao marido.

Na dissertação, utilizo o termo “mulheres rurais” por entender que ele abrange o conjunto de identidades e diversidades de culturas e modo de vida na agricultura familiar e

povos e comunidades tradicionais, conforme definido no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRS) (BRASIL, 2014).

Meu interesse pelo tema origina-se na minha experiência, uma vez que estive no Ministério do Desenvolvimento Agrário como gestora neste período, assumindo diferentes cargos que dialogaram diretamente com a agenda de igualdade de gênero no meio rural. Minha trajetória na militância política teve início nas comunidades de base da zona leste da capital de São Paulo e na construção do partido dos trabalhadores nessa região ainda na década de 1980. Esta participação me proporcionou experiências em relação a elaboração e coordenação destas políticas, bem como, às estratégias necessárias para sua institucionalização. A condição de gestora, e a minha reinserção na academia têm o objetivo de contribuir para a construção de um outro referencial analítico que ajude a compreender o processo que existiu neste período, para a elaboração de políticas públicas para o rural com foco nas desigualdades de gênero.

A dissertação está organizada da seguinte forma. Após a introdução apresento a opção metodológica, cuja proposição baseia-se na pesquisa qualitativa, na qual detalho como analisei o material produzido nos dois recursos metodológicos utilizados: pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas

No terceiro capítulo, apresento o contexto das desigualdades de gênero na vida das mulheres rurais, a partir do qual faço uma análise das relações de gênero na agricultura familiar e como se deu o fortalecimento da perspectiva feminista no contexto rural, resgatando o processo de luta das mulheres rurais.

No quarto capítulo, discuto a concepção de Estado e sociedade civil, e como as mulheres se organizaram para fazer a interlocução em espaços governamentais. Trago também o histórico das políticas públicas para as mulheres e como agenda foi impulsionado no Brasil.

No quinto capítulo, analiso a reformulação institucional que ocorreu no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como foram as mudanças na estrutura, a criação da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), composição da equipe, bem como na construção dos espaços de participação da sociedade civil. Analiso ainda as pautas apresentadas pelos movimentos organizados de mulheres rurais e trago a sua evolução no decorrer dos anos e como foram capazes de se transformarem em agenda pública. Ou ponto abordado é de que forma o governo federal conseguiu responder essa agenda e como se deu a implementação das políticas para as mulheres rurais e a percepção dos desafios dessa implementação na visão das lideranças e dos gestores.

Nas considerações finais apresento os principais resultados, reflexões sobre esse processo de implementação das políticas públicas para mulheres rurais, aponto lacunas e deixo algumas sugestões para investigações futuras.

2. OS CAMINHOS DA PESQUISA

A presente pesquisa teve como o objetivo geral analisar os processos políticos que viabilizaram a implementação de políticas públicas para as mulheres rurais no período 2003 a 2015 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Como objetivos específicos, podem ser destacados:

(a) registrar o desenvolvimento das pautas de reivindicações defendidas pelo movimento de mulheres rurais neste período que contribuíram na formação da agenda de políticas públicas;

(b) identificar as diferentes estratégias, programas e ações usadas pelo governo federal para a implementação da agenda reivindicações dos movimentos de mulheres rurais.

O recorte temporal dado é de doze anos, abrangendo 2003 a 2015, período que contempla os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, seguidos pelos governos de Dilma Vana Rousseff. Ambos tinham em seus programas de governos o compromisso de fazer mudanças importantes para a implementação de ações reconhecendo a pluralidade e diversidade do campo e da agricultura familiar brasileira.

É nesse período que no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) se instituiu uma Diretoria de Políticas de Mulheres Rurais e Quilombola (DPMRQ) e se iniciou um processo de construção de um conjunto de políticas e programas para garantir o acesso ao desenvolvimento rural para as mulheres rurais.

Para esta pesquisa, usei uma abordagem metodológica qualitativa, com base nas concepções de Minayo (2001), que define que o uso do método de pesquisa qualitativa pode abranger as concepções, as técnicas e a criatividade dos (as) pesquisadores(as) para compreender a metodologia e o caminho do pensamento de como essa prática é exercida na abordagem da realidade. Também implica em lidar com um universo de significados, valores, crença e com uma diversidade de variáveis cuja dimensões podem ser imensuráveis. Vieira e Zouain (2005) afirmam que a pesquisa qualitativa atribui importância fundamental aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos e aos significados transmitidos por eles.

Creswel (2007) aponta para o fato de que, na perspectiva qualitativa os dados coletados são predominantemente descritivos. Além disso, o autor destaca que a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto, ou seja, o interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar “como” ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

Nesta linha de raciocínio, a opção pela pesquisa qualitativa harmonizou-se com os objetivos propostos, no sentido de dar ênfase aos sujeitos e de buscar apreender os significados construídos nos saberes e nas práticas sociais. A valorização e a percepção das pautas de reivindicações e as entrevistas foram trabalhadas e possibilitaram uma aproximação da realidade que deram à análise ao objeto da pesquisa.

Para analisar os processos de negociação que permitiram a adoção de políticas públicas para as mulheres rurais por parte do governo federal no período 2003 a 2015, utilizei dois recursos metodológicos: pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental envolveu a coleta e análise das pautas de reivindicações dos movimentos de mulheres rurais. A entrevista semiestruturada foi o recurso utilizado para obter as informações provenientes dos principais gestores e gestoras públicos e lideranças dos movimentos de mulheres rurais atuantes no período. A pesquisa foi aprovada pela Comissão de Ética e Pesquisa da EACH/USP sob o parecer nº 3566502.

2.1 PESQUISA DOCUMENTAL

Os documentos pesquisados foram compreendidos em dois momentos distintos: no levantamento de documentos e na análise do material produzido.

Os documentos coletados e analisados foram: um conjunto de pautas de reivindicações dos movimentos de mulheres rurais, sendo compostos pelas pautas reivindicatórias das Marchas da Margaridas (MM) (2003, 2007, 2011 e 2015), que congregamos movimentos mistos como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação do Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)⁸ e os movimentos de mulheres rurais Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE), Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB).

E as reivindicações: Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) (2007, 2011 e 2014) e do setor de gênero do MST (2012, 2013 e 2014). Para Silva et al (2009) os documentos são um produto de uma sociedade. Esses documentos manifestam o jogo de forçados grupos que detêm o poder. Não são, portanto, produções isentas, ingênuas; traduzem leituras e modos de interpretação do vivido por um determinado grupo de pessoas em um dado tempo e espaço.

A importância da análise das pautas é que ela permitiu identificar os espaços de produção de ideias que influenciaram a construção da agenda de políticas públicas para as

⁸ Ambas as organizações sindicais que possuem Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras da CONTAG e Coordenação de Mulheres da FETRAF Brasil;

mulheres rurais. As pautas de reivindicações apresentadas ao governo, no período estudado, sempre trouxeram temas abrangentes – da reforma agrária a saúde da mulher. Vários temas foram recorrentes e novos foram sendo incorporados na agenda destes movimentos no decorrer dos anos.

Mesmo sabendo que o processo de escolha pode ser excludente, para analisar as pautas optei por elencar os temas: acesso à terra, documentação, crédito, assistência técnica organização produtiva, e comercialização, que foram temas recorrentes nas pautas dirigidas ao MDA. Outro fator importante é que esses são os temas que se referem ao acesso cidadania e estruturação da produção rural e impactam a vida das mulheres em relação à temática da autonomia financeira e produtiva.

Após definir os temas, eles foram separados de acordo com a evolução das pautas permitindo, por um lado, o registro do estágio do desenvolvimento das reivindicações defendidas pelo movimento de mulheres rurais ao longo dos anos e, por outro, identificar quais estratégias políticas e iniciativas foram utilizadas pelo governo federal para a implementação dos programas para responder a demanda da agenda.

É importante ressaltar que as pautas apresentadas pelos movimentos de mulheres rurais não seguiam um padrão uniforme, e seus temas de reivindicações não se restringiram nesse período apenas as suas pautas específicas. Suas demandas estavam presente nas reivindicações dos movimentos rurais misto como Grito da Terra, organizado pela CONTAG, a pauta nacional de reivindicações da Fetraf-Brasil⁹, o Abril Vermelho MST, jornadas de luta da Via Campesina etc. no decorrer do trabalho detalho essas formas de organização.

2.2 ENTREVISTA

Ao optar pela utilização de entrevistas semiestruturadas, com um roteiro prévio, a construção das perguntas baseou-se em questões norteadoras que considerei apropriadas aos métodos de entrevistas qualitativas e adequadas aos objetivos do estudo. Para Boni e Quaresma (2005), elas também são possibilitadoras de uma abertura e proximidade maior entre entrevistador(a) e entrevistado(a), o que permite ao entrevistador(a) tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes.

⁹ Em maio de 2016, a Federação ampliou sua estrutura organizacional passando a ser Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – CONTRAF BRASIL/CUT.

As entrevistas tiveram como objetivo identificar a percepção e a visão das lideranças dos movimentos de mulheres identificar os conflitos, desafios e limitações que encontraram nos espaços relacionados a participação na política pública. No caso dos gestores e gestoras dessas políticas públicas, o objetivo foi identificar a percepção sobre a implementação e como a participação dos movimentos de mulheres contribuiu nesse processo. Para isso, foram elaborados dois modelos de roteiros: um direcionado para às representantes dos movimentos de Mulheres e outro para representantes do Governo Federal.

A proposta inicial era de entrevistar as coordenadoras do período dos movimentos de mulheres rurais autônomos e os mistos, porém, com as dificuldades de tempo da pesquisa do mestrado, fator apontado pela banca de qualificação e a pandemia sanitária, fui obrigada a reduzir o número das entrevistadas. Defini por uma representante da Contag, por ser entidade que coordena a Marcha das Margaridas (MM) e o Movimento de Mulheres Camponesas, por ser o único movimento autônomo de mulheres que compõe a Via Campesina.

Foram entrevistadas por esses movimentos rurais: Raimunda Celestina de Mascena¹⁰, Raimundinha, como é conhecida, que foi coordenadora da Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais da CONTAG de 1998 a 2005. No período estudado houve três coordenadoras da comissão de mulheres da CONTAG e a definição por Raimundinha foi por ela ter sido a coordenadora da primeira e segunda Marcha das Margaridas (MM). Com o encerramento do seu segundo mandato ela assumiu a Secretaria de Formação e Organização Sindical da CONTAG, onde também pode acompanhar as duas marchas seguintes, podendo ter uma visão temporal mais longa do processo. Ela hoje é assessora na Central Única do Trabalhadores – CUT.

A outra entrevistada Rosângela Piovesani Cordeiro é uma das coordenadoras do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC). O MMC se organiza a partir da articulação com grupos de bases, coordenações municipais, regionais, estaduais e nacional. Rosângela é uma das coordenadoras nacionais que esteve presente na coordenação do movimento em todo o período analisado.

No âmbito governamental, foram realizadas entrevistas com Andrea Butto, Diretora de Políticas para Mulheres Rurais no MDA de 2003-2012 e com Guilherme Cassel que foi

¹⁰ No período estudado houve três coordenadoras da comissão de mulheres da CONTAG, a definição por Raimundinha foi por ela ter sido a coordenadora da primeira e segunda Marcha das Margaridas, e com o encerramento do seu segundo mandato ela assumiu a Secretaria de Formação e Organização Sindical da CONTAG, portanto teve mais tempo a frente das coordenações desse movimento sindical, podendo ter uma visão temporal mais longa do processo

Secretário Executivo do MDA de 2003-2005 e Ministro de Estado da mesma pasta de 2006-2010.

O roteiro se divide em dois momentos. Primeiro, foram levantadas informações de como as entrevistadas (os) tiveram contato com o feminismo, resgatando seu passado e como elas chegaram aos movimentos, fazendo um histórico do seu repertório. Em seguida, a entrevista procurou identificar como se deu a interlocução com o governo com suas pautas reivindicatórias e como se deram os espaços de participação que elas vivenciaram quais decisões e quais os problemas vivenciados pelas mulheres rurais na implementação das políticas.

Utilizei do método da análise de conteúdo que, para Minayo (2001), constitui-se na análise de informações sobre o comportamento humano, possibilitando uma aplicação bastante variada, e tem duas funções: verificação das questões e descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos. Para Bardin (2011), a perspectiva da análise do conteúdo, as categorias são vistas como rubricas ou classes que agrupam determinados elementos reunindo características comuns.

Ainda, seguindo as autoras, construí categorias de análise para subsidiar meu processo de interpretação. Defini as categorias gerais como: (i) Pautas de Reivindicações/ Negociação com o governo, (ii) Estratégias utilizadas na implementação da política pública para mulheres rurais. Busquei organizar os conteúdos a partir dessas categorias preservando a sequência das falas que são transcritas conforme foram expressas e, a partir da esquematização visual em tabela específica, busquei reconstituir um percurso conforme o processo de evolução das pautas de reivindicações.

3. DESIGUALDADE NA VIDA DAS MULHERES RURAIS

É histórica a luta das mulheres por direitos, reconhecimento e visibilidade de trabalho em todas as camadas da sociedade brasileira (FARIA; NOBRE, 1997). Essa luta tem se dado em diversos setores, desde o âmbito doméstico até o político, e o setor agrícola é um dos ambientes em que as mulheres têm buscado protagonismo e reconhecimento. Apresento neste capítulo o contexto das desigualdades de gênero na vida das mulheres rurais, faço uma análise das relações de gênero na agricultura familiar e como se deu a construção do feminismo no rural, resgatando o processo de luta das mulheres rurais na constituição dos seus movimentos.

3.1. AS RELAÇÕES DE GÊNERO NA AGRICULTURA FAMILIAR

Nesta dissertação vou usar o conceito materializado na Lei nº 11.326 de julho de 2006, no qual considera-se agricultor(a) familiar aquele que desenvolve atividades econômicas no meio rural e que atende alguns requisitos básicos, tais como: não possuir propriedade rural maior que quatro módulos fiscais¹¹; utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas de propriedade; e possuir a maior parte da renda familiar proveniente das atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural. A agricultura familiar desenvolve, em geral, sistemas complexos de produção, combinando várias culturas, criação de animais e transformações primárias, tanto para o consumo da família como para o mercado.

O Censo Agropecuário Brasileiro realizado no ano de 2017 verificou que a agricultura familiar é elemento fundamental da base produtiva, econômica e social do Brasil, reconhecida por sua importância na produção de alimentos e na geração de emprego e renda, tendo por base as pequenas propriedades e o uso da mão de obra familiar. Está voltada, principalmente, para a produção de alimentos e o abastecimento do mercado consumidor interno.

Segundo o Censo Agropecuário de 2017, aproximadamente 77% dos estabelecimentos agropecuários do país são da agricultura familiar, e desses 18,7% têm as mulheres como responsáveis, importante lembrar que no Censo Agropecuário de 2006 elas representavam apenas 12,7%. Em termos absolutos, são 5,07 milhões de estabelecimentos agropecuários. Entretanto, a área ocupada pela agricultura familiar é de apenas 80,89 milhões de hectares, o

¹¹ O módulo fiscal é uma unidade territorial agrária, fixada por cada município brasileiro baseados na Lei Federal nº 6.746/79. O tamanho do módulo fiscal, para cada município, é determinado levando-se em consideração: o tipo de exploração predominante no município e a renda obtida com ela; outras explorações importantes (seja pela renda ou área ocupada) existentes no município; e o conceito de "propriedade familiar", definido pela Lei nº 6.746/79. O módulo fiscal varia de 5 a 100 hectares, conforme o município.

que corresponde a 23% da área total ocupada por estabelecimentos rurais. Isso revela uma concentração fundiária e uma distribuição desigual de terras no Brasil.

É no contexto rural, marcado por fortes desigualdades, que se sobrepõe as relações de gênero presente na unidade de produção da agricultura familiar. (HEREDIA et al., 2006). Diferentemente das áreas urbanas, na unidade rural de produção familiar há um compartilhamento do local de trabalho e de moradia, o que torna mais complexa a identificação da separação entre trabalho produtivo e reprodutivo realizado por homens e mulheres.

Na divisão do trabalho no contexto da agricultura familiar que se estabelece entre os sexos, aos homens cabem desenvolver serviços que requerem maior força física, tais como lavrar, cortar lenha, fazer curvas de níveis, derrubar árvores e fazer cerca. Também cabe ao homem o uso de maquinário agrícola e a parte da comercialização de toda a produção. “Na agricultura familiar, além do trabalho na casa, as mulheres participam do trabalho na agricultura e se responsabilizam pelo “quintal”, onde podem realizar atividades agrícolas (hortas, pequeno roçado para consumo, transformação de alimentos) e o trato dos animais, especialmente aqueles de pequeno porte destinados ao consumo direto da família” (HEREDIA et al., 2006)

A dinâmica da agricultura familiar, que compreende a noção de unidade de produção familiar, é fortemente marcada pela desigualdade entre homens e mulheres. Esta desigualdade pode ser compreendida pela divisão sexual do trabalho que recoloca a base material como constituinte das relações sociais de sexo (CARRASCO, 2005; KERGOAT; HIRATA, 2007).

A condição das mulheres rurais na hierarquia familiar foi evidenciada por Paulilo (1987), que mostrou que as noções de trabalho *leve e pesado* são categorias que variam de acordo com o sexo de quem trabalha e as condições de exploração da terra. Para esta autora, esta situação está ligada a valorização do homem na estrutura social e não encontra relação apenas com a organização da família rural.

A própria percepção que as mulheres têm sobre o seu trabalho, está sempre fincado na definição social “do jeito de ser mulher”, ou seja, sempre enredado com as lidas domésticas, cujas tarefas não se expressam em relações monetárias e são, por conseguinte, esquecidas e desvalorizadas pela sociedade (MELO et al., 2005). A não valorização do trabalho realizado pelas mulheres é uma consequência de uma relação patriarcal, que a dominação masculina, que define a inferioridade do papel feminino em nossa sociedade.

Essa expressão particular da divisão sexual do trabalho na agricultura familiar e camponesa caracteriza o trabalho das mulheres como *ajuda* ao trabalho produtivo realizado

pelos homens, que são considerados os principais protagonistas da produção, os *chefes de família* (PAULILO, 1987). A invisibilidade, a baixa remuneração e a ausência desta resultam da desvalorização das atividades produtivas e reprodutivas realizadas pelas mulheres, e determina o não reconhecimento delas como agricultoras familiares ou trabalhadoras rurais.

Embora as mulheres rurais atuem nas atividades produtivas, especialmente nos quintais, hortas, criação de aves e pequenos animais, entre outras, que variam conforme a região do país, a sua participação econômica não se traduz em participação na gestão econômica da família e tão pouco nos espaços de comercialização (NOBRE, 2005).

Segundo Kergoat (1996), a divisão sexual do trabalho se organiza a partir de dois princípios; da separação (trabalho de homem e trabalho de mulher) e hierarquização (o trabalho do homem é mais valorizado). Para Melo (2002), essa ideologia da centralidade do pai ou do homem como o dono do saber na agricultura familiar nega a existência de famílias monoparentais femininas nesse modo de produzir. Assim, reconhecer o homem como chefe de família, responsável e interlocutor central da unidade familiar, fortalece a desigualdade de gênero, uma vez que torna invisível o trabalho das mulheres nas diferentes etapas do processo produtivo.

Outro fator de invisibilidade é a exclusão da mulher dos direitos a propriedade. Essa hierarquização é demonstrada nas desigualdades de gênero no processo de herança, por exemplo, que consiste na transmissão do patrimônio entre os descendentes. Segundo Carmem Deere e Magdalena León (2002), a herança é um dos principais meios de acesso à propriedade da terra, e os filhos varões (homens, machos), normalmente primogênitos, têm essa prioridade. Nesse contexto, as mulheres acabam sendo excluídas da herança da terra ou do papel de sucessoras porque seu trabalho na agricultura é visto como uma extensão do papel de esposa e não são socialmente reconhecidas como capazes de chefiar o estabelecimento familiar. Outro aspecto importante é a divisão entre os espaços públicos e privados de produção. Conforme Melo e Sabbato (2006, p.40),

Essa problemática da invisibilidade do trabalho feminino está na agenda política do movimento feminista há muitas décadas, mas sua politização apresenta-se extremamente lenta; da antiga consigna feminista dos anos 1970, de que “o privado é político”, que alertava para o conflito entre as esferas doméstica e pública e o véu que escondia a realidade da vida feminina.

De acordo com essa visão, existe a separação entre público e privado, na qual as mulheres estão prioritariamente destinadas ao mundo privado, no qual são responsabilizadas por um conjunto de tarefas relacionadas à reprodução social, ou seja, ao cotidiano doméstico;

o espaço público, por sua vez, da política e da produção, é prioritariamente masculino. A essa separação combina-se à hierarquização, a partir da qual é socialmente atribuído maior valor às atividades realizadas pelos homens.

A separação e hierarquização nas relações sociais entre os sexos com a divisão sexual do trabalho permite a compreensão de que as dimensões ideológicas e culturais da subordinação das mulheres são sustentadas por uma base material. Se essas relações sociais de sexo têm características de relação antagônicas entre os grupos sociais, diferenças essas construídas socialmente (homens e mulheres), elas não são, portanto, determinadas biologicamente. Essa hierarquia estabelecida na relação entre os sexos reflete uma relação de poder e de dominação (KERGOAT, 2009).

De acordo com Helena Hirata (2002, p.280-281):

A divisão sexual do trabalho é sempre indissociável das relações sociais entre homens e mulheres, que são relações desiguais, hierarquizadas, assimétricas e antagônicas. A divisão do trabalho é, assim, indissociável das relações sociais entre homens e mulheres, que são relações de exploração, de opressão entre duas categorias de sexo socialmente construídas.

Portanto, a divisão sexual do trabalho, enquanto categoria de análise, concebe as relações entre homens e mulheres como vivenciadas e pensadas como gênero masculino e feminino, oriundas da construção histórica e das relações sociais nas quais estão presentes as relações de poder. Ela permite delimitar os lugares sociais atribuídos aos homens e às mulheres e incorporar nessas análises a articulação entre trabalho doméstico e trabalho assalariado, o público e o privado, produção e reprodução.

Ao longo de sua trajetória, as políticas públicas de desenvolvimento rural e os serviços de assistência técnica reproduziram a lógica da divisão sexual do trabalho, ao organizarem-se a partir do entendimento de que as mulheres são responsáveis pelos trabalhos domésticos e os cuidados com membros da família (trabalho reprodutivo), e os homens pelo trabalho gerador de renda monetária (trabalho produtivo).

Dessa forma, as ações do Estado no meio rural tinham como beneficiários os chefes de família cuja representação preponderante se fixava na figura masculina como legitimador da unidade de produção familiar e, por conseguinte, excluía as mulheres desses serviços. Quando as mulheres rurais eram as beneficiárias, as ações eram focadas nos temas da economia doméstica e da saúde. (BUTTO; HORA, 2008).

A divisão sexual do trabalho no meio rural, também, é caracterizada pelo desigual acesso entre homens e mulheres aos recursos produtivos, como terra, crédito e assistência

técnica, e na participação nos processos de gestão e comercialização, invisibilizando e/ou impedindo que a contribuição econômica das mulheres seja reconhecida e valorizada.

Isso também foi reportado às políticas públicas para mulheres que foram, por muitos anos, orientadas a partir do familismo¹². Essa abordagem inclui as mulheres no Estado a partir da sua condição civil e como integrantes de uma unidade de produção familiar pretensamente harmônica, em que o chefe de família representa e decide pelos demais integrantes. E essa chefia é masculina.

A alteração desse cenário ocorreu apenas recentemente, por meio da luta dos movimentos feministas de mulheres rurais e de movimentos sociais do campo no final dos anos 1970 que reivindicaram políticas públicas específicas para mulheres rurais de acesso aos direitos sociais básicos, tais como acesso à documentação, auxílio maternidade, previdência especial e direitos econômicos.

É importante lembrar que no final década de 1980 se inicia a implementação das políticas neoliberais no Brasil, sobre forte influência das diretrizes do Banco Mundial, com programas focalizados de “desenvolvimento”, no qual a centralidade do rural se constatava no eixo de combate à pobreza. Neste contexto neoliberal, o papel das mulheres nas propostas de políticas públicas ficava restrito ao combate à pobreza, dando a elas o papel assistencial no âmbito da família. Para Carloto (2004, p.151):

Há uma valorização da família como locus privilegiado de superação das sequelas da questão social, por um Estado que pouco tem priorizado os gastos com o social e pouco tem implementado, em termos de política social, estratégias de superação das desigualdades sociais. O enfoque prioritário tem sido o papel das mulheres na esfera doméstica, relacionado fundamentalmente à maternidade. Assim as mulheres são tratadas comoreceptoras passivas mais que participantes ativas, sendo a criação dos filhos seu papel mais efetivo.

Foi a partir de 2003 que ocorreu no Brasil uma reformulação dos arranjos institucionais, estruturada sobre outra visão de desenvolvimento rural, com um componente reivindicativo e político, refletindo o resultado das lutas das organizações sociais do campo e das mulheres das décadas anteriores. (BUTTO, 2011) O Estado buscou reconhecer essas demandas em sua agenda governamental e, dessa forma, incorporá-las no processo de formulação e implementação de políticas públicas sociais.

¹² O termo familismo é o definido por Magdalena Leon (2006) como um modelo idealizador da família nuclear.

Para atender às reivindicações específicas das trabalhadoras rurais, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) buscaram dialogar para iniciarem, de forma articulada, a implementação de políticas públicas para mulheres rurais¹³. Assim, a partir de 2003, houve atuação integrada de políticas e de órgãos governamentais voltadas para a garantia do direito à terra e aos serviços rurais, o acesso à assistência técnica e extensão rural, o apoio à organização produtiva e a produção de estudos e pesquisas.

3.2. OS MOVIMENTOS E ARTICULAÇÕES DE MULHERES RURAIS

A luta das mulheres rurais sempre esteve presente nas lutas sociais camponesa, porém elas sempre apareceram nas histórias oficiais vinculadas a seus maridos e companheiros, e assumiram o protagonismo das lutas após morte deles. Podemos lembrar aqui de Alexina Crespo¹⁴, grande mobilizadora e organizadora da luta pela terra. Ao lado de seu companheiro, Francisco Julião, fundador e dirigente das Ligas Camponesas, ajudou a construir um dos mais massivos movimentos camponeses da história de nosso país. E de Elizabeth Teixeira¹⁵, que assumiu a liderança camponesa da cidade de Sapé na Paraíba após a morte do marido, João Pedro Teixeira, sendo eleita presidente da Liga, em 1962, quebrando os padrões da época (CARNEIRO, 1994). Além de Margarida Alves, também da Paraíba, da Cidade de Alagoa Grande que, na década de 70 e 80, assumiu o Sindicato de Trabalhadores Rurais de sua cidade sendo uma das primeiras mulheres assumir a direção de um sindicato de trabalhadores rurais no Brasil. Ela enfrentou fazendeiros e donos dos engenhos de cana de açúcar do brejoparaibano, chegando a mover 600 ações trabalhistas contra eles. Foi assassinada em 1983, na frente de sua casa, após inúmeras ameaças de morte por cartas e telefonemas. MargaridaAlves foi um símbolo da luta pelos direitos dos trabalhadores (as) e da reforma agrária. E, a partir de 2000 tornou-se símbolo para a mobilização de mulheres, como enfatiza Butto (2017, p.96):

Foi a partir dessa trajetória de luta pela terra e contra a violência que o campo do movimento de mulheres rurais sob liderança do sindicalismo rural e uma parte dos movimentos autônomos de mulheres passou a nomear a unificação de suas mobilizações como Marcha das Margaridas

¹³ Esse processo tem início a partir da criação, em 2003, do Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE) que, em 2005, se tornou na Assessoria Especial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (AEGRE) e posteriormente na Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), estruturada no âmbito da Secretaria Executiva do MDA, em 2010. Em 2016 essa estrutura deixa de existir.

¹⁴ AZEVEDO, Maria Theresa. Memórias Clandestinas. (documentário sobre Alexina Crespo). NEAD, 2007. <https://www.youtube.com/watch?v=R2bi5c9W2r8> acessado 09/12/2020

¹⁵ COUTINHO, Eduardo. Cabra Marcado para Morrer, 1884

Na segunda metade da década de 1980, com a abertura democrática, as mulheres rurais abriram novos espaços políticos e passaram a ganhar uma significativa expressão no processo de luta no campo. As principais reivindicações das mulheres rurais foram pela sindicalização¹⁶, documentação, direitos previdenciários e participação política. Tendo o reconhecimento do seu estatuto profissional como trabalhadora rural, as mulheres rurais poderiam ter acesso a direitos trabalhistas e previdenciários, principalmente a extensão dos benefícios de seguridade social, incluindo licença-maternidade paga e aposentadoria. (DEERE, 2004)

Durante o processo constitucional de 1988, os movimentos de mulheres conseguiram garantir que seus direitos fossem incluídos tanto em relação às legislações trabalhistas, como os benefícios de previdência social. A luta para a regulamentação passa ser vista como uma oportunidade de trazer suas vivências cotidianas de opressão, de violência, de invisibilidade e de isolamento ao espaço privado, possibilitando que elas passassem a se organizar a partir da identidade de mulheres trabalhadoras rurais dentro dos movimentos.

É importante ressaltar que os movimentos das mulheres rurais além de se organizarem a partir do seu reconhecimento de ser mulher, ser mulher rural, no público e no privado. Também tinham em suas reivindicações uma consciência de que existe no Brasil uma grande questão, a desigualdade social, e não pode ficar de sua luta específica.

Para Aguiar (2015), apesar de o feminismo no Brasil ter uma marca urbana muito forte, foi através do movimento sindical, principalmente das “oposições sindicais” que se favoreceu uma aproximação das mulheres rurais, que já tinham um envolvimento nos movimentos sindical rural com os ideais feministas, principalmente, por conta das publicações que circulavam e dos cursos de formação dos quais participavam.

Na década de 1990, os movimentos rurais iniciaram uma aproximação com organizações feministas, e essas organizações começam a incorporar as mulheres rurais na sua formação, promovendo atividades educativas, prestando assessoria, fortalecendo grupos e formando lideranças a partir da perspectiva feminista (SILIPRANDI, 2009).

Esse processo de organização originou acontecimentos importantes na vida das mulheres rurais. Em 1995, a organização das mulheres no meio rural leva à criação da Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), reunindo as mulheres dos Movimentos Autônomos, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento dos Trabalhadores

¹⁶ Até 1985, os sindicatos filiados a CONTAG só aceitavam como membro uma só pessoa da família, em geral os homens.

Rurais Sem Terra (MST), Pastoral da Juventude Rural (PJR), Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)¹⁷. (SANTOS E ZIMMERMANN, 2019).

Para Sales (2007), ao ingressar em movimentos sociais, as mulheres rurais criam possibilidades de se afirmarem como portadoras de um saber-poder no campo da política, que lhes proporciona repensar seu cotidiano. O debate sobre os direitos das mulheres não se deude forma fácil dentro dos movimentos mistos, lembra Sales (2007, p.440):

Por volta de 1997, o MST inclui em seus cursos de formação política os estudos de gênero. Segundo o movimento, os estudos sobre as relações de gênero indicam como meta a construção de um novo homem e de uma nova mulher. Essa discussão é efetivada na prática pelo MST quando, em 1999, aprova as linhas políticas sobre classe e gênero, em que são priorizadas a participação e a organização das mulheres na produção e na política.

Em 2000, inicia-se uma das maiores mobilizações populares que permanece na atualidade no país, a Marcha das Margaridas (SILVA, 2008), uma homenagem a Margarida Alves. Para Moreno (2013), a referência a esta mulher permite remontar a uma trajetória de lutas das mulheres rurais que atuam de forma organizada no Brasil. A Marcha das Margaridas¹⁸ é organizada por movimentos sociais sindicais, feministas e ambientais/regionais, assim como algumas organizações não-governamentais, cooperativas e outras redes, e coordenado pela Comissão Nacional da Mulher Trabalhadora Rural da CONTAG.

Em 2004, se constitui o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), um movimento de mulheres autônomo assim descrito por Butto (2017, p.247):

O MMC emergiu no lastro de uma longa história de lutas sociais iniciadas ainda no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, especialmente, na região Sul do país, mas também em outras regiões do país, associando organizações estaduais de distintas regiões que haviam participado por meio da AIMTR-Sul e da ANMTR das lutas pelo reconhecimento da mulher comotrabalhadora rural (nas lutas pelo direito à previdência e à documentação), pela defesa da saúde pública e programas voltados para a saúde integral das mulheres rurais, como tratado anteriormente.

¹⁷ Todos os movimentos citados são parte da Via Campesina que é um movimento internacional que articula 150 organizações e em 70 países e se considera como um movimento autônomo, pluralista e multicultural, sem nenhuma filiação política, econômica ou de qualquer outro tipo e com relação horizontal. A Via Campesina é estruturada pela Conferência Internacional, pela Comissão Coordenadora Internacional, por comissões políticas e a secretaria executiva, além dos movimentos camponeses nela associados. Esse modelo organiza suas linhas de atuação, elaborando documentos e manifestos, além de definir sua participação em debates, protestos e eventos internacionais.

¹⁸ “Assim como a Marcha Mundial de Mulheres, a Marcha das Margaridas foi inspirada na Marcha Pão e Rosas que aconteceu no Quebec (Canadá) cuja experiência foi compartilhada com mulheres representantes de movimentos diversos países”. (Silva, 2008, p.86)

Com a constituição do MMC, as entidades vinculadas a Via Campesina¹⁹, segundo Butto (2017), sofreu uma reconfiguração tanto nas ações realizadas pelas mulheres como na incorporação do feminismo de um modo particular associado à elaboração do projeto de agricultura camponesa.

O Movimento Sem Terra, reestrutura sua organização interna e, em 2005, adota a paridade de gênero para a direção do movimento. “O que era um coletivo de gênero se transforma em setor de gênero dando a essa instância uma maior organicidade, uma integração na direção nacional do MST e o apoio financeiro para realizar as atividades previstas da referida instância” (BUTTO, 2017 p.255).

Em 2005, foi criada a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar (FETRAF-Brasil)²⁰, filiada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), e será a primeira organização nacional que terá uma mulher como sua primeira coordenadora, Elisângela dos Santos Araújo. A Federação surge de uma cisão da CONTAG, e mantém na sua estrutura uma coordenação de mulheres rurais. Apesar de a Federação constituir uma pauta própria, no primeiro momento as mulheres se afastam da organização da Marcha das Margaridas, mas em pouco tempo retomam como parte da sua organização.

Outros dois movimentos regionais que trago como destaque são o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE) e o do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB).

O MMTR-NE foi criado em 1986, com atuação em nove estados do nordeste do Brasil, é um movimento autônomo, que se define como feminista desde o seu surgimento. Dentre as principais pautas do movimento, destacam-se: cidadania da trabalhadora rural, valorização do trabalho produtivo e reprodutivo, preservação do meio ambiente e combate à violência contra a mulher (MMTR-NE, 1992).

O MIQCB, é organizado em 1991, com mulheres de quatro estados da federação (Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins), movimento concebido, fundado e liderado por camponesas extrativistas que assumem o caráter de identidade coletiva e se organizam em

¹⁹ No Brasil, fazem parte da Via Campesina, além do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Pastoral da Juventude Rural (PJR).

²⁰ Em 2016, durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil os delegados e delegadas da Agricultura Familiar do Brasil deliberaram pela transformação da Federação em Confederação, ampliando assim sua estrutura organizacional e dando início a uma nova etapa como Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – CONTRAF BRASIL/CUT.

movimentos de resistência e de luta pela conquista da terra, pela libertação dos babaçuais, e pela autonomia do processo produtivo (MIQCB,1991).

É nesta configuração que as organizações de mulheres rurais vão se inserir no debate das políticas públicas. Sales (2007) ressalta que as mulheres rurais, ao participarem do campo político, percebem que é preciso entrar no jogo, e assim tratar com o imprevisível, o novo, o desconhecido. Moreno (2013) também pontua que as relações de alianças entre as mulheres do movimento feminista e dos movimentos sociais mistos fortalecem essa estratégia organizativa, que aposta na ampliação do sujeito feminista para o conjunto das mulheres em movimento por transformações sociais, ou seja, para que a perspectiva da igualdade de gênero seja incorporada ao conjunto das lutas sociais e não se restrinja apenas a determinados grupos feministas.

Como resultado das ações protagonizadas ao longo dos anos pelas mulheres rurais, em todas as regiões do país e com capacidade de mobilização nos diferentes grupos organizados, elas iniciam um novo repertório de ações coletivas e esse processo organizativo. Elas exercem o direito de falar, discordar, concordar, propor e reivindicar direitos. Para Bourdieu (1989), o campo político é entendido como campo de forças e como campo de lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento. No caso das mulheres rurais significa a luta pela sua autonomia e fazer-se protagonistas das negociações por políticas públicas específicas.

“Não existe um modelo pronto para estabelecer uma negociação; é preciso saber tratar com o inesperado, é desenvolver um pensar intempestivo, que dê vazão à criatividade, à espontaneidade” (SALES, 2007.p.438).

4. ESTADO E CONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS E DIREITOS

A busca por direitos pelo movimento feminista e de mulheres organizadas influenciou de forma significativa a ampliação e valorização dos espaços públicos e de novos sujeitos políticos sociais. A luta não foi apenas pelo reconhecimento, mas para efetivação de direitos, garantias e oportunidades.

Consideramos que a participação da sociedade civil em espaços de gestão instituídos no Brasil a partir da CF de 1988, se deu ao mesmo tempo em que o Estado se democratizou e expandiu as condições para o exercício de cidadania, oportunizando as mulheres a se organizarem para fazer a interlocução nos espaços governamentais e impulsionarem uma agenda de política pública específica.

4.1. O ESTADO E AS MULHERES

Nesta pesquisa, não posso deixar de considerar o papel do Estado dentro da temática ora percorrida, ele tem relevância na produção de seus discursos e no conjunto de regras estabelecidas. Essa posição refletiu nas disputas e contradições em jogo na sociedade.

Poulantzas (1985) afirma que Estado é uma relação social, que se funda nas lutas de classes e se condensa nas contradições da realidade concreta, aspecto fundamental para a compreensão de sua materialidade. Para ele, “o Estado concentra não apenas a relação de força entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas” (POULANTZAS, 1985, p. 162)

Matos e Paradis (2014) afirmam que, como toda e qualquer instituição social e política, o Estado também possui uma forte dinâmica no sentido de conservar e perpetuar suas rotinas estavelmente no tempo e no espaço. Para as autoras, será o Estado que definirá padrões “aceitáveis” de legitimidade que, costumeiramente, passam a ser, então, considerados como mais “democráticos”. Logo, se o Estado não é uma instituição neutra, ele pode atuar na manutenção ou na transformação das desigualdades e hierarquias de gênero.

O debate feminista sobre o Estado se deu, principalmente, a partir do engajamento das teóricas na área de estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social. Para Godinho (2007), o papel do Estado na configuração de políticas e direitos foi realçado a partir da Segunda Guerra Mundial. A maior ênfase nesse período, segundo a fala de Godinho (2007, p.12):

O Estado passa a influenciar e intervir na mediação das relações entre as classes e os interesses dos diversos grupos e setores em disputa na sociedade, originando um corpo de políticas sociais ainda hoje

existentes e, em grande parte dos países capitalistas centrais, às instituições do Estado de Bem-Estar Social.

Orloff (1996) apresentou os principais mecanismos embutidos no Estado de Bem-Estar Social, que atuariam como mantenedores das tradicionais hierarquias de gênero: (a) a divisão sexual do trabalho, (b) o sistema de salário-família, e; (c) o casamento tradicional. Sorj et al. (2007) aponta que em países, como nos Estados Unidos, o governo desempenhou um papel mínimo no suporte às famílias, perpetuando a crença de que os cuidados com a família é um assunto privado e sobretudo afeito às mulheres. Os países que se referenciaram nesse modelo americano incorporam essa lógica que o Estado é apenas o regulador do funcionamento das outras esferas (família e mercado) que provêm os cuidados.

Pateman (2009) afirma que a família passa a ser tratada como manifestação privilegiada da esfera privada, enquanto o Estado e a sociedade civil transformaram-se nas mais significativas manifestações das esferas públicas. “O caráter público da esfera da sociedade civil/Estado é construído e ganha sentido através do que exclui – a associação privada da família” (PATEMAN, 2009, p. 183). A autora deixa claro que essa divisão entre público/privado também é uma divisão sexual fazendo que o espaço público, associado à cidadania, liberdade, aos direitos passe a pertencer, portanto, aos homens enquanto as mulheres são associadas ao privado, ao amor e ao cuidado.

Para Godinho (2007), a organização do Estado estabelece, incorporando e refletindo, de forma estrutural, as relações de desigualdade entre os sexos. Por esta razão, teóricas feministas insistem no caráter patriarcal do Estado, sendo não apenas capitalista e classista, mas também refletindo, em suas estruturas e dinâmicas, as relações desiguais entre as categorias de sexo, assim como as relações de desigualdade étnico-raciais.

Para ela, essa rígida divisão entre o mundo público e o mundo privado permitiu que fosse omitido o trabalho das mulheres das análises do capitalismo. Assim, ao mesmo tempo em que o trabalho doméstico é invisibilizado, a entrada das mulheres na esfera pública do trabalho, no mercado de trabalho, é marcada pela forma de sua inserção no mundo privado, e seu trabalho é considerado permanentemente subsidiário ao trabalho masculino (GODINHO, 2007).

Para Moreno (2013), o Estado Liberal acentuará a rigidez da separação entre as esferas pública e privada, equivalentes à esfera da produção e da reprodução social. Segundo a pesquisadora, dentre as implicações desta separação está a ocultação dos vínculos entre os processos de reprodução social, relegados ao interior da família, e os processos produtivos,

resultando na invisibilidade da reprodução nas análises e no desenvolvimento das políticas. Para Moreno (2013, p.64):

O feminismo aponta que a separação entre as esferas pública e privada tem a função ideológica de manter as mulheres em uma situação socialmente desvantajosa, na medida em que nesta sociedade ocidental a esfera pública é mais valorizada. Ao mesmo tempo, a afirmação de que o pessoal é político, cunhada pelo feminismo, lança luz sobre as relações de poder que se estabelecem no interior das famílias, na esfera do privado.

É no Estado neoliberal que os processos de mundialização vão afetar a organização do trabalho e reprodução social. A precarização das relações de trabalho, acelerou um processo de diminuição dos direitos sociais conquistados, que não forjaram sequer um sistema de proteção a riscos e vulnerabilidades. São as mulheres que vão deixar a formação profissional para assumir os cuidados com filhos, velhos e doentes da família e quando retornam ao mercado de trabalho já estão em condições desiguais. E o mercado de trabalho ao absorver a mão de obra da mulher dará as atividades afetas ao imaginário das atribuições femininas desempenhadas no lar.

Ao problematizar essa conjuntura, Hirata (2002) aponta que neste modelo neoliberal houve um aumento da precarização dos empregos e as mulheres foram mais impactadas com as desigualdades salariais, condições de trabalho e de saúde. “E a divisão do trabalho doméstico não se modificou substancialmente, a despeito de um maior envolvimento nas responsabilidades profissionais por parte das mulheres” (HIRATA, 2002. p. 144).

O que apresentei nesse item, é que o Estado não neutro nas relações sociais de sexo. A sua ação é central para alterar ou manter as dinâmicas das relações sociais de sexo. E o seu discurso de igualdade permite a exposições das contradições da exclusão das mulheres dos marcos da cidadania.

4.2. O ESTADO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

No Brasil, após a abertura política no final dos anos 80, conforme se retoma a democracia, vê-se a multiplicação e retomada dos sindicatos e movimentos sociais na sociedade civil. Alguns destes são influenciados pelas atividades das comunidades eclesiais de base, do movimento contra a carestia, pela reforma urbana entre outros, dando organicidade ao que será conhecido como movimento ambientalista, movimento pela anistia, movimento dos trabalhadores rurais, movimento feminista, movimento negro, movimento dos homossexuais e mesmo o movimento de defesa do consumidor.

A Constituição de 1988 propôs um novo redesenho estrutural, trazendo um novo desenho político institucional com a incorporação da participação social e a municipalização de várias ações públicas, além de adequar os órgãos do governo para atender a uma sociedade com novos valores. Ela expressou os anseios dos movimentos sociais e seus aliados institucionais, de que o fortalecimento da democracia não se daria apenas pelo sufrágio universal (o voto, as eleições e os partidos), mas na ampliação de novos canais participativos através dos quais os cidadãos pudessem fortalecer os seus laços societários e intervir na formulação e no controle das decisões coletivas.

Para essa participação, como nos lembra Avritzer (2012), houve a necessidade de teorizar as novas práticas democráticas desenvolvidas pela sociedade civil brasileira e descobrir as maneiras pelas quais ela deveria interagir com o Estado. Serão esses processos participativos, como os conselhos de políticas públicas, as conferências, audiências e consultas públicas, que podem gerar tensões entre projetos distintos em torno de propostas semelhantes, mas são capazes promoverem inclusão política ou incidem na formulação das políticas públicas.

Será a ação coletiva, que para Tilly (1992), que influenciará não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores e atrizes, mas também pelo conhecimento organizacional que esses aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas. Para o autor esse conhecimento vem das lutas contínuas e os resultados alcançados, e assim criando repertórios que os guiam. Abers et al. (2014) lembra que, historicamente, os movimentos sociais expressam demandas e, ao fazê-lo, pressionam os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização.

No caso dos movimentos rurais, as estratégias usadas para abrir a negociação com os governos, são as ocupações em órgãos públicos, ocupações em companhias privadas ou empresas de parceria público-privada, bloqueios de rodovias e ferrovias, as marchas e caminhadas, acampamentos, jornadas de luta, atos públicos e romarias. E não podemos deixar de citar duas grandes mobilizações o I Grito da Terra Brasil em 1994 ²¹ e o “Abril

²¹ O I Grito da Terra Brasil, realizado entre 9 e 13 de maio de 1994, foi um amplo conjunto de mobilizações realizadas em todo país pelas organizações participantes DNTR/CUT, CONTAG, MST, MAB, Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e Coordenação dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB). Combinou a realização de ações nos estados e em Brasília, com negociações de pautas com os governos estaduais e com o governo federal. Tornou-se uma mobilização que acontece anualmente, desde então.

Vermelho”²² em 1996. Essas ações coletivas dos trabalhadores e trabalhadoras rurais reivindicam ou repudiam diferentes políticas públicas.

Dentro destas mobilizações rurais, as mulheres rurais também foram incluindo suas pautas. Mas é no ano de 2000 que a Marcha das Margaridas se apresenta como uma ação política e estratégica das mulheres rurais. Para Silva (2008), a denominação da Marcha como ***Marcha das Margaridas*** foi uma forma de tornar pública a situação de desigualdades nas quais vivem as trabalhadoras rurais, evidenciar as diversas formas de violências enfrentadas e a situação de pobreza na qual vivia a maioria das mulheres.

As mulheres da Via Campesina, a partir de 2006, vão organizar suas reivindicações no que se chama jornada de luta, que passaram a ocorrer no dia 8 de março, o Dia Internacional da Mulher. Esses atos sempre envolvem uma série de eventos públicos e uma pauta de reivindicações. Em geral, esses eventos são promovidos através ocupações de fazendas, de prédios públicos, de redes de *fastfood*, o que forçam uma negociação com o governo. O mais famoso desses eventos foi a ocupação dos laboratórios da Aracruz Celulose, no Rio Grande do Sul, em 2006, que tinha o objetivo de denunciar as consequências sociais e ambientais do avanço do “deserto verde” criado pelo monocultivo de eucaliptos e outras espécies florestais, e a expulsão violenta de indígenas e camponeses de terras reivindicadas pela Aracruz, ocorrida no início daquele ano no estado do Espírito Santo (SILIPRANDI, 2011).

Desta forma, por meio de estratégias de mobilização e participação, demonstrando sua capacidade articulatória e de parceria, a pauta feminista das mulheres rurais começa a qualificar a plataforma e agenda política e desencadearam processos de interlocução e negociação.

4.3. POLÍTICAS PÚBLICAS E AS MULHERES

Várias são as definições sobre política públicas que foram se constituindo ao longo das últimas décadas. As principais definições citam: “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” segundo Mead (1995 apud SOUZA 2006, p. 24)²³, “política pública como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” para Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, p.24)²⁴, “a política pública é a

²² O Abril Vermelho ocorre anualmente no mês de abril por entidades que compõem a Via Campesina. A data homenageia a memória dos 19 trabalhadores que foram assassinados em Eldorado dos Carajás (PA) por policiais militares, em abril de 1996.

²³ MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

²⁴ LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” segue Peters (1986 apud SOUZA, 2006, p. 24)²⁵ e de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” sintetiza Dye (1984, apud SOUZA, 2006, p.24)²⁶. Mas a definição mais conhecida continua sendo que as “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” feita por Laswell (1936 apud SOUZA, 2006, p.24)²⁷.

Os três pontos conceituais sistematizado por Dye (1984 apud HEIRINGER, 2018 p. 24):

Primeiro, o fato de que o agente primário de construção das políticas públicas é o governo, na qualidade de principal motor da ação estatal. Segundo o fato de que o processo de construção de políticas públicas envolve fazer ou deixar de fazer alguma coisa, e essa tomada de decisão cabe aos agentes públicos legitimamente estabelecidos, a saber, os membros da classe política eleita pelo povo, bem como as demais autoridades públicas, em especial aquelas de mais alto escalão. Em terceiro lugar mesmo que ainda que de modo velado, para o fato de que existe uma escolha consciente de um governo ao fazer ou não fazer algo. Ou seja, ainda que o governo obtenha resultados ou benefícios para a sociedade decorrentes de certas decisões, não podemos falar que são políticas públicas aquilo que, claramente, não tenha sido conscientemente buscado. A aleatoriedade não é uma política pública.

Para Silva et al. (2017), o ato de elaboração das políticas públicas compreende o esquema de organização de uma política pública através de fatores como: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Para esses atores, essas etapas que envolvem o ciclo de políticas são moldadas de acordo com as intensas variações e interpretações dos *policy makers* e interferem, de forma decisiva, na tomada de decisão, as quais são influenciadas pelos interesses dos atores e pelas experiências técnicas e pessoais destes.

O foco desta pesquisa é a implementação e o processo de formação dessa agenda, e como as influências históricas foram capazes de organizar ideias e apresentar com mais clareza os esboços e intenções políticas seja dos(as) gestores(as), dos movimentos de mulheres para a construção das políticas públicas para as mulheres.

A partir da Constituição Federal de 1988, o debate sobre políticas públicas será ampliado e incorporará uma visão de caráter universal dos direitos. Para Neves (2015) esse marco político institucional e jurídico será tratado sob a regra de equidade e da justiça, propondo uma alteração no padrão de proteção social brasileiro, enfatizando o papel

²⁵ PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 198

²⁶ DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice, Hall. 1984

²⁷ LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958

importante da sociedade civil nos canais de diálogo com o Estado. Hochman, Arretche e Marques (2007) vão salientar que com a redemocratização do país, emerge a preocupação acerca da reforma do Estado com o intuito de democratizar o acesso aos serviços públicos e de ampliar a participação política.

A agenda política do país imprimiu, segundo Bugni (2016), características específicas ao campo de políticas públicas no Brasil. Para ela, diante da nova conjuntura dos anos 1990 no Brasil a respeito do ajuste fiscal e da reforma do Estado, as políticas públicas passam a ser examinadas sob nova ótica, confrontando a perspectiva social com o avanço da agenda denominada neoliberal.

Alvares (2014) aponta que neste período o sistema passa a se apresentar de forma mais humana, multicultural e participativa. Ao mesmo tempo, começa a implementação de um conjunto de políticas neoliberais que diminuiu as formas de engajamento do Estado e reforça a arena do mercado como mediador das relações sociais. Percebiam-se, no bojo desse processo, as dificuldades de equacionar “políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p.21).

Neste período, a realização de conferências internacionais como Cúpula Mundial sobre a Criança de 1990, a Rio 92 sobre o meio ambiente, a Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e a Conferência de Beijing sobre as mulheres, ambas de 1995, mesmo não possuindo um peso jurídico sobre os Estados, tinham como objetivo a proposição de orientações em prol das minorias e uma nova visão das relações internacionais por meio da emergência de problemas que se tornaram globais.

A Conferência de Beijing²⁸, pretendia criar um marco regulatório que ampliou os direitos da mulher em conformidade com os direitos humanos fundamentais. Fatos esses que não somente os Estados deveriam observar, mas também toda a sociedade que os compõe (SANTOS 2013). Para Bandeira (2005), uma das maiores contribuições da Plataforma de Beijing foi chamar a atenção para um tema até então pouco visível: a relação entre gênero e pobreza e a necessidade de medidas específicas para atender à condição social das mulheres na pobreza.

²⁸ Quinto conclave da agenda social das Nações Unidas da década de 1990, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim (Beijing), de 4 a 15 de setembro de 1995, inseriu-se numa sequência bastante regular de grandes encontros sobre o tema, inaugurada em 1975 por iniciativa e impulso do próprio movimento de mulheres (ALVES, 2001: 211). A Conferência de Beijing contou com a participação de 180 delegações governamentais e 2.500 organizações não- governamentais (NAÇÕES UNIDAS, 1995)

Santos (2013) lembra que nesse momento também o FMI, juntamente com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) começaram a adotar o social como objetivo, colocando em pauta o engajamento dos países no combate à pobreza.

Paralelamente como já citado no item 4.2 os movimentos de mulheres rurais também começam a apresentar suas reivindicações e a denunciar as desigualdades por elas vivenciadas no rural e nas políticas públicas.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997 e 1998-2002), no final do seu segundo mandato, iniciou algumas incorporações de iniciativas transversais de gênero na agenda governamental, porém elas não foram capazes de questionar e propor novas formas de organização do Estado. Ele reativou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) que havia sido criado em 1985, mas manteve o órgão sem estrutura administrativa e sem orçamento próprio. E, no final de 2002, cria a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) por meio da edição de uma medida provisória, sob a tutela do Ministério da Justiça, que limitou significativamente sua esfera de ação. “Ademais, a medida provisória que a criou não continha uma definição clara de suas atribuições e de sua estrutura administrativa”(RIBAS, s/d p.7).

Ainda em 2000, ocorre a primeira edição da Marcha das Margaridas, com o lema “2000 razões para marchar contra a fome, a pobreza e a violência sexista”. No ano seguinte ocorrerá, apesar de tímida, a primeira ação de incorporação das mulheres rurais no desenho de política pública. O MDA cria o chamado Programa de Ações Afirmativas, com ações financiadas por cooperação internacional, como o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA.²⁹ Para Butto e Dantas (2011), essa parceria resultou na constituição de uma pequena assessoria, Assessoria de Ações Afirmativas voltada para a elaboração de medidas para facilitar o acesso das mulheres às políticas de desenvolvimento rural.

As ações dessa assessoria restringiram-se à edição de portarias voltadas para a ampliação da concessão do crédito às mulheres e a promoção de estudos. Para as autoras essas iniciativas não propunham alterações nos desenhos da política pública, como por exemplo, a inclusão do quesito sexo nos formulários de concessão de crédito ou de acesso à terra e não previam indicadores de monitoramento, estudos e nem recursos para as ações.

A partir de 2003 ocorreu no Brasil uma reorientação das políticas públicas, com a eleição e uma frente popular democrática que tinha Luís Inácio Lula da Silva como candidato

²⁹ FIDA é uma agência da ONU que tem como missão permitir que populações rurais pobres em países em desenvolvimento superem a pobreza.

à Presidente. O governo eleito trouxe em seu programa de governo a defesa de um Estado que cabe exercer seu papel na formulação de políticas que tenham por finalidade reduzir as desigualdades entre homens e mulheres e coíbam a exclusão social das mulheres. (PROGRAMA DE GOVERNO LULA, 2002)

Importante ressaltar que a frente popular democrática que assume o governo em 2003, tem como principal partido o Partido dos Trabalhadores (PT), cuja luta e militância das petistas feministas contribuiu para alargar o espaço de poder e decisão das mulheres no interior do partido, bem como para construir a concepção de políticas para as mulheres como responsabilidade do Estado. O PT já havia governado estados e municípios e mesmo que de forma distintas suas administrações haviam instituído organismos cujas responsabilidades eram a elaboração, coordenação e implementação, conjunta com outros órgãos, de políticas voltadas a alterar as desigualdades entre mulheres e homens.

Kingdon (2007) definiria esse momento como uma janela de oportunidade para política pública para os defensores de uma determinada causa, que se deparam com um momento oportuno para chamar a atenção e oferecer soluções ao problema que procuram trazer para a agenda de prioridades de um governo.

A partir do primeiro dia de governo, foi apresentada uma nova institucionalidade para as políticas para as mulheres, como a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM)³⁰ como um mecanismo integrante da estrutura administrativa governamental, apoio institucional e orçamentário para a viabilização dos projetos e das políticas públicas para as mulheres. Resultaram desse esforço a criação de vários programas, a destinação de recursos específicos, além de três planos nacionais de políticas para mulheres.³¹

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, lançado em 2004, demonstrou o reconhecimento por parte do Estado das desigualdades que atingem as mulheres ao longo da história brasileira e a necessidade de implementar políticas públicas que tenham como foco as mulheres. O I Plano traduz o reconhecimento do papel do Estado, por meio de ações e políticas públicas, no enfrentamento das desigualdades entre homens e mulheres (BRASIL, 2006)

O Plano tinha como direção à institucionalização da Política Nacional para as Mulheres e sua implementação: com maior inserção da temática de gênero, raça/etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo; a criação de organismos

³⁰ A Secretaria de Políticas para as Mulheres foi criada pela Medida Provisória nº 103/2003, depois convertida na Lei nº 10.683, de 2003 e atualizada pela Lei nº 12.314, de 2010)

³¹ I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi sancionado pelo poder executivo, através do decreto n. 5.390/05; já o II PNPM foi regulamentado pelo decreto n. 6.387/08 e o III PNPM por meio do decreto n. 7.959/2013, de 13 de março de 2013.

governamentais estaduais e municipais para coordenação e gerenciamento das políticas para as mulheres; e os avanços na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas pública.

A segunda edição do PNPM em 2008 ampliou o escopo de atuação do Estado nas políticas públicas para as mulheres e traduziu a ratificação por parte do governo “as políticas de promoção da igualdade e de valorização das diversidades encontram-se em permanente processo de construção e aperfeiçoamento, e se constituem em responsabilidade de todos os órgãos que o integram” (BRASIL, 2008, p. 21).

O III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi lançado em 2013. Ele representou “um marco no processo de consolidação e amadurecimento das políticas para as mulheres” (BRASIL, 2013, p. 9). No que se refere as mulheres rurais ele trouxe um capítulo com o objetivo de promover o fortalecimento econômico e o direito à vida de qualidade das mulheres no meio rural, respeitando as especificidades das mulheres do campo e da floresta e comunidades tradicionais (inclusive ribeirinhas), com garantia do acesso à terra, aos bens, aos equipamentos e aos serviços públicos.

Para Bertollo (2016), o III plano inovou ao assumir a transversalidade como um de seus princípios. O documento trouxe como proposta para avançar na gestão pública em relação a posições políticas patriarcais de invisibilidade das mulheres. Para a autora ele inovava na introdução da dimensão da transversalidade de gênero como estratégia administrativa, sendo assim, a transversalidade de gênero um instrumento reorganizador dos processos decisórios políticos.

A institucionalidade da política para as mulheres, obteve avanços significativos neste período na inserção da temática de gênero no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo, conforme demonstrado nos Planos Plurianuais - PPA³² de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 do governo federal. O PPA de 2004-2007 inovou ao apresentar um objetivo sobre a inclusão social e equalização de oportunidades e da cidadania e construções de indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas como deficiência. Ele ainda previa formulação e execução das políticas públicas com recorte transversal. No PPA 2008-2011, trazia no quarto objetivo estratégico a proposta de fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos, dá ênfase à promoção da igualdade de gênero e raça e aos direitos humanos. Já o PPA 2012-2015, faz menção em ampliar a participação e o controle social no planejamento, monitoramento e

³² Plano Plurianual é o planejamento de gestão governamental que deve estabelecer “objetivos, diretrizes e metas” para um período de quatro anos de administração

avaliação das políticas públicas. Esse PPA sofreu emendas e incorporou as metas e indicadores do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, dando maior amplitude para o comitê de monitoramento do Plano.

Moraes e Silva (2017) reafirmam que a institucionalidade da política para as mulheres incide fundamentalmente pela discussão do papel do Estado na condução e priorização da garantia dos direitos ao segmento de mulheres, em toda a sua diversidade identitária, com ações e programas afirmativos que ampliem os direitos universais das políticas públicas de oportunidades, participação e benefícios.

5. IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA MULHERES RURAIS

Uma parte da literatura que analisa as políticas públicas a observa como um ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico (SOUZA, 2006), denominado de ciclo de políticas públicas. Esse ciclo perpassa por diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. A agenda dos movimentos de mulheres rurais, que analiso nessa dissertação, e que se constituiu no decorrer de suas lutas por anos, mas no período estudado foi sendo tratada de forma gradativa e relacional. Novas pautas de reivindicações foram sendo incorporadas na agenda das mulheres. Neste capítulo também descrevo as estratégias políticas que foram utilizadas para a implementação dos programas para responder a agenda, destacando os limites e as possibilidades, incluindo a correlação de forças entre Estado e movimentos.

Importante situar que em janeiro de 2003, quando inicia-se o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ele se propôs em fazer uma construção com base em novas perspectivas e estratégias com vistas à promoção da igualdade social e de gênero. Essas estratégias passaram pela reorganização da administração pública e nas peças orçamentárias do governo. E pela primeira vez um Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 trouxe como uma das suas diretrizes a transversalidade com perspectiva de gênero.

Essa abordagem de transversalidade envolveria a elaboração de “uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativa)” (BANDEIRA, 2005, p.5). Já Serra (2005) vai compreender transversalidade como instrumento gerencial que visa dotar as organizações de capacidades para fazer frente a uma realidade complexa e com a qual os instrumentos clássicos não têm conseguido dialogar a contento.

O capítulo está organizado da seguinte forma primeiro trago uma descrição da reformulação institucional ocorrida no MDA neste período, como a mudanças da estrutura, composição da equipe, os orçamentos alocados e a construção de espaços de participação das mulheres. Segundo Gomide e Pires (2014), são os processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos institucionais para a implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública. Por arranjos institucionais “entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2012, p. 3).

Na sequência, dou início à análise da evolução das pautas apresentadas pelos movimentos das mulheres rurais e seu processo de implementação. Para isso foram

observados os temas crédito, organização produtiva, acesso à terra e comercialização, que foram recorrentes nas pautas dirigidas ao MDA e outro fator importante é que esses são os temas que se referem ao acesso cidadania e estruturação da produção rural e impactam a vida das mulheres em relação à temática da autonomia financeira e produtiva.

Procurei olhar os processos decisórios dos arranjos institucionais e dos instrumentos utilizados para a implementação da política.

Por fim, trago as entrevistas em que gestores e lideranças dos movimentos de mulheres rurais falam dos desafios dos processos de implementação da agenda

5.1. A REFORMULAÇÃO INSTITUCIONAL DO MDA DE 2003 -2015

As reformulações e a orientação de transversalidade³³ na política do governo no período 2003/2015 em relação às mulheres também se expressaram no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com a sua reformulação institucional, que passou além de executar ações específicas para as mulheres rurais como também nas demais políticas de responsabilidade do ministério.

Essas profundas transformações na estrutura organizacional do MDA evidenciam a nova dinâmica de sua atuação. Para Grisa e Medeiros (2020), a aproximação do governo com os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e o intenso ativismo estatal, contribuiu para a emergência de diversas inovações na estrutura institucional e nas políticas públicas. Isso fica evidente logo no início da gestão em 2003, pois uma reorganização institucional, feita por parte do Governo Federal ampliou as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA com a transferência de programas antes de competência da Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), como foi o caso da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Gama e Leite (2017) apontam que de 2000 a 2016 a coordenação de políticas públicas para a agricultura esteve sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MAPA com competências em relação à política agrícola e fortalecimento do setor que se convencionou chamar de agricultura empresarial. Ao MDA foi atribuída a condução da reforma agrária, da coordenação das ações de promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural

³³ Transversalidade como “Forma de articulação horizontal, não hierárquica, que busca influenciar o desenho, a implementação e a gestão das políticas públicas” ou a “Incorporação de conceitos e práticas comuns; melhor integração e articulação entre os órgãos setoriais; divulgação e disseminação do conhecimento relativo ao tema nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não governamentais” - (BRASIL, 2004, p. 22)

denominado agricultura familiar, e se propõe implementar uma pauta para o reconhecimento das desigualdades sociais e de gênero.

Nesta reformulação, a assessoria de Ações Afirmativas, criada em 2001 no MDA torna-se em uma Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia - AEGRE vinculada ao gabinete do Ministro, junto a Secretária Executiva, suas atribuições foram dadas pelo Decreto Nº 5.033/2004 que estabelece, no seu artigo 7º “contribuir para o planejamento de gênero, raça e etnia com vistas à promoção de igualdade”.

Dada sua atribuição e sua posição institucional, a AEGRE passou a qualificar os programas existentes e impulsionar a criação de novas políticas públicas específicas para as Mulheres. Para isso, essa Assessoria passou a contar com um orçamento próprio que no período de 2003/2009, chegou a quase 104 milhões de reais, para ações exclusivas para mulheres, além dos recursos aportados em cada programa do MDA.³⁴

Em 2010, com uma nova reestruturação do MDA dada pelo decreto nº 7.255, de 04 de agosto de 2010, a AEGRE se insere na estrutura administrativa como uma Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), com as atribuições dada pelo art. 5º desse decreto de:

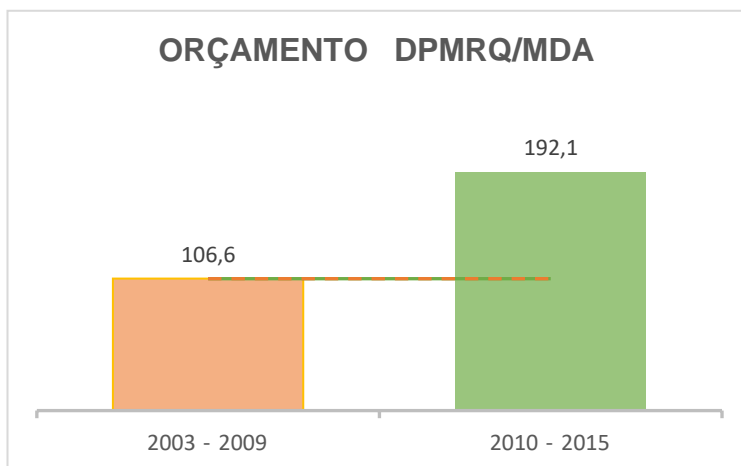
- (i) articular e elaborar ações transversais que levem em conta as necessidades de inclusão social, especialmente no que diz respeito ao acesso aos direitos econômicos das mulheres trabalhadoras rurais e das comunidades quilombolas;
- (ii) implementar ações, elaborar, promover e avaliar a execução de programas e projetos de promoção de igualdade, gênero, raça e etnia no âmbito do Ministério;
- (iii) contribuir para a formulação de políticas de promoção de igualdade de gênero e raça; e
- (iv) articular ações interinstitucionais necessárias para a implementação de políticas públicas para mulheres trabalhadoras rurais e das comunidades quilombolas.

A natureza da DPMRQ fica explícita nas suas atribuições: transversalizar e executar as políticas específicas, ou seja, o seu papel era de incidir nas políticas agrícolas e agrárias desenvolvidas pelo MDA, além de formular, implementar e executar políticas específicas para mulher rurais.

³⁴ Neste período em vários documentos e pesquisa também podemos encontrar a referência PPIGRE – Programa de Promoção a Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, como uma estrutura, essa referência se refere ao nome do programa orçamentário, onde se aloca os recursos da então AEGRE.

Para essa tarefa, foi alocado um orçamento próprio³⁵ que no período dos cinco anos seguintes foi 192 milhões de reais, ou seja, perfazendo um total de recursos no período estudado de cerca de 298 milhões de reais. A evolução do orçamento pode ser observada na Figura 1.

Figura 1 - Informações Orçamentárias da DPMRQ



Fonte: HORA et al. 2015

Sua inserção como Diretoria na estrutura administrativa do MDA, junto à Secretaria Executiva do Ministério, permitiu uma maior capacidade de diálogo com as demais unidades do MDA e do INCRA, garantindo articulação transversal de ações de promoção da igualdade de gênero, além da execução de políticas específicas (BRASIL, 2014), como podemos observar na Figura 2.

³⁵ Esses valores são referentes a Lei Orçamentaria Anual – LOA, o orçamento 2015 foi inserido o definido no Projeto de Lei Orçamentaria Anual - PLOA

Figura 2 - Organograma do Ministério do Desenvolvimento Agrário – 2010



Fonte: Elaboração autora a partir do Decreto nº 7.255, de 04 de agosto de 2010

Essa reorganização supria os elementos de dificuldades apontados por Rocha (2013) na implantação de organismos específicos para mulheres pelos governos:

- Institucionalidade (falta de autonomia das coordenadorias e estrutura organizacional);
- Recursos Humanos (insuficiência de pessoal e precarização da situação funcional; deficiência/falta de pessoal capacitado nas temáticas de gênero e gestão pública; processos técnicos de avaliação e planejamento de políticas públicas; e sensibilizados ao tema);
- Financeiros (reduzido orçamento).

A incidência da DPMRQ nas ações transversais foram evidenciadas por Couto (2019), na incorporação de metas específicas para mulheres rurais em programas e planos de outras secretarias do MDA, no INCRA e no 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. As ações finalísticas vamos apresentar nos próximos itens.

A ampliação do corpo técnico do MDA só aconteceu em 2008 com a realização do primeiro concurso para a contratação de servidores efetivos do órgão. Até então o Ministério trabalhava com servidores cedidos de outros órgãos, cargos comissionados de livre provimento dos gestores (de confiança) e consultorias, essa última com todas as limitações de um contrato por produto³⁶. (QUADRADO, 2016)

No que se refere às orientações para implementação dessa agenda, Couto (2019) afirma que 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. Esta perspectiva é confirmada quando se analisa a formação da equipe da AEGRE. Suas integrantes, nomeadas em cargos de confiança compunham uma pequena equipe e vinham de uma atuação e formação política inerentes aos movimentos populares. Todas eram feministas e haviam trabalhado em administrações municipais, estaduais ou no poder legislativo.³⁷ Essa primeira equipe também contava com consultoras e consultores que atuaram em movimentos rurais e no feminismo.

Esse período do governo federal é caracterizado como resultado do ativismo institucional, que “é um conceito que fornece inteligibilidade a um tipo de conexão específica entre Estado e movimentos que é expressa pela ocupação de cargos oficiais e não eletivos no Estado por atores oriundos dos movimentos sociais.” (CAYRES, 2017 p.83)

Esse comprometimento das equipes técnicas com a causa feminista, na avaliação de Siliprandi (2017), ofereceu condições técnicas e políticas para que a inércia institucional discriminatória fosse rompida. Já para a pesquisadora Fernanda Papa (2012) ao analisar a transversalização das políticas para mulheres atribui o perfil técnico-político da equipe de gestão, para explicar como o MDA conseguiu implementar o reconhecimento da desigualdade entre homens e mulheres, sendo esse um dos vetores importantes para a definição das políticas públicas no âmbito do MDA.

Essa conclusão da pesquisadora se dá com base que o que vimos neste período no interior dos diferentes ministérios foi a criação dos comitês de gênero, comissões para a igualdade de oportunidades e similares que tinham o objetivo de potencializar as ações da

³⁶ Esses consultoras e consultores eram contratados por meio de parceria com organismo internacionais, e seus contratos eram para objetivos específicos em geral estudos, fornecer subsídios para análise, todas as atividades específicas.

³⁷ Andrea Butto, professora na Universidade Federal Rural de Recife, militante feminista, foi Coordenadora na Coordenadoria de Mulheres na prefeitura de Recife e diretora da DPMRQ; Renata Leite, militante feminista, foi assessora agrária e sindical do PT, assessora política no legislativo em São Paulo e coordenadora geral de organização produtiva e comercialização da DPMRQ; Francisca Rocicleide Silva, militante feminista, foi Assessora Técnica da Secretaria do Trabalho do governo estado do Rio Grande do Sul e assessora de gênero da DPMRQ.

SPM. Mas as atuações ficavam limitada diante do desafio da elaboração e execução de políticas para mulheres.

Podemos concluir que a reformulação institucional que ocorreu no MDA partiu por orientação do governo federal que trouxe no seu Plano de Governo a redução das desigualdades entre homens e mulheres. Somou-se a isso a pressão dos movimentos demulheres rurais em apresentarem suas pautas de reivindicações e a decisão política do seu corpo diretivo que vinha de uma militância feminista, em criar estratégias para a absorção da agenda e a construção de mecanismo institucional capaz de elaboração da política paramulheres rurais.

5.2. ESPAÇOS DE GESTÃO E ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO

A vitória eleitoral de uma frente democrática liderada por um partido de esquerda, em 2002, estabeleceu no Brasil um novo padrão na relação entre o Estado e a sociedade. No início da gestão do governo Lula, em 2003, foram realizadas ações no sentido de ampliar a participação da sociedade na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Segundo o próprio governo, “o exercício da democracia participativa se efetivou com a criação e realização dos Conselhos de Direitos, Ouvidorias, Mesas e Conferências Nacionais por ministérios e secretarias especiais do governo federal” (SECRETARIA-GERAL, 2005 p.10). Além de ações de governo concernentes à participação social, inicialmente deve-se ressaltar o processo de discussão do Plano Plurianual 2004-2007 – PPA. Realizado no primeiro ano de governo, reuniu em audiências públicas, em todas as unidades da federação, mais de duas mil entidades sociais para o debate de investimentos do Governo Federal. (SOUZA, Clovis, 2008)

A eleição do presidente Lula criou, naturalmente, uma expectativa dos movimentos sociais que reivindicavam uma democracia de alta intensidade, participativa e com protagonismo popular. Silva (2012) cita o amplo leque de alianças necessário à vitória eleitoral que se traduziu na composição dos Ministérios, na formulação das políticas e na baseada coalizão governista no Parlamento. Esse arranjo deu mais resultados em alguns setores do governo, principalmente aqueles que tinham um relacionamento com os movimentos sociais.

A participação social, enquanto um método de gestão do governo federal, diversificou os canais de interlocução entre Estado e organizações da sociedade civil para elaboração e gestão de políticas nacionais (VAZ; PIRES, 2011). No MDA o espaço nacional de

concertação era o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)³⁸, que tinha por objetivo propor diretrizes para a implementação e formulação de políticas públicas em desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar³⁹. Com a reestruturação, pelo decreto presidencial nº 4.854/03 ele se tornou paritário entre sociedade civil e governo, e incorporou a representação das mulheres rurais. Para Couto (2019, p.52):

Outra mudança importante realizada no âmbito do Condraf, com objetivo de ampliar a participação das mulheres rurais nos espaços de gestão e 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 Etnia, em 2004. 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.

O Comitê a que se refere a autora era formado por representantes do Governo Federal e de mulheres do Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), da Secretaria de Mulheres da CONTAG e da FETRAF, do Movimento de Mulheres Quebradeiras de Coco (MIQCB), Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR) e do Movimento de Mulheres Indígenas (CONAMI) e representação dos ministérios. (COUTO, 2019).

O Condraf tinha vários comitês temáticos, que se reuniam um dia antes da reunião do pleno do Conselho. Como estratégia de transversalização as mulheres faziam suas reuniões antes dos comitês temáticos. Nesse espaço e traçavam suas estratégias para a participação nos comitês e para a reunião do pleno, buscando não apenas ampliar a articulação política, mas também buscavam uma unificação das mulheres em torno de agendas e propostas comuns.

Foi a partir desses acordos construídos que as mulheres passaram a participar ativamente de todos os outros espaços. Segundo Moreira (2019, p.19), “É interessante lembrar que a DPMRQ teve um papel central para dinamizar a atuação nesse espaço, pois eram elas que traziam elementos concretos para a conversa, propondo caminhos dentro da institucionalidade”

A incorporação das temáticas dos movimentos feministas nas instâncias governamentais ressaltou a necessidade de “inventar novas formas de fazer política para promover mudanças que visam garantir a igualdade de oportunidades para as mulheres”. (ALVAREZ, 2000, p.414).

³⁸ A sigla original do Conselho quando da sua criação era CNDRS criado em 1999. 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.

³⁹ O CONDRAF foi extinto pelo Decreto nº 9.186, de 2017

A atuação das mulheres no Condraf⁴⁰, no período estudado, foi de ampla articulação e mobilização e pactuação de agendas e propostas unificadas em torno de temas e pautas prioritárias dos movimentos, ainda que essa participação não se desse de maneiras uniformes, já que cada movimento tem seus processos organizativos e formas distintas de abordarem as suas lutas.

Em 2006, houve a realização, por parte do Condraf, de uma Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e, com a intervenção das mulheres, foi aprovado a paridade entre homens e mulheres como critério de composição dos órgãos colegiados, além de diversas diretrizes voltadas para a promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Em 2008 antecedendo a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS) foi realizada pelos movimentos de mulheres rurais a Campanha “Igualdade com Paridade” pela adoção de cota mínima de 30% de mulheres nas delegações estaduais para a I Conferência Nacional. O resultado foi uma delegação composta por 44% de mulheres e a adoção de um conjunto de diretrizes que nortearam a elaboração da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural.

Butto e Hora (2014) apontam que essas iniciativas se desdobraram na II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em 2013, garantindo a participação de 50% mulheres entre os delegados e delegadas⁴¹ e resultou em um conjunto de propostas aprovadas na Conferência que demonstram uma transição no desenho da política pública da perspectiva das “cotas para mulheres” para a “participação com paridade”. Para as autoras, a participação das mulheres na II CNDRSS teve um simbolismo marcante na afirmação da autoestima delas e no reconhecimento e legitimidade da sua luta por direitos e por efetividade da política pública. Segundo Butto e Hora (2014, p.41):

Resultados importantes são mostrados nas 100 propostas finais da Conferência que buscam garantir direitos às mulheres, como: 50% do público a ser atendido pela ATER; paridade entre homens e mulheres nas equipes técnicas; 50% de mulheres nos Colegiados Territoriais; paridade entre representação de homens e mulheres nos Conselhos. Outras propostas apontaram para a obrigatoriedade de 30% do crédito para as mulheres; 30% dos recursos dos projetos de ATER a serem destinados para mulheres; obrigatoriedade de recreação infantil em atividades coletivas de ATER e dos Colegiados; 30% de organizações de mulheres nos Colegiados.

⁴⁰ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias-spm/noticias/2014/02/18-02-2013-comite-de-politicas-para-as-mulheres-rurais-faz-avaliacao-de-conferencia>

⁴¹ A II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário foi a primeira conferência nacional realizada com paridade de gênero.

Figura 3- Mulheres do campo debatem propostas na 2ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário



Foto: Arquivo MDA, 2013

Para além das conferências e conselhos, outra estratégia utilizada pela DPMRQ foram a constituição dos comitês gestores das políticas públicas, além dos de coordenação da diretoria como o 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. Os demais tinham a presença das mulheres com participação ativa de todos os movimentos mulheres rurais como Comitê de Assistência técnica e Extensão Rural (Ater) do Condraf, Grupo de Trabalho Operacional, que discutiu a chamada de Ater para Agroecologia, Grupo de Trabalho de Crédito e Agroecologia e Fórum do Crédito

Esses comitês tinham caráter deliberativo para os encaminhamentos das propostas tiradas e seus objetivos eram de proporcionar espaços de diálogo técnico de construção de proposta entre gestores/as, acadêmicos/as e técnicos/as. Também se propunha a discutir a execução e os detalhes para a implementação da política. A Figura 4 mostra o formato dessas reuniões dos comitês gestores de política.

Figura 4 - Reunião do Comitê do POPMR



FOTO – Arquivo MDA/2014

Para Jacobi (2003) este processo de gestão através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado, possibilitou que a sociedade civil conhecesse seu funcionamento e seus limites e pudesse estimular a construção de uma relação de corresponsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

Por sua vez, Urbinati (2006) reconhece que decisões são construídas ao longo do tempo, com interregnos entre os diversos momentos de decisão, ela argumenta que a representação envolve um aspecto de tentativa e erro que amplia as oportunidades de debate e torna as questões mais claras.

A importância desses espaços de concertação, com a inclusão de atores e atrizes trouxe ao arranjo institucional da implementação uma interação, elaborando ações em consonância com os diversos valores, referências, desejos e necessidades, bem como buscando resolver problemas de quem estava recebendo a política pública.

Outro ponto importante notado foi a evolução das pautas de reivindicações que os movimentos de mulheres rurais apresentaram neste período, como veremos mais adiante. A partir do momento que elas começam a entender os mecanismos de elaboração e implementação e como se configuram os orçamentos, podendo assim detalhar suas demandas e qualificar suas reivindicações.

5.3. PARCERIAS NA IMPLEMENTAÇÃO

A implementação da política pública passa por permear toda estrutura do estado inclusive com a ação de gestores de âmbito local. O MDA inaugurou no seu primeiro ano de governo uma estratégia de desenvolvimento rural a partir da abordagem territorial que ganhou uma dimensão mais ampla e constituiu uma agenda articulação inter-federativa, priorizando as áreas de maior concentração de pobreza. O modelo de gestão tinha como foco a constituição do colegiado territorial, com um papel de importância na operacionalização da estratégia de desenvolvimento territorial e o seu fortalecimento era central para a gestão social (BUTTO E HORA, 2014).

No segundo mandato do Presidente Lula (2007/2010), essa política ganhou uma dimensão mais complexa com a criação de uma agenda social, através do Programa Território da Cidadania. Foram criados 120 territórios da cidadania, que envolvia 1.851 municípios e atingiu 13 milhões de pessoas, sendo 46% da população rural. Esse programa estabelecia uma pactuação de estratégia de efetivação, integração, a partir de uma matriz de ações e eixos de atuações para oferta de política pública. (DELGADO, 2011)

Essa forma de gestão também entrou na estratégia de efetivação para implementação das políticas para mulheres rurais, na tentativa de superar os limites e barreiras de acesso delas às políticas públicas. A dimensão dessa atuação não poderia passar apenas na reorientação de atos normativos e foi necessário garantir a presença das mulheres nos espaços dos comitês territoriais. A DPMRQ assim como o MDA, não possuía uma estrutura capilarizada nesses territórios e, para garantir presença e capacidade de incidência nos processos locais, foi estabelecida uma parceria com ONGs feministas, que combinava formação e articulação para a auto-organização das mulheres nos territórios.

O MDA promoveu um convênio com a Sempre Viva Organização Feminista (SOF) e o Centro Feminista 8 de Março (CF8)⁴², em 2008, para apoiar na auto-organização e a formação política de mulheres rurais e promover o acesso às políticas públicas no âmbito do Programa Territórios de Cidadania (PTC) em 86 territórios da cidadania. O plano de trabalho que estava proposto contemplava a realização de diagnóstico da implementação das políticas públicas para cada um dos territórios, a partir do ponto de vista de diversos atores e o envolvimento de gestores locais em todo o processo. O plano de trabalho objetivava também construir e fortalecer o compromisso dessas instituições com a execução e inclusão das

⁴²Convênio MDA nº 700427/2008 (SOF) e Convênio MDA nº 701362/2008 (CF8).

mulheres nas políticas definidas para o território, para isso foi incorporada uma articuladora territorial. Segundo Butto et al. (2014, p.12)

“A estratégia foi construída em diálogo com organizações mistas e gestores nos espaços de construção dos planos de desenvolvimento para os territórios, mas também na execução combinada das políticas que fortalecem a organização produtiva das mulheres.”

Os documentos de prestação de contas⁴³ dos convênios com as duas organizações apresentou que, além das atividades realizadas, eles possibilitaram a constituição de 80 Comitês Territoriais de Mulheres. Ainda potencializou a execução das políticas públicas, sendo que estas passaram a ser implementadas de maneira mais satisfatória a partir da auto-organização das mulheres e da mobilização social nos territórios. O documento afirma que ambas as organizações desenvolveram estratégias e formas originais para alcançar os objetivos definidos nas ações governamentais (DPMRQ/MDA, 2014).

Portanto, a implementação das políticas nos territórios pode ser vista, conforme Silva e Melo (2000), como um jogo no qual há uma interação e negociação entre os implementadores e os diversos atores e recursos envolvidos na política. Ou seja, a implementação se dá através de uma rede de agentes públicos e atores não governamentais.

5.4. DA PAUTA REIVINDICADA À POLÍTICA IMPLEMENTADA

Com a redefinição das atribuições da Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR), em 2003, ela assume o papel de principal porta de entrada das demandas sociais no Poder Executivo Federal. Segundo a Secretaria Geral (2011, p.15)

Até este momento, não havia, no âmbito do Poder Executivo Federal uma instituição responsável por coordenar essa interlocução com a sociedade civil. Uma das primeiras medidas do novo governo foi redefinir as atribuições da Secretaria Geral da Presidência da República, que passou a coordenar o diálogo do governo com a sociedade civil, através da Medida Provisória n° 103, de 1° de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

Durante o período 2003 a 2015, havia a organização de um fluxo e procedimento para o recebimento das pautas de reivindicações do qual presenciei enquanto gestora no MDA. Os movimentos rurais, em geral, antes da entrega de uma pauta de reivindicação realizavam

⁴³ Nota Técnica n° 87/2014/DPMRQ/MDA

uma mobilização na qual reuniam milhares de militantes em Brasília ou realizavam um ato de repercussão política, como a ocupação de um prédio público. A Secretaria Geral e o MDA recebiam as pautas de reivindicações, cada item das pautas era distribuído aos ministérios competentes, que abriam suas mesas de negociações com os movimentos. Após um período de reuniões, que podia variar de dias ou semanas, os ministérios preparavam um Caderno de Respostas, era entregue aos movimentos pelo Presidente (a) da República, com o que poderia ser atendido ou não.

A primeira pauta de mulheres rurais que foi recebida e negociada pelo governo, aconteceu em 2003 com a 2ª Marcha das Margaridas, com o lema “2003 razões para marchar contra fome, pobreza e violência sexista”. Tinha como eixos prioritários: acesso da mulher à terra, meio ambiente com foco na sustentabilidade do manejo das águas e agroecologia, política permanente de recuperação do salário-mínimo, saúde pública com assistência integral à mulher e combate à violência sexista, outras formas de discriminação e violência no campo.

O processo de construção dessas pautas, no caso das Marcha das Margaridas, tem uma metodologia que abrange momentos de debate e discussão em nível nacional, resultando em uma primeira versão deste Documento. Esta versão é compartilhada com as mulheres trabalhadoras rurais localizadas nos Estados e Municípios, com ênfase para inclusão de temas e propostas que são incorporadas ao texto-base. No período estudado foram realizadas quatro Marcha das Margaridas (MORENO, 2013).

Figura 5 - Marcha das Margaridas - Brasília - 2015



Fonte: Foto José Cruz/Agência Brasil 2015

Esse processo de organização da Marcha Margaridas leva meses, com o passar dos anos, foi ampliando a capacidade de organização e mobilização, chegando em 2015 a quantitativo de 100 mil mulheres reunidas em Brasília (CONTAG, 2015). A Figura 5 nos mostra um visual dessas mobilizações.

A partir de 2007 na terceira edição da Marcha das Margaridas, houve a decisão de que anualmente haveria realização de um espaço de encontro denominado “Jornada das Margaridas”, no qual as mulheres representantes das secretarias/comissões de mulheres e as organizações parceiras avaliavam o caminhar das negociações, a resposta do governo às reivindicações pautadas e traçam suas ações (AGUIAR, 2015).

O movimento de mulheres vinculados a Via Campesina, como o MMC e mulheres do MST, também apresentavam suas pautas, essas passavam pela organização na base, no que elas chamam de jornada de luta. As jornadas de luta ocorrem sempre no dia 8 de março, o Dia Internacional da Mulher. Elas são formadas por eventos públicos de grande impacto como ocupações de fazendas, de prédios públicos e de redes de *fastfood*. A Figura 6 ilustra uma ocupação em 2015 na empresa Susano Papel Celulose, em Itapetininga (SP), realizadas pelos movimentos que se organizam pela Via Campesina numa das Jornadas Nacional de Luta

Figura 6 - Jornada Nacional de Luta das Mulheres Camponesas em 2015



Fonte: Blogspot do Fórum Norte pela Democracia 2015

A partir das análises das pautas, se percebe que elas influenciaram a construção de uma agenda de políticas públicas para as mulheres rurais, no âmbito do governo federal. Nos itens da pauta que eram direcionados ao MDA, havia pontos que propunham uma reforma estrutural para a política pública do desenvolvimento rural, que passaram pela titularidade da

terra, documentação civil, trabalhista e pela pauta de autonomia econômica, como garantia de crédito diferenciado e fortalecimento das mulheres para gestão dos empreendimentos.

Os temas de acesso à terra, documentação, crédito, organização produtiva e comercialização, foram definidos para análise da evolução das pautas apresentadas pelos movimentos das mulheres rurais e o processo de implementação das políticas, pois foram temas que impactaram na estruturação da produção rural e se destacaram por serem recorrentes nas pautas dirigidas ao MDA ao longo do período de 2003 a 2015, como será apresentado na sequência.

5.4.1. Acesso a Terra

Para as mulheres rurais a luta pela terra vai para além do acesso e passa por sua titularidade, pois só assim ela pode usufruir da renda e de todos os benefícios econômicos e sociais. Com a titularidades criam-se condições dignas e justas para sua permanência no campo, diminuindo a pobreza e a desigualdade e restabelecendo os seus direitos como verdadeira cidadã. O direito das mulheres à terra é menor que os homens no mundo todo, na América Latina e, dentro dela, o Brasil não é exceção (PAULILO, 2016, p. 189):

Quanto ao direito à terra por parte das mulheres, ele segue as restrições do direito à propriedade nos países onde não há um direito agrário separado do direito civil, como é o caso no Brasil. Ao falarmos da propriedade da terra, estaremos nos referindo apenas às explorações familiares, em que predomina a forma de trabalho que estamos analisando. Porém, mesmo quando o direito garante a igualdade de gênero, isso não significa que na partilha da propriedade agrícola as filhas herdem como os filhos.

A exclusão das mulheres à titularidade da terra deixa as mulheres desprovidas de suas terras quando enviuvavam - seja como arrendatárias, trabalhadoras assalariadas ou nos assentamentos de reforma agrária, além de excluí-las das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Os direitos formais das mulheres à terra foram conseguidos na Constituição Federal de 1988, que no art. 189 define que em relação ao acesso à terra, os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. O Parágrafo Único afirma que: O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei. (CF,1988). Mas, até o censo da reforma

agraria 1996/1997, indicava que as mulheres ainda representavam 12,6% dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

Essa baixa representação foi motivo de reivindicações nas 1ª e 2ª Marcha das Margarias. As pautas demandavam a readequação do Sistema de Informações nos processos de Reforma Agrária (SIPRA), para que esse fornecesse informações precisas sobre a titulação conjunta, tornasse obrigatória a titulação conjunta e que a emissão e titulação fosse em nome do homem e da mulher, independente do estado civil do casal. (CONTAG, 2003).

Para atender a demanda foi editada a portaria nº 981/2003, pelo INCRA que tornou obrigatória a titulação conjunta da terra para lotes de assentamentos constituído por casal em situação de casamento ou de união estável.

Para isso, foi necessária a alteração em todos os instrumentos e procedimentos que se referiram aos certificados de cadastro de imóveis e cadastro das famílias. Dentre as principais alterações, as famílias passaram a declarar obrigatoriamente sua condição civil e todos os cadastros passaram ter a identificação obrigatória de sexo, ou seja, alterar todos os formulários e formas de abordagem na família, impactando diretamente a equipe de servidores de campo. Segundo Cayres (2017, p.73):

os processos de decisão e implementação de políticas públicas exige voltar o olhar não apenas para as macroestruturas estatais, mas igualmente para o conjunto de atores que “habitam as instituições”, que interagem dentro da burocracia pública nos seus múltiplos níveis e que, por meio dessas dinâmicas interativas, interpretam, coordenam e (re)significam as atividades nas quais estão envolvidos.

Reconhecer o direito da mulher à terra foi decisivo para aumentar o seu poder de negociação dentro da família e da comunidade. Para Deere (2004), esse é um dos argumentos da importância do reconhecimento das mulheres a terra. O segundo argumento, citado pela autora é o produtivista, que se refere ao reconhecimento de que o direito da mulher à terra está associado com o aumento do bem-estar das mulheres e de seus filhos, bem como de sua produtividade, e, portanto, com o bem-estar de sua comunidade e sociedade.

O depoimento de uma assentada do RN, ao Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (2012), ilustra os argumentos da pesquisadora:

"Nós, que vivemos em área de assentamento, sabemos da dificuldade da participação das mulheres dentro da comunidade. A titulação da terra proporcionou desde essa intervenção dentro do assentamento até o acesso às

políticas públicas de comercialização e de crédito oferecidas pelo governo", Francisca Eliane de Lima, conhecida como Neneide, de 39 anos⁴⁴

Com a efetivação da titulação conjunta, esse tema sai das pautas de reivindicações. Mas houve necessidade de acompanhamento de sua implementação pelos movimentos de mulheres rurais. Em 2005, com o objetivo de difundir e avaliar a execução dessa política o MDA/INCRA promoveu os encontros regionais de políticas para as mulheres assentadas. Esses encontros, segundo relatório, foram organizados em reuniões nacionais envolvendo representantes dos movimentos de mulheres rurais assentadas da reforma agrária⁴⁵ e gestores dos programas nacionais, para que os objetivos, a programação, metodologia e cronograma fossem objeto de definição coletiva. Como parte dos objetivos específicos estava difundir a posse conjunta da terra nos lotes da reforma agrária, debater modelos de assentamento em sua relação com as mulheres.

Alguns autores reconhecem que o processo de implementação acontece a partir dessa interação, mas é necessário que se leve em conta as questões de cooperação e conflito (LAZIN, 1994; GRINDLE, 1977). Segundo eles é necessária uma visão ampla da implementação das políticas públicas, considerando não apenas a burocracia implementadora, mas sua relação as práticas realizadas pelos agentes implementadores e a interação que se estabelece ao longo da implementação.

A síntese destes encontros foi apresentada em forma de relatório, que trouxe a necessidade de se realizar a capacitação sobre o acesso das mulheres à terra para os servidores/as, de forma a buscar um maior suporte na área apontava ainda que a metodologia fosse participativa. Um detalhe que chama atenção, nessa passagem dos relatórios, é que há um destaque para que essas capacitações contassem com a presença de técnicos da sede Brasília. Talvez porque uma das críticas das mulheres dos movimentos que participaram era em relação a postura dos técnicos (homens) locais. Relatado em relatório apresentado pelo MDA (2006, p.33-34):

Várias assentadas declararam que por uma iniciativa individual servidores acabam adotando práticas de privilegiam o acesso exclusivo dos homens aos lotes de terra. Em situações de separação, namoro, titulação e mesmo de candidaturas de mulheres solteiras, os técnicos secundarizam os direitos das mulheres à terra e elas por ausência de orientação mais adequada acabam sendo lesadas dos seus direitos adquiridos.

⁴⁴ <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/crece-o-numero-de-mulheres-titulares-de-terra-da-reforma-agraria>

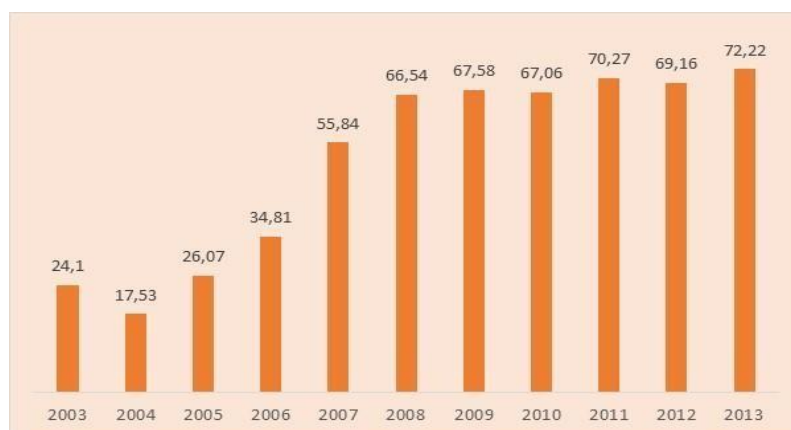
⁴⁵ Setor de gênero do MST, comissão de mulheres da Contag, representação de mulheres da Fetraf, MLST, MTL

O que mostra que para que a política pública chegue ao seu destinatário final, as técnicas(os) precisam no primeiro momento da implementação de uma interação mais próximas com os agentes responsáveis pelo processo de decisão. Interação que pode ser compreendida na capacitação e sensibilização desses operadores e de normatização de métodos e procedimentos.

Para que fosse dado um maior detalhamento nas orientações que buscam implantar o acesso igualitário das mulheres à terra, em 2007, o INCRA publicou a Instrução Normativa (IN) nº 38/2007. Essa portaria estabeleceu um novo modelo de formulário de inscrição da/o candidata/o, com alteração no Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária do INCRA (SIPRA), criando um campo de identificação específico para a Mulher Candidata e Homem Candidato, reconhecendo que a “família” pode ser composta por mulheres e homens e ambos são responsáveis pelo lote. Outro ponto alterado foi a sistemática de classificação das famílias beneficiárias da reforma agrária passou a adotar critérios complementares, dando preferência às famílias chefiadas por mulheres, a fim de garantir o seu acesso à terra, independente da sua condição civil. Assim a mulher chefe de família recebe maior pontuação dentre os/as candidatos, oportunizando seu acesso à terra na reforma agrária. (MDA, 2010).

Os resultados dessas alterações podem ser ilustrados pelos números de beneficiadas pela titulação no período analisado. Na reforma agrária, em 2013, as mulheres representavam 70% dentre os titulares registrados, sendo que em 2003 elas eram 24%. As mulheres chefes de famílias representavam 23% do público beneficiário da titulação em 2013, sendo que em 2003 elas eram 13%. A evolução do número de mulheres assentadas pelo Programa de Reforma Agrária pode ser observada nas Figuras 7 e 8.

Figura 7 - Percentual de Mulheres Assentadas pelo Incra de 2003-2013⁴⁶



Fonte: HORA et al. 2015

⁴⁶ Estes números incluem as mulheres chefes de família.

Figura 8 - Mulheres Chefes de Família (MCF) nos assentamentos do INCRA – 2003/2013

Ano	Total	Total MCF	%MCF em relação ao total
2003	36.301	4.951	13,64
2004	81.254	7.483	9,21
2005	127.506	20.120	15,78
2006	136.358	29.971	21,98
2007	67.535	15.574	23,06
2008	68.135	12.063	17,7
2009	55.025	11.843	21,52
2010	38.653	8.139	21,06
2011	22.495	4.731	21,03
2012	23.113	5.106	22,09
2013	30.584	7.063	23,09

Fonte: HORA et al. 2015

É necessária uma observação sobre esse tema. Como a titulação conjunta foi atendida no primeiro ano do governo, ela não apareceu mais como uma demanda nas pautas, por isso não apresentei um quadro. Mas essa ação abriu um processo para que as demais políticas para os assentamentos incorporassem diretrizes e orientações com enfoque de gênero. Foram realizadas várias ações no sentido de promover intervenções nas políticas destinadas para os assentamentos da reforma agrária, entre elas, a Normativa N° 38 de 13 de março de 2007 que criou a modalidade adicional Apoio Mulher no crédito instalação. Esse crédito era voltado para o apoio e estruturação dos grupos produtivos de mulheres assentadas. Inicialmente essa modalidade de crédito limitava o acesso para assentamentos criados a partir de 2008, a Norma de Execução N° 86 de 4 de novembro de 2009 ampliou este direito para os assentamentos criados a partir de 1° de janeiro de 2000.

A efetivação do acesso à terra para as assentadas propiciou a problematização acerca da invisibilidade das mulheres na produção e economia dos assentamentos decorrentes da histórica desigualdade de gênero. Nesse sentido, ampliou-se o diálogo com os movimentos feministas no sentido de implementar políticas e ações orientadas a organização produtiva e a visibilidade do trabalho realizado pelas mulheres.

5.4.2. Documentação da Trabalhadora Rural

Uma das importantes conquistas na Constituição de 1988 foi o acesso das mulheres rurais aos direitos previdenciários, se igualando aos homens com a universalização desses direitos, uma vez que antes desse período os direitos previdenciários que existiam para o meio

rural eram concedidos em nome do “chefe de família”, deixando as mulheres excluídas (BRUMER, 2004).

A efetivação do acesso das mulheres rurais à Previdência Rural, no entanto, implicou em uma série de outras questões, a primeira delas sendo a documentação e a comprovação do trabalho na agricultura familiar.

Buscando enfrentar situações como estas o movimento de mulheres rurais intensifica suas mobilizações e campanhas para tentar garantir o acesso das mulheres a seus direitos, lançando em 1991 a campanha “Quando alguém lhe perguntar, declare sua profissão: trabalhadora rural, lavradora ou agricultora” como esforço para conscientizar as mulheres na importância de formalmente se identificarem como trabalhadoras rurais e facilitar seu acesso à previdência, introduzindo na vida dessas mulheres toda uma linguagem e aparatos pouco conhecidos por elas: provas, documentos e legislação (CORDEIRO, 2007).

A falta de documento já constava em pautas de reivindicações e campanhas organizadas que os movimentos de mulheres rurais protagonizaram na década de 1990, na busca de soluções. Um dos marcos dessa luta pela documentação das mulheres rurais se deu em 1997, quando a Articulação Nacional de Trabalhadoras Rurais (ANMTR) lançou a Campanha Nacional de Documentação intitulada "Nenhuma Trabalhadora Rural sem Documentos". No Nordeste, a Campanha de Documentação foi organizada pelo MMTR-NE. Segundo Butto (2006, p. 90)

Em meados da década de 1990 as trabalhadoras rurais politizam a questão e denunciam que historicamente o estado e a sociedade brasileira fecharam os olhos para quem vivia uma situação social e econômica desfavorável (...) Em âmbito nacional o debate sobre a documentação das trabalhadoras rurais alcançou notoriedade quando, em 1997, a articulação nacional de Trabalhadoras Rurais – ANMTR lançou a Campanha nacional de documentação da Trabalhadora Rural com o lema Nenhuma Trabalhadora Rural sem Documentos. As trabalhadoras rurais passaram a sensibilizar o movimento sindical rural, Ongs, igrejas, os governos (federal, estadual e municipal) em torno da campanha.

A autora ainda problematiza que a falta de documentos ou de documentação incompleta faz que as mulheres enfrentem dificuldades para ter acesso as políticas públicas pois “não ter documentos é não encontrar lugar nem amparo no contexto institucional, social e político.” (BUTTO, 2006, p 90).

As reivindicações das mulheres rurais tinham também um caráter mais abrangentes de direitos, como é o caso do acesso à documentação básica. A conquista da obrigatoriedade da titularidade conjunta da terra obrigatória (Portaria 981, 2/10/2003) e da linha de crédito

específica para mulheres (Pronaf Mulher, 2004), deu relevo e importância a reivindicação de documentação das mulheres rurais, levando ao MDA intervir nessa política.

No Brasil há vários tipos de documentos de identificação, não existe um único órgão que os emite e nenhum local que centraliza essa emissão e os seus procedimentos⁴⁷, o que traz dificuldades adicionais para as mulheres que vivem nas áreas rurais, já que estes órgãos em geral estão localizados ou nas capitais ou regiões metropolitanas.

No decorrer do período estudado, todos os movimentos tinham em suas pautas o tema da documentação conforme o Quadro 1. Esse foi um tema da pauta que unificava todos os movimentos de mulheres rurais. Diferente do tema da titulação conjunta, o da documentação se manteve na pauta dos movimentos até 2011, mesmo com Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural em funcionamento. O tema da documentação aparecia sempre no sentido de ampliação dos serviços. Na pauta da MM2007 houve uma demanda pela universalização do acesso e, em 2011, a demanda foi tornar o programa uma política de Estado permanente⁴⁸.

⁴⁷ O Cadastro de Pessoa Física (CPF) é emitido por instituições bancárias, agências dos correios e órgãos públicos através de convênios com a Receita Federal; a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) é emitida pelas Delegacias Regionais do Trabalho e Subdelegacias, além das Agências de Atendimento ao Trabalhador e convênios entre municípios e outras entidades com o Ministério do Trabalho e Emprego; a Carteira de Identidade (ou RG) é emitida pelos Institutos Estaduais de Identificação

⁴⁸ Com o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o PNDTR foi paralisado e os termos de colaboração existentes entre os órgãos não foram renovados.

Quadro 1 - Pautas de reivindicações tema Documentação

DOCUMENTAÇÃO				
MM 2003	MM 2007	MMC 2007	MMC 2011	MM 2011
Acesso das trabalhadoras rurais á documentação	Ampliar o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, visando universalizar o acesso das trabalhadoras assentadas, agricultoras familiares, extrativistas, comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e assalariadas à documentação civil e trabalhista.	Documentação, a fim de facilitar o acesso de documentos pessoais e profissionais a camponesas e camponeses.	Implantar o Bloco de Notas de Produtor (a) em todos os estados do Brasil;	Converter o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural em política pública permanente capaz de atingir a meta “Nenhuma Mulher Trabalhadora do Campo e da Floresta sem Documento” até o ano de 2015.
Instituir bloco de notas em nome do núcleo familiar para todo o país.				
Enquadramento das mulheres como trabalhadoras rurais nos cadastros de assentados e nas declarações do ITR - Imposto Territorial Rural, bem como a trabalhadoras já cadastradas; requalificação das mulheres já enquadradas				

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das pautas de reivindicação dos movimentos de mulheres entregue ao governo federal no período 2003 - 2015 (MM – Marcha das Margaridas, MMC- Movimento de Mulheres Camponesas, MST (Movimento dos Sem Terras). O tema aqui tratado pode não aparecer na pauta entregue por algum movimento o que não significou que não foi alvo de reivindicações em outros momentos e espaços de concertação.

Para responder a demanda por acesso à documentação, o MDA buscou uma estratégia de articular os organismos governamentais e não governamentais e lançou em 2004 o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR⁴⁹, que visava à emissão gratuita da documentação das mulheres rurais. O Programa foi pautado nos seguintes objetivo (BRASIL, 2006, p. 9):

I – Assegurar às mulheres da agricultura familiar, acampadas, assentadas da reforma agrária, atingidas por barragens, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas, o acesso aos documentos civis e trabalhistas, de forma gratuita e nas proximidades de moradia, visando efetivar sua condição cidadã, fortalecer sua autonomia e possibilitar acesso às políticas públicas; II - Promover ações educativas participativas objetivando informar sobre a importância da documentação e orientar sobre políticas públicas com enfoque especial àquelas destinadas às trabalhadoras rurais,

A gestão do PNDTR era estruturada por meio de um comitê nacional composto pelos órgãos emissores de documento do governo federal e estaduais e os movimentos e organizações de mulheres rurais⁵⁰. Esse comitê tinha como objetivo acompanhar e propor rumos conforme definições dos parceiros envolvidos no processo. Além do nacional havia os comitês estaduais, que analisavam a demanda a ser atendida, definiam os municípios a serem atendidos e discutiam as ações de mobilização e execução dos mutirões itinerantes para documentação.

A estratégia de implementação do programa foi baseada na realização de mutirões itinerantes para a emissão de documentos, bem como a criação de uma unidade móvel de atendimento, que visitava os locais mais longínquos. Esses atendimentos eram feitos por equipes compostas de servidores dos órgãos emissores de documentos o INCRA, da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário, Caixa Econômica Federal, Superintendências Regionais do Trabalho, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e dos Institutos Estaduais de Identificação.

Os documentos emitidos nesses mutirões eram: Carteira de Identidade (CI), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), Registro de Nascimento (RN), Carteira da Pescadora (C. Pesc.), Registro junto ao Instituto Nacional do

⁴⁹ Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA 01 de 22/02/2007 que estabelece procedimentos para execução do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNDTR

⁵⁰ Comissão Nacional de Trabalhadoras Rurais da Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura/Contag; Setor de Gênero do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/MST; Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu/MIQCB; Federação Nacional dos Trabalhadores/as na Agricultura Familiar/Fetraf; e o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste /MMTR-NE, Movimento de Mulheres Camponesas/MMC, Secretaria da Mulher Extrativista do Conselho Nacional das Populações Extrativistas/CNS, Setor de Gênero do Movimento dos Pequenos Agricultores/MPA e Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas/CONAQ.

Seguro Social, o Registro Geral da Pesca (RGP), Bloco de Notas da Produtora, Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), Registro no Cadastro Certificação Imóvel Rural (CCIR), Registro no CadÚnico, Atendimento para serviços de concessão de aposentadorias, agendamento de perícias, auxílio-doença, auxílio-acidente, licença-maternidade da previdência social (INSS).

Todos os estados tinham uma unidade móvel denominada “Expresso Cidadã”, que era um ônibus especialmente preparado com equipamentos e tecnologia adequada para emissão de documentos com maior rapidez e eficiência. Para a região Norte do país, a opção foi criar unidades fluviais. A Figura 9 mostra como eram as unidades móveis e fluviais do PNDTR.

Figura 9 - Unidade móvel e fluvial “Expresso Cidadã”



Fonte: Foto divulgação MDA/2015

Para normatizar essas atividades o comitê gestor nacional realizou um processo de escuta com as diversas instâncias envolvidas na execução dessa política. “A complexidade continental do país, aliada à de uma política que buscava coordenar serviços oferecidos por vários órgãos exigia esse procedimento, para que as particularidades de cada região e estado, bem como as atribuições de cada órgão ou institucionalidade envolvidas, ficassem bem definidas” (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2014 p.11).

A Norma Conjunta de Execução n. 1 publicada em 22 de fevereiro de 2007, estabeleceu procedimentos para orientar a execução da política. Além de definir as atribuições dos órgãos, houve a preocupação com a produção de dados de execução e a padronização e acompanhamento. Anexos à Norma, foram publicados três formulários, cronograma de mutirão, relatório parcial de execução do mutirão e relatório final de execução de mutirão. No ano seguinte, o PNDTR passa a ter a sua dotação orçamentária própria, a partir do Plano Plurianual/PPA 2008-2011 (BRASIL, MPOG, 2007).

Os mutirões aconteciam nas proximidades de moradia das trabalhadoras rurais nas várias regiões dos estados. Em 2014 o programa chegou a documentar 1.354.019 mulheres das áreas rurais e emitir 2.739.047 documentos (HORA et al., 2014).

Para Rapozo (2019), a documentação por si só não resolve a situação de vulnerabilidade, desigualdades sociais, econômicas e de gênero que sofrem as mulheres, mas podem reconhecer as mulheres como sujeitos de direito.

Mas é possível afirmar que o processo de implementação PNDTR foi alicerçado na participação e formação de redes de agentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e sociedade civil no sentido de promover uma inclusão das mulheres rurais.

O desenvolvimento do PNDTR envolveu uma experimentação e inovação necessárias a uma política sem antecedentes, isto é, um amplo programa de mutirões de documentação, com foco na população rural feminina, atendendo-as em suas comunidades ou o quanto mais próximo possível (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2014).

Ainda que esse tenha sido um processo abrangente do ponto de vista das políticas públicas, ele não conseguiu institucionalizar suas ações, programas e projetos. Dentre os motivos, podem estar a estrutura de documentação do país, que por ser diluído nos estados, não possui um processo único e esbarra na autonomia federativa dos estados e municípios.

5.4.3. Crédito

Além da garantia de instrumentos e mecanismos de acesso à documentação, as pautas dos movimentos também reivindicavam o acesso aos direitos econômicos, como o crédito, comercialização, assistência técnica e organização da produção. Para Deere e León (2002, p. 52), alcançar a igualdade entre homens e mulheres requer uma transformação no acesso tanto aos bens (crédito, terra, entre outros) quanto ao poder. Essa problemática parte da limitada autonomia econômica e da restrita possibilidade de gerenciamento dos recursos que são fruto de seu trabalho, uma vez que nem sempre dominam os espaços de gestão e comercialização de sua produção (HEREDIA; CINTRÃO, 2006).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado por força do Decreto 1946, de 28 de junho de 1996, tinha como objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Por meio dele as famílias da agricultura familiar teriam acesso ao crédito subsidiado para financiar o investimento e o custeio da produção a juros mais baixos e os agentes financeiros (bancos) seriam os responsáveis pela

operacionalização e aplicação dos recursos às famílias beneficiárias. Esse crédito destinado ao grupo familiar possui taxas de juros que variam de 0,5% a 5,5% ao ano.

Nas palavras de Schneider et al. (2004), o objetivo geral do PRONAF consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais, e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Por isso o tema do crédito rural esteve presente, com bastante ênfase, durante todo o período estudado nas pautas de todos os movimentos conforme pode ser observado no Quadro 2.

A MM 2007 reivindicou o acesso das mulheres ao Pronaf⁵¹, por meio de uma linha diferenciada, “um crédito com um processo de simplificação e desburocratizado”. Já as pautas do MMC 2007 solicitavam um subsídio público para investimento na produção das mulheres e MST 2012 um crédito fora do Pronaf “desbancarizado” e fora dos sistemas tradicionais operado pelos bancos.

A diferença é que o Pronaf é regido por regras impostas pelo Acordo de Basileia⁵². Este acordo obriga que os bancos exijam uma documentação complexa para a liberação do crédito e o recurso, por ser um crédito, tem que ser restituído aos cofres públicos. O subsídio ou crédito desbancarização, trata-se na realidade de um fomento, um recursos público não reembolsável de auxílio para investimento da produção, repassado sem regras impostas por acordos internacionais. Porém, esse fomento se trata de um repasse de recurso que têm impacto no orçamento da união, tornado o percurso de disponibilização mais complexo.

A presença das mulheres no Pronaf era estimada pelos movimentos de mulheres rurais no ano de 2000, em apenas 7 % do total dos beneficiários. (Osório, 2009). No Plano Safra 2003/2004, atendendo à demanda da Marcha das Margaridas de 2000, foi criado Pronaf Mulher, um sobreteto⁵³ com valor adicional de 50% ao montante de recursos já disponibilizado às famílias nas linhas de investimento, mas condicionado a capacidade de pagamento da unidade familiar.

⁵¹ O crédito rural Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado 1995, destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas

⁵² O Acordo de Capital de Basileia, oficialmente denominado International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, também designado por Acordo de Basileia, foi um acordo firmado em 1988, na cidade de Basileia (Suíça), Este acordo teve como objetivo criar exigências mínimas de capital, que devem ser respeitadas por bancos comerciais, como precaução contra o risco de crédito. No Brasil, foi implementado por meio da Resolução nº 2.099, de 17 de agosto de 1994. Banco Central do Brasil, 2013

⁵³ O sobreteto é um recurso que se adiciona no financiamento quando ele chega no limite de sua contratação. Ex. A família pode ter 100 mil reais de crédito, após esse limite os 50 mil reais de sobreteto só poderia ser destinado para um projeto das mulheres.

Quadro 2 - Pautas de reivindicações tema Crédito

CRÉDITO							
MM 2003	MM 2007	MMC 2007	MMC 2011	MM 2011	MST 2012	MMC 2014	MM2015
Garantia de crédito diferenciado para as mulheres	Garantir a manutenção da modalidade do crédito Pronaf Mulher no processo de simplificação e desburocratização do Programa	Subsídio público para investimento na agricultura camponesa, garantido o acesso às mulheres, com autonomia na administração desse recurso e seguro agrícola que garanta reposição nas perdas dos produtos atingidos.	Políticas de Renegociação das dívidas das famílias camponesas; Subsídios para a produção de alimentos para o autoconsumo e geração de renda (horticultura, fruticultura, quintais florestais, sistemas agroflorestais e quintais; Políticas de compra subsidiada de equipamentos para a produção camponesas familiar (roçadeiras, encanteiradeiras e plantadeiras);	Ampliar para R\$3.000,00 o valor da modalidade “Apoio Mulher” do Crédito Instalação, redefinindo seus critérios de modo a permitir a liberação dos recursos em até duas parcelas e para grupos de pelo menos 03 participantes de todos os projetos de assentamentos, independentemente do seu ano de criação. Implementar um amplo processo de divulgação sobre este direito e estimular o acesso das assentadas ao mesmo.	Crédito agrícola fora do Pronaf, desbancarizado; Retomar as negociações das dívidas das famílias assentadas com o objetivo da solução definitiva.	Implementar políticas públicas de incentivo financeiro para equipamentos, técnico e tecnológico aos grupos informais de mulheres voltado à produção de alimentos diversificados e saudáveis, possibilitando aos mesmos o acesso às políticas de comercialização como o PAA, o PNAE, em feiras e aos consumidores	Rever os critérios de concessão de crédito, possibilitando as mulheres trabalhadoras rurais o acesso de forma autônoma, independente do crédito já acessado pelo marido, a partir da sua produção, passando a serem os créditos específicos para mulheres parte do risco da União; Rever regras estabelecidas para acesso ao Pronaf Mulher, buscando mecanismos que torne possível e viável seu acesso como potencializador da produção das mulheres, considerando o que essas já produzem inclusive para o autoconsumo como parte da renda familiar; Criação de programa de fomento com o objetivo de reconhecer, valorizar e fomentar, através de políticas públicas, as práticas de autoconsumo realizadas pelas mulheres rurais, implementando ações estratégicas de apoio aos quintais produtivos e criação de pequenos animais em todos as regiões do Brasil; Universalizar o acesso das assentadas ao “Fomento Mulher” e efetivar as medidas necessárias à ampliação do direito aos Créditos “Apoio Inicial” e “Instalação”, nas diversas modalidades. Implementar, também, amplo processo de divulgação sobre este direito, estimulando o acesso das mulheres a tais recursos;

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das pautas de reivindicação dos movimentos de mulheres entregue ao governo federal no período 2003 - 2015 (MM – Marcha das Margaridas, MMC- Movimento de Mulheres Camponesas, MST (Movimento dos Sem Terras). O tema aqui tratado pode não aparecer na pauta entregue por algum movimento o que não significou que não foi alvo de reivindicações em outros momentos e espaços de concertação.

O Pronaf Mulher podia financiar pequenas produções, lavouras, compra de maquinários e animais, além de atividades agrícolas e não agrícolas como a produção de artesanato ou empreendimentos de turismo rural. Sua criação também previa a formação de um grupo de trabalho para avaliar a presença das mulheres no Pronaf (BRASIL; MDA, 2005 p.18):

Considerando que esta medida deveria estar acompanhada de um processo de debate, avaliação da experiência e de um processo de formação dos movimentos sociais de mulheres sobre o tema, além da sensibilização de gestores públicos e operadores do crédito, constitui-se um grupo de trabalho interministerial que contou com a participação da sociedade civil para avaliar a presença das mulheres no Pronaf – o chamado Grupo de Trabalho Gênero e Crédito.

Segundo Butto (2006), o fato da criação de um sobreteto, condicionado a capacidade de pagamento da unidade familiar, foi um fator limitador, pois o endividamento do marido é, muitas vezes, desconhecido pelas mulheres, e, geralmente, o crédito por ele acessado, para as atividades da família, já alcança o limite de endividamento da unidade familiar, impossibilitando o acesso do sobreteto pelas mulheres.

O que levou no Plano Safra 2005/2006, tornar o Pronaf Mulher uma linha específica de investimento exclusivo a mulher, passando assim a ser uma operação de crédito a mais por família, independente do crédito que tenha sido contratado pelo grupo familiar.

Osório (2009) esclarece que programa de crédito Pronaf é dirigido para a unidade familiar, ou seja, a análise e avaliação deste crédito inclui as atividades desenvolvidas e os financiamentos concedidos à unidade familiar que busque o financiamento. A proposta de uma linha específica para as Mulheres seria um pensar dentro de outra lógica que individualiza as pessoas da unidade familiar em homens, mulheres e jovens. Nessa proposta a mulher tem a autonomia para definir sua aplicação. Mas é importante frisar que o crédito Pronaf continuava sendo um crédito para produção definida pela família, não houve no período estudado nenhuma reformulação dos instrumentos para o acesso a crédito

Para Specht (2019), na economia rural, a participação das mulheres é invisibilizada pela lógica orientada pelo *familismo*, presente na designação de campesinato ou agricultura familiar e que privilegia a figura masculina como chefe de família e representante dos interesses do conjunto da unidade familiar. Esse familismo citado pela pesquisadora, e por ela traduzido do texto de León (2006) é a idealização da família nuclear como modelo socialmente desejável que choca e se contrapõe com a realidade que vivem as pessoas em seu cotidiano.

Essa idealização da família nuclear homogênea estava expressa no instrumento de operacionalização do crédito a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) indicando as informações e titularidade do chefe da família.⁵⁴ Segundo Leite (2014, p.19)

Neste caso, esse instrumento não reconhece o protagonismo de cada membro desta unidade, perpetuando a imagem do “chefe de Família”. Isto não só invisibiliza as mulheres, como subjugava suas vontades e necessidades em prol da representação do “Chefe”, frequentemente, definido pela figura masculina.

Na reformulação da DAP, em 2004, foi incluído como obrigatoriedade o segundo titular, estratégia sugerida pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Gênero e Crédito que havia sido instituído com o objetivo de construir uma política de financiamento para avaliar a presença das mulheres no Pronaf e avaliar as necessidades específicas das mulheres.

Dentre as conclusões desse grupo, além da reformulação da DAP, foi indicada a pouca autonomia econômica das mulheres e possibilidade de gerenciamento dos recursos que são fruto de seu trabalho, uma vez que não dominam os espaços de gestão e comercialização da sua produção, bem como o endividamento do marido, que muitas vezes era desconhecido pelas mulheres e impossibilitava o acesso delas ao crédito, uma vez que, dentro do Pronaf, o crédito é para a unidade familiar. (BRASIL; MDA, 2005)

O crédito Pronaf não é operado pelo governo federal, mas pelas instituições bancárias públicas (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) e algumas cooperativas de crédito rural. Contudo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e o Ministério da Fazenda - MF definiam, conjuntamente, regras de acesso, como a faixa de renda do público, taxas juros e rebates e uma porcentagem do valor do crédito que são reembolsadas ao devedor; sob certas condições, exemplo o pagamento em diários de financiamento. Nesse caso, essa política não partia apenas de uma decisão do MDA, mas envolvia outros órgãos do governo e, portanto, o processo de negociação sempre era mais complexo.

Como no acesso à terra, aqui também houve o envolvimento dos movimentos de mulheres rurais na identificação dos problemas para a implementação dessa política pública. O MDA promoveu o que se chamou Cirandas do Pronaf para as Mulheres. Foram realizadas oficinas regionais com o principal objetivo de discutir especificamente a relação das mulheres rurais com o crédito Pronaf e, em especial com a linha de crédito Pronaf Mulher.

⁵⁴ A DAP se constitui como instrumento de registro da agricultura familiar no Brasil. Ela identifica a unidade de produção familiar e constitui-se em registro único da unidade de produção familiar. É expedida pelos órgãos de assistência técnica e extensão rural dos estados e municípios.

Participaram dessas oficinas movimentos de mulheres rurais, extensionistas, os agentes financeiros, organizações não governamentais. Os eventos eram realizados em regiões do interior dos estados visando superar distâncias e garantir a maior participação das mulheres rurais. A intenção também foi articular os/as distintos/as personagens envolvidos/as para difundir e construir compromissos coletivos. (BRASIL; MDA, 2005)

O Pronaf Mulher, durante o período estudado, sofreu diversas alterações, tiveram várias propostas que vieram das pautas de reivindicações, entre elas tornar uma linha especial com recursos exclusivos para as mulheres, a inclusão das mulheres assentadas pela Reforma Agrária e das mulheres de baixa renda.

A implementação da política de crédito era um tema que foi acompanhado e monitorado; como já dito, o MDA não operava essa política, portanto ele não podia regulamentá-la e para isso constitui um espaço Fórum Nacional de Crédito em que reunia agentes financeiro e movimentos rurais e de mulheres rurais. O objetivo era adotar orientações padronizadas sobre a concessão das linhas do Pronaf, entre os gestores nacionais do Pronaf e representações nacionais dos agentes financeiros e qualificação dos operadores locais.

O Plano Safra 2014/2015, último do período de estudo desta pesquisa, apresentou a proposta que já havia sido anunciada pela presidenta Dilma na Marcha das Margaridas em 2011, que era de aumentar para 30% a participação efetiva das trabalhadoras no total de contratos do Pronaf. Para a implementação dessa meta se introduziu uma metodologia de microcrédito orientado⁵⁵, para os recursos até R\$ 30 mil reais para o Pronaf Mulher. A aplicação dessa metodologia previa o acompanhamento do assessor(a) de crédito.

Abramovay et al. (2013) descrevem o trabalho cotidiano do assessor(a) como aquele que reforça conceitos importantes acerca da relevância da diversificação das atividades praticadas, a fim de que não sejam exclusivamente agropecuárias e, portanto, mais suscetíveis às intempéries. De outra forma, esclarecem dúvidas acerca dos possíveis fornecedores e canais de comercialização dos produtos e, sempre que possível, estimulam o associativismo e a capacitação, tendo em vista o fortalecimento das unidades produtivas. O Quadro 3 ilustra as mudanças que aconteceram no Pronaf Mulher no período estudado.

⁵⁵ Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, as instituições financeiras, mantidas suas responsabilidades, podem atuar por mandato, por intermédio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e cooperativas de crédito, utilizando as fontes disponíveis e as condições financeiras estabelecidas para o microcrédito rural. (Res 3.559; Res 3.589 art 7º)

Quadro 3 - Alterações do Pronaf Mulher – 2001/2014

Plano Safra	Mudanças	Comentários
2001/2003	Portaria n.º 121 de 22 de maio de 2001, estabeleceu que um mínimo de 30% do Pronaf deveria ser destinado as mulheres. Para fazer a divulgação do programa apenas uma publicação de uma cartilha “E a vez das Mulheres”	Percentual alcançado: Plano Safra 2001/2002 foi de 17% sua maioria na Linha C. Plano Safra 2002/2003 foi de 15%. A medida não foi acompanhada por nenhuma estratégia para sua efetivação
2003/2004	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Pronaf Mulher, sobre teto de 50% nas Linhas C e D; • Constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial com a participação dos movimentos de mulheres rurais para avaliar a presença das mulheres no Crédito • Publicação de folder para divulgar o Pronaf Mulher 	ENTRAVES 1. Obrigatoriedade da solicitação conjunta 2. Ausência de garantia de uma operação autônoma para as mulheres 3. Ausência das mulheres titulares da DAP
2004/2005	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Linha Especial Pronaf Mulher, em linha especial; • Instituição da DAP Conjunta • Cirandas do Pronaf Mulher – monitoramento da participação das Mulheres na Safra 	
2009/2010	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação de uma para três operações de custeio ou investimento • O acesso de mulheres dos Grupos A ou A/C (custeio ou investimento da reforma agrária). 	Marcha das Margaridas 2011 “ para promover maior participação das mulheres na gestão financeira das unidades familiares, 30% do total disponível no limite familiar de financiamento será para uso exclusivo das mulheres.” Presidenta Dilma Rouseff
2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> • A linha do Pronaf Mulher no valor de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), será operada pela metodologia do Microcrédito Produtivo Orientado em todo o Brasil 	

Fonte: HORA et.al 2014

O crédito apresentou pouca efetividade para as mulheres e a participação das mulheres chefes de família foi baixa no Pronaf. O grande dificultador para o acesso das mulheres ao crédito bancário (PRONAF) que aparece é o endividamento familiar segundo documento apresentado pelo governo federal (BRASIL; MDA, 2005, p.33):

“A legislação brasileira que rege a condição civil entende que as dívidas em família constituídas por um casal são de responsabilidade compartilhada, mesmo que algum membro não esteja ciente da mesma. Muitas mulheres trabalhadoras rurais reclamam de desinformação sobre as dívidas contraídas e os impedimentos que passam a enfrentar nesta condição para acessar o Pronaf. Sobre o tema das dívidas, também há outros aspectos muito relevantes, que são o medo de contraí-las e, por último, o esgotamento da capacidade de endividamento da família quando da solicitação de um projeto de crédito apresentado pelas trabalhadoras rurais”

Ainda assim, para Leite (2014), o Pronaf Mulher, de modo geral, significou uma grande conquista para as mulheres trabalhadoras rurais por garantir seu reconhecimento por parte do governo. Porém, essa política não trouxe com ela as soluções referentes às dimensões social e política que afetam as mulheres, pelo fato de não existirem mecanismos para a organização das mesmas e nem propiciar a construção de espaços coletivos. Enquanto Melo (2002) observou que, apesar da desigual participação da mulher no Pronaf em relação aos homens, a experiência de negociação bancária era inédita para as mulheres, causando-lhes grande satisfação ao se reconhecerem com agricultoras.

5.4.4. Assistência Técnica e Extensão Rural

Os movimentos de mulheres rurais pautaram em todo o período abordado por este estudo, foi a necessidade de uma Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que considerasse a realidade e as necessidades específicas das mulheres rurais, tratando-as como trabalhadoras e não apenas como esposas. Por muito anos, a ATER foi pautada por pacotes tecnológicos e metodológicos que visavam o aumento da produtividade agropecuária através da utilização intensiva de máquinas, sementes híbridas, adubos químicos e agrotóxicos. Essa concepção de projeto de extensão rural excluía as atividades desenvolvidas pelas agricultoras das esferas produtivas e as enquadrava na esfera da economia doméstica.

Para Siliprand (2002) a divisão sexual do trabalho marcou a prática da extensão rural. Ela cita que a metodologia não considerava as atividades das mulheres como produtiva e a composição das equipes, que era de um técnico de Ciências Agrárias e uma técnica capacitada a atuar com o tema Economia Doméstica. Os homens orientavam a produção, como fertilizar e o acesso ao crédito. No caso as extensionistas orientavam as agricultoras sobre saneamento básico, saúde, alimentação, acesso à água e afazeres domésticos. A autora destaca que nos editais de contratação servidores públicos para as empresas públicas de ATER, as profissionais da assistência técnica eram impedidas de se casarem até a década de 1970 e de dirigir os carros das empresas até a década de 1980. O papel das economistas domésticas era reforçar a ideia de que o papel da mulher na sociedade brasileira restringia-se ao privado. “O modelo feminino a ser reforçado era o de esposa recatada, boa mãe e prendada para o trabalho doméstico, negligenciando sua participação e potencialidade para o trabalho produtivo” (PINHEIRO, 2016, p. 28).

A ATER pública acabou sendo desestruturada com a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater, que orientava os serviços, que passou a ser coordenada pelo MAPA com orçamento ínfimo, havendo assim uma redução de apoio as entidades estaduais, o que provocou a precarização desse de serviço.

No início da gestão em 2003 a assistência técnica também foi objeto de intervenção e reorientação. O governo federal transfere do MAPA para o MDA⁵⁶ a atribuição de coordenar e executar a política de ATER em um contexto da criação de um conjunto de políticas diferenciadas para a agricultura familiar, com novo formato institucional, proposta de

⁵⁶ Decreto no 4739, de 13 de junho de 2003.

reconstrução da política de ATER e a ampliação dos recursos orçamentários. Nesse momento, inicia-se o seu processo de institucionalização, criando-se “as condições para o reconhecimento político da sua pertinência e as condições jurídicas básicas para seu exercício, sem que, contudo, houvesse se constituído um programa específico de ATER” (DIESEL; DIAS; NEUMANN, 2015, p. 112-113).

O orçamento da política de ATER era de R\$ 21 milhões reais em 2003 e passa a 42 milhões reais uma ampliação de 100% em 2004 segundo dados da Ministério do Planejamento. Em sete anos de investimento na política seu orçamento cresce em 1000% chegando em 2009 a 482 milhões reais. Nos anos seguintes o orçamento se mantém os valores, o que mostra um período de fortalecimento das entidades que prestam assistência técnica e as estruturas estaduais de ATER.

Em 2004, é lançada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) para garantir, ampliar e qualificar a prestação de um serviço público exclusivo para a agricultura familiar, as comunidades rurais tradicionais e os assentados(as) da reforma agrária. Segundo Specht (2014) a PNATER foi construída num ambiente participativo em articulação com os órgãos do governo federal, ouvindo os governos estaduais e suas instituições, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação da agricultura familiar e dos movimentos sociais atuantes neste tema.

As pautas de reivindicações das mulheres sempre trouxeram a busca de uma assessoria técnica com ações capazes de atender as mulheres rurais e tivesse como referencial uma produção agroecológica, conforme o Quadro 4.

Em 2011, a Marcha das Margaridas força o governo a debater a universalização da ATER e propõe um modelo envolvendo as várias realidades do rural brasileiro. Na Marcha das Margaridas de 2015, a pauta propôs que na implementação da Agência Nacional de ATER (ANATER) fosse respeitada a perspectiva da agroecologia, da agricultura familiar e a criação da Diretoria de Mulheres na ANATER, como forma de potencializar o avanço de políticas de assessoria técnica para mulheres, frente ao grande desafio de acesso das mulheres à ATER. A reivindicação também incluiu intervenção sobre os recursos, demandando 30% de recursos específicos para atividades com mulheres. Além manutenção das atividades de recreação infantil e que os projetos tivessem 50% do público acompanhado fosse de mulheres.

Na pauta do Movimento de Mulheres Camponesas, em 2011, havia a reivindicação de que se fosse feito um maior investimento público na pesquisa, ciência e tecnologia voltada a necessidade da agricultura camponesa e agroecológica. Em 2016, essa pauta fica mais detalhada e elas propõem a construção de estratégias adequadas à realidade da agricultura

familiar camponesa, especialmente das mulheres. Fazendo uma ligação com a importância de se garantir a qualidade sanitária dos alimentos, outra dificuldade encontrada pelas mulheres na comercialização de sua produção.

Quadro 4 - Pautas de reivindicações tema ATER

ATER						
MARCA DAS MARGARIDAS 2003	MARCA DAS MARGARIDAS 2007	Movimento de Mulheres Camponesas 2011	MARCA DAS MARGARIDAS 2011	MST 2012	Movimento de Mulheres Camponesas 2014	MARCA DAS MARGARIDAS 2015
Adotar a visão agroecológica como referência para a construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável; incentivar práticas agroecológicas de iniciativas das mulheres, garantindo o acesso à créditos, capacitação, tecnologias e assessoria técnica	<ul style="list-style-type: none"> •Universalizar a assistência técnica permanente e de qualidade para as famílias assentadas, da agricultura familiar, extrativistas e comunidades tradicionais, qualificando suas ações para atendimento às necessidades das mulheres agricultoras; •Incluir a discussão das relações sociais de gênero como tema obrigatório das ações programáticas do Pronater 2007/2008 e no Programa de ATEs de modo a reconhecer e estimular o protagonismo das mulheres na produção e gestão da unidade de produção familiar; •Estabelecer a participação mínima de 30% de mulheres como público das atividades de formação previstas nas ações programáticas do Pronater 2007/2008 e no Programa de ATEs; Incluir na ação programática do Pronater 2007/2008 – Apoio à transição agroecológica – cursos para grupos de mulheres agricultoras; •Garantir a capacitação de todos os agentes das Redes de ATER apoiadas pelo MDA e prestadoras de serviços de ATEs para que se cumpram efetivamente os princípios de mudança da matriz de produção para a transição agroecológica. 	<ul style="list-style-type: none"> •Investimento público na pesquisa, ciência e tecnologia voltado às necessidades da Agricultura camponesa; Assistência Técnica especial para produção, comercialização e industrialização das mulheres. •Investimento público na pesquisa, ciência e tecnologia voltas a necessidade da agricultura camponesa e agroecológica, garantindo também o acesso as tecnologias adaptadas às diferentes realidades das regiões do Brasil, valorizando as técnicas já construídas pelas camponesas/es; •Formação técnica para jovens camponesas/es com base na agroecologia; 	<ul style="list-style-type: none"> •Universalizar a ATER, de base agroecológica, permanente e de qualidade para a agricultura familiar, extrativista e de comunidades tradicionais de modo •Garantir a capacitação de todos os técnicos e técnicas da rede de ATER-ATEs para que se cumpram efetivamente os princípios de mudança da matriz de produção para a transição agroecológica, com abordagem de gênero. •Garantir capacitação aos técnicos e técnicas, integrantes da rede de apoio e assessoria técnica, com enfoque nas relações de gênero e nas políticas para as mulheres. •Priorizar nas chamadas públicas de ATER ações específicas para as mulheres trabalhadoras do campo e da floresta. •Assegurar espaços de recreação para as crianças durante as atividades de ATER para as mulheres. 	Ações de ATER, capacitação e intercâmbio, fomento e crédito, inserção nos circuitos de comercialização, para as iniciativas e grupos produtivos de Mulheres fortalecendo seu protagonismo e autonomia na agroecologia e produção orgânica; Programa de reflorestamento sob a coordenação das mulheres assentadas ou pequenas agricultoras.	Construir estratégias adequadas à realidade da agricultura familiar camponesa, especialmente das mulheres, para garantir a qualidade sanitária dos alimentos, rompendo a lógica de criminalização que impede as mulheres de comercializar o que produzem, apoiando processos de organização, formação e capacitação.	<ul style="list-style-type: none"> •Promover a ampliação do quadro de técnicas e técnicos de ATER pública e gratuita com consórcios governamentais e não-governamentais, incorporando em condições de igualdade as redes de ATER cooperativadas, garantindo a conta de no mínimo 30% de mulheres para os quadros de ATER e os 50% do público de mulheres acompanhadas, usando 30% de recursos específicos para atividades com mulheres e incluindo as atividades de recreação infantil, qualificando-os, a partir de formações continuadas, buscando compreender sobre as especificidades de gênero no campo, nas florestas e nas águas, garantindo e valorizando a produção das mulheres camponesas organizadas. Estabelecer como principal resultado a ser alcançado o aumento na qualidade de vida e de produção de todas (os) integrantes das famílias e não apenas a quantidade de horas de acompanhamento; •Garantir que a implementação da ANATER-Agência Nacional de ATER respeite a perspectiva da agroecologia e da agricultura familiar e que sejam disponibilizados os recursos R\$ 1,2 bilhões prometidos. Queremos ainda que seja criada uma Diretoria de Mulheres na ANATER, como forma de potencializar o avanço de políticas de assessoria técnica para mulheres, frente ao grande desafio de acesso das mulheres à ATER; •Ampliar as ações de recreação infantil para todas as chamadas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, garantindo o pagamento para um/a profissional, para a realização de ações lúdico-pedagógicas contextualizadas com as crianças, enquanto as equipes realizam acompanhamento técnico com os(as) integrantes da família; •Reconhecer legalmente cozinhas familiares de produção, como espaços de beneficiamento e agregação de valor, garantindo crédito ou fomento e acompanhamento técnico para as produtoras; •Apoiar à criação de micro e pequenas agroindústrias nas comunidades rurais, direcionadas para as mulheres do campo, das florestas e das águas, como incentivo ao beneficiamento e processamento de seus produtos; •Constituir um grupo de trabalho, envolvendo representações das entidades que realizam a Marcha das Margaridas e dos órgãos governamentais, para construir critérios e condições que ampliem o direito de acesso aos programas “Terra Forte” e “Terra Sol”, propondo chamadas voltadas ao atendimento de grupos de mulheres, de forma articulada com as ações da PNAPO e do PLANAPO, para ampliar e potencializar os processos de organização produtiva das mulheres assentadas e a sua autonomia.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das pautas de reivindicação dos movimentos de mulheres entregue ao governo federal no período 2003 - 2015 (MM – Marcha das Margaridas, MMC- Movimento de Mulheres Camponesas, MST (Movimento dos Sem Terras). O tema aqui tratado pode não aparecer na pauta entregue por algum movimento o que não significou que não foi alvo de reivindicações em outros momentos e espaços de concertação.

Enquanto as mulheres do MST, em 2012, vão reivindicar ações de ATER, capacitação e intercâmbio, fomento e crédito, inserção nos circuitos de comercialização, para as iniciativas e grupos produtivos de Mulheres fortalecendo seu protagonismo e autonomia na agroecologia e produção orgânica.

Em 2010, a PNATER foi instituída pela Lei nº12.188/2010, e regulamentada pelo Decreto nº7.215/2010. Esta lei consolida as características importantes associadas à ATER, passando a compreender a Extensão Rural como um processo formativo, educativo e organizacional de agricultores e agricultoras familiares, bem como um importante serviço de apoio a transição para um modelo mais sustentável de desenvolvimento.

A lei reconheceu como responsabilidade do Estado, a manutenção deste serviço enquanto uma política pública e gratuita. E adota um paradigma tecnológico baseado na transição agroecológica, na conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais. Ela traz no seu inciso quinto que a política de ATER deve ter “equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia”. Reafirmando a diversidade das populações que compõem o universo da agricultura familiar, define diretrizes, orientações estratégicas e metodológicas direcionadas para a inclusão social e a promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Para Weitzman (2011), ocorre não apenas uma reformulação dos arranjos institucionais que sustentam a política; houve, no seu bojo, uma estruturação dos seus alicerces em cima de uma outra visão de desenvolvimento rural, que contemplou determinados públicos, até então excluídos, e ampliou a oferta de serviços. Segundo Weitzman (2011, p.93):

(...) Pela primeira vez, é possível verificar esforços intencionais para incluir enfoques de gênero, geração, raça e etnia – entendendo que estas relações sociais se encontram interligadas numa dinâmica imbricada – no cerne das orientações dos projetos e programas de assistência técnica e extensão rural.

A política de ATER se propôs a reconhecer a diversidade social, a heterogeneidade ambiental e as especificidades do meio rural na sua contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável voltado para o público da agricultura familiar. Ela foi inovadora ao incorporar em 2004 a Política Setorial de ATER para as Mulheres, para fortalecer a organização produtiva, promover a produção de base ecológica e ampliar o acesso das mulheres às políticas públicas de produção e comercialização. (PNATER, 2004).

Mas é importante ressaltar que as negociações, para que o serviço da ATER chegassem aos projetos das mulheres, passaram também por dentro das famílias, pois na

noção de família enquanto “unidade produtiva”, se o projeto do homem está sendo acompanhado, logo a mulher e os filhos têm seus interesses garantidos. Para romper esse modelo, a obrigatoriedade de metas específicas para as mulheres, deu a elas o poder de negociação no interior da família e na readequação do trabalho doméstico.

O processo de implementação da ATER passou pela construção da Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural- ATER (2004), da Lei de ATER (2010) e foi complementado e qualificado pela Conferência Nacional de ATER (2012), que incorporou nos serviços de ATER orientações e abordagens baseadas nos pressupostos de que: a) a unidade familiar não é um espaço uniforme e homogêneo; b) as mulheres, em geral, são as principais responsáveis pelo cuidado dos integrantes da família; c) as mulheres são sujeitas dos processos de produção, consumo e comercialização; d) as ações e políticas afirmativas para as mulheres são fundamentais para a redução das desigualdades; e) as mulheres rurais são detentoras de conhecimentos locais; f) a organização coletiva de mulheres é um importante instrumento de fortalecimento da sua autonomia; g) as mulheres rurais vivenciam diferentes formas de violência, que nem sempre são visibilizadas (BRASIL; MDA; DPMRQ, 2013).

A partir do PPA 2008-2011, foi incluída no programa de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar a ação orçamentária Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais com a responsabilidade para execução era da DPMRQ. Para Specht (2014, p.24):

Por meio da ATER para Mulheres foram construídas metodologias e procedimentos compatíveis com a realidade delas como: instrumentos de coleta de informações e diagnósticos; composição de horário das atividades coletivas para não as sobrecarregar; disponibilização de equipamentos de socialização do trabalho de cuidados com filhos e filhas. Tais procedimentos possibilitaram a ampliação da participação ativa delas nos espaços de discussão e decisão da extensão rural no âmbito da família, grupo produtivo, comunidade e território.

Para a implementação da ATER específica para Mulheres, houve vários espaços de negociações entre governo, operadores do serviço e movimento de mulheres rurais. Elas aconteceram no Comitê de ATER ou na Rede de ATER para Mulheres. O comitê era deliberativo e vinculado ao CONDRAF com o objetivo de garantir a participação e controle social. A Rede de ATER, foi constituída, em 2008, como parte da estratégia de implementação da política, com o intuito subsidiar o desenvolvimento de abordagens e metodologias específicas para a efetivação das diretrizes e orientações da PNATER, dando o

suporte necessário para o atendimento qualificado às mulheres rurais. A Rede era formada pelos órgãos oficiais de ATER e ONGs e movimentos de mulheres rurais.

Os serviços de ATER geral⁵⁷ contratados passaram a ter a obrigatoriedade, conforme os editais de licitação publicados, de trazer ações para fomentar e qualificar a produção agroecológica, com destaque para a criação de pequenos animais, quintais produtivos, extrativismo e beneficiamento de produtos agrícolas. Além de introduzir tecnologias apropriadas e adequadas à realidade das mulheres, apoiar à elaboração de projetos para o acesso das mulheres às políticas públicas de crédito e compras governamentais (Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE) e ofertar recreação infantil em todas as atividades coletivas.

Todos os serviços contratados pelo MDA, já em resposta a Marcha de 2015, deveriam garantir que as mulheres correspondessem ao mínimo de 50% dos/das beneficiárias das atividades coletivas; que o corpo técnico fosse composto por pelo menos 30% de profissionais mulheres e 30% dos recursos deveriam ser aplicados em atividades produtivas específicas para mulheres.

Este foi o primeiro e único serviço público que introduziu um serviço de recreação infantil nas atividades coletivas, onde o Estado reconhece e assume a socialização do trabalho de cuidados. Podemos observar que o desenho dessa política deixou em evidência uma orientação política de cunho feminista e de reconhecimento dessa desigualdade vivida pelas mulheres, que normalmente assumem sozinhas a responsabilidade de cuidar das crianças da família.

A pesquisa de Bezerra (2018) avaliou a efetividade do ATER Mulheres no Rio Grande do Norte. Ela demonstrou que a essa política trouxe uma reacomodação da divisão do trabalho doméstico na realidade rural, tanto no aspecto do estado propiciar infraestrutura, caso da recreação infantil, como nos aspectos de negociação dos trabalhos domésticos no interior das famílias.

A incidência do debate feminista nas pautas das trabalhadoras rurais também enfrentou resistências dentro do próprio movimento sindical para 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

⁵⁷ Aqui estou chamando de ATER geral o serviço que era destinado para unidade familiar

percepção nossa ao olhar para o projeto de desenvolvimento e para uma organização que é mista, composta majoritariamente de homens.

Tatiana Siqueira, coordenadora da Rede Xique-Xique⁵⁸, também ressaltou a importância dessa negociação dentro dos movimentos conforme apresentado pela SOF (2016 p.20):

A gente atravessa esse preconceito com muitos companheiros, que dizem que são da luta, quando da luta não têm nada, quando se fala da questão da autonomia das mulheres. Porque, a partir do momento que as mulheres conseguem se inserir no mercado, ter seu produto, ter sua renda, têm uma autonomia que às vezes nem elas mesmas se reconhecem.

E dentro do governo também houve que se justificar as alterações para contratação dos serviços, para incorporar mulheres nas equipes técnicas (DPMRQ/MDA, mimeo, s/d):

As Chamadas Públicas são as principais formas de operacionalização da PNATER, e nelas devem ser previstos objetivos e estratégias específicas para que as diretrizes da Política Nacional sejam contempladas. Assim, é coerente que a intencionalidade de fortalecimento da autonomia econômica das mulheres e seu protagonismo na economia rural extrapole o público beneficiário e também se faça presente na composição da equipe técnica. Dessa forma, é importante que seja estimulado e garantido que as profissionais mulheres (sejam elas de formação de nível médio ou superior; de ciências agrárias, sociais, econômicas, ambientais e/ou outras) também ocupem e estejam à frente de diferentes espaços de atuação e decisão, neste caso, como técnicas e/ou coordenadoras dos projetos. Assim, justifica-se a maior pontuação para propostas que apresentem, em suas equipes técnicas, maior participação de profissionais mulheres.

A própria evolução da pauta de ATER, que no início a demanda era pela inclusão das mulheres no serviço de ATER, avança para a descrição do serviço e a definição orçamentária. Segundo dados da DPMRQ/MDA (HORA et.al 2014), no período de 2004 a 2015 foram beneficiadas com uma ATER Específica para Mulheres quase 60.000 trabalhadoras rurais e mais de 130.000 mulheres foram atendidas pela ATER Geral.

É possível afirmar que essa foi a pauta que mais logrou êxito com o que foi proposto pelos movimentos e sua implementação por parte do governo federal. Foi uma das políticas que a DPMRQ atuou na ação direta com a ATER específica para mulheres rurais e de forma transversal na ATER geral.

O tema reivindicado sobre a universalidade do serviço mesmo previsto em lei e na política, ficava em aberto dada a sua limitação orçamentaria. O processo de ampliação dos serviços de ATER que estava em curso foi interrompido com o golpe parlamentar de 2016, e

⁵⁸ A Rede Xique-Xique é um espaço de comercialização solidária foi criada em 2004, em Mossoró, no Rio Grande do Norte.

o fim do MDA em 2016. A interrupção da implementação e aprimoramento das políticas para a ATER, demonstra o desafio de se manter políticas públicas afastando-as das ameaças de intermitência, que variam de acordo com a vontade política governamental.

5.4.5. Organização Produtiva

A pauta da organização produtiva das mulheres rurais foi marcada pelo reconhecimento que elas estavam atuando no desenvolvimento de sistemas de produção mais sustentáveis e participavam dos espaços de comercialização. A evolução desta pauta é apresentada na Quadro 5, que sistematiza a agenda apresentada no período.

A demanda sobre o fortalecimento das organizações produtivas das mulheres já estava marcada na MM2003, por meio da demanda “incentivar a participação das mulheres no fortalecimento e gestão de cooperativas, créditos, comercialização e consumo”. Couto (2019) sinaliza que o tema do associativismo e cooperativismo aparece nessa marcha, mas ainda com pouca ênfase nesse período, sendo demandada a promoção de feiras estaduais de comercialização dos produtos fabricados por organizações de mulheres.

Na MM2007, a demanda aparece com um formato mais detalhado e demonstra na reivindicação da necessidade de uma política com um foco na organização da produção e articulado com todas as demais políticas como Ater, comercialização e crédito “Criar um Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas agrícolas e não-agrícolas, geradoras de renda, para mulheres trabalhadoras rurais das diversas regiões do país, que viabilize estudos das cadeias produtivas e de mercados; garanta assessoria técnica para elaboração e implementação dos projetos produtivos.”

Um primeiro esforço do governo federal em responder a essa pauta foi na elaboração do *Projeto de Apoio aos Grupos Produtivos de Mulheres Rurais*, ainda em 2007. A Nota Técnica: AEGRE/MDA N° 137/2007 de agosto 2007, tratou especificamente de chamadas para esse tipo de projeto:

Específicas para as trabalhadoras rurais, que em cumprimento às diretrizes do Governo Federal e em atendimento às aspirações destes públicos, no que diz respeito à implementação transparente das políticas públicas, o MDA através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e da Assessoria de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia e a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do INCRA, tem por objetivo estabelecer as condições necessárias ao apoio financeiro a projetos de apoio de organização produtiva para mulheres trabalhadoras rurais de forma articulada entre Instituições de apoio à organização produtiva que trabalham com essas populações e com as suas organizações de representação, integrando vários programas existentes.

Quadro 5 - Pautas de reivindicações tema Organização da Produtiva

ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA							
MM 2003	MM 2007	MMC 2011	MM 2011	MST 2012	MST 2014	MMC 2014	MM2015
Incentivar a participação das mulheres no fortalecimento e gestão de cooperativas de crédito, comercialização e consumo;	Criar um Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas agrícolas e não-agrícolas, geradoras de renda, para mulheres trabalhadoras rurais das diversas regiões do país, que viabilize estudos das cadeias produtivas e de mercados; garanta assessoria técnica para elaboração e implementação dos projetos produtivos; organize e oriente as demandas para o acesso ao Pronaf; articule com ações da Coordenação de Agregação de Valor da SAF/MDA, da Secretaria da Economia Solidária e do Programa de Aquisição de Alimentos; promova o acompanhamento e monitoramento das ações no âmbito local e territorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio para projetos de construção de hortos e hortas medicinais, bem como viveiros de produção de mudas de árvores nativas, frutíferas e de sombra; • Mobilizar apoio financeiro e técnico para programas de formação, capacitação, campanhas educativas e/ou eventos articulados por organizações e movimentos de mulheres ou organizações sociais populares que atuam com mulheres • Apoio a Programas e projetos de formação e capacitação das mulheres camponesas voltadas à geração de trabalho e renda e à autonomia das mulheres, para superar a situação de dependência. 	<p>Implementar programa interministerial – MMA, MDA e MDS – com o objetivo de apoiar a produção e comercialização de produtos oriundos do extrativismo e da agro biodiversidade nas diversas regiões do país, e em especial nas reservas extrativistas, associado a estratégias de preservação ambiental. Ao contemplar toda a cadeia produtiva, deve garantir assessoria técnica – ATER, crédito e fomento, organização social e produtiva, pesquisa e tecnologia, agregação de valor, criação de linhas de produtos, mercados e marcos regulatórios.</p> <p>Ampliar, qualificar e instituir como política pública o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, de modo a atender à diversidade organizativa (grupos formais, informais, redes) e produtiva (agrícola, não-agrícola e extrativista) por meio de: (i) orientação para a formalização dos grupos e articulação em redes; articulação com a economia solidária, PAA e PNAE; (ii) orientação para a formalização dos grupos e articulação em redes; articulação com a economia solidária, PAA e PNAE; (iii) Articular o acesso às políticas de apoio à organização produtiva, crédito e comercialização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à organização da cadeia produtiva (Agroindústrias, transporte, etc..). • Implantação de um amplo programa de apoio a agroindustrialização nos assentamentos de reforma agrária 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar um programa de capacitação das mulheres para o acesso as políticas públicas; • Dar continuidade aos convênios com Entidades para promoção das políticas para as mulheres 	Implementar políticas públicas subsidiadas que potencializem a produção de alimentos diversificados e saudáveis, o acesso das mulheres à terra, ao crédito, à comercialização, à assistência técnica, à pesquisa pública e a implementação da PLANAPO.	<ul style="list-style-type: none"> • Efetivar o direito de acesso das trabalhadoras assentadas às políticas e programas, como assistência técnica, saúde, educação, crédito, documentação, dentre outras ações essenciais à autonomia das mulheres rurais; • Criar um programa governamental para fomentar, desde o processo de produção até a comercialização, apoiando a formação das mulheres para o fortalecimento de suas organizações produtivas e econômicas, através de capacitações, cursos e apoio à participação em feiras • Criar programa do fomento “Casa, terreiro e Quintal”, com o objetivo de reconhecer, valorizar e fomentar, por meio de políticas públicas, as práticas de autoconsumo realizadas pelas mulheres rurais, implementando ações estratégicas de apoio aos quintais produtivos e criação de pequenos animais em todos as regiões do Brasil. • Fortalecer e ampliar a política de quintais produtivos através de fomento, protagonizados pelas mulheres, com ênfase com reuso de água, horticultura, fruticultura, plantas medicinais e criação de pequenos animais. • Executar programas e projetos que reconheçam a produção de autoconsumo como renda da família e gera soberania alimentar e como instrumento que garante a autonomia e empoderamento das mulheres

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das pautas de reivindicação dos movimentos de mulheres entregue ao governo federal no período 2003 - 2015 (MM – Marcha das Margaridas, MMC- Movimento de Mulheres Camponesas, MST (Movimento dos Sem Terras). O tema aqui tratado pode não aparecer na pauta entregue por algum movimento o que não significou que não foi alvo de reivindicações em outros momentos e espaços de concertação.

A iniciativa já demonstrava uma intersectorialidade com unidades do MDA/INCRA, que deu suporte para a realização de diagnósticos participativos sobre a realidade socioeconômica dos grupos de produção. “Foi elaborado um plano de trabalho construído também de forma participativa, foi possível implementar ações voltadas ao fortalecimento institucional através da difusão de conhecimentos de gestão, instrumentos jurídicos para formalizar estas organizações”. (NT AEGRE/MDA Nº 137/2007)

A partir desse diagnóstico, ainda 2007, começaram as tratativas da construção de uma portaria interministerial entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, Ministério do Meio Ambiente - MMA, Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, Secretaria de Aquicultura e Pesca - SEAP, para a criação do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais - POPMR⁵⁹

Na Nota Técnica⁶⁰ do MDA, que justifica a portaria interministerial Nº02 de 25/09/2008, que criou o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais - POPMR em 2008, há uma referência ao PPA 2008-2011 do governo federal, que cita a criação do *Programa de Efetivação dos Direitos das Mulheres*. Nele, consta a ação governamental desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para a organização produtiva de mulheres trabalhadoras rurais, o que justificava integrá-lo e ampliar sua atuação, com programas finalísticos já existentes de caráter universal, bem como, na interface com outros programas governamentais.

É possível perceber que o esforço para implementação era ter uma política pública de forma integrada no governo federal, e que visava a fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais, garantindo o acesso das mulheres às políticas de apoio à produção e à comercialização. A proposta tinha o objetivo de promover a autonomia econômica das mulheres, incentivando a troca de informações, de conhecimentos técnicos, organizacionais, de gestão e de comercialização, valorizando os princípios da economia feminista e solidária.

A organização em grupos produtivos é uma das formas buscadas pelas mulheres rurais para fortalecer a sua capacidade produtiva e minimizar os problemas enfrentados na comercialização. Para Siliprandi e Cintrão (2011, p. 155):

⁵⁹ Portaria Interministerial Nº02 de 25/09/2008

⁶⁰ Nota Técnica: MDA/ AEGRE Nº 177/2007- Processo Nº: 55000.002233/2007-13

Muitos grupos começam se propondo a potencializar atividades que normalmente as mulheres faziam em seu cotidiano, tais como artesanato, processamento e/ou comercialização de produtos oriundos dos quintais e arredores da casa, pois são atividades que podem ser realizadas nos intervalos de outras obrigações e não exigem, de imediato, investimentos ou novos conhecimentos. No entanto, à medida que esses grupos vão se consolidando, trazem para as mulheres novos desafios, entre eles os relacionados às atividades de comercialização.

Para SOF (2015), 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. E essa 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.

O Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR) tinha como objetivos fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais, incentivando a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização, valorizando os princípios da econômica solidária e feminista, de forma a viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e comercialização, a fim de promover a autonomia econômica das mulheres e a garantia do seu protagonismo na economia rural. O programa contava com um Comitê Gestor em nível nacional, composto por uma instância de caráter deliberativo com responsabilidades distintas. Aos membros governamentais cabia planejar, monitorar e avaliar de forma integrada as ações do programa, consultar as organizações da sociedade civil envolvidas e apresentar para elas o relatório anual de atividades. Aos membros das entidades da sociedade civil, ficaram incumbidas de participar do planejamento das ações de capacitação sobre políticas públicas de apoio à produção.

Participavam no comitê: Fetraf, CONTAG, MST, Conselho Nacional de Seringueiros, MMTR/NE, MIQCB, GT de Mulheres da ANA, Rede Xique Xique, Rede de Produtoras da Bahia, MMC, Rede de Mulheres do Noroeste do Pará, Rede Economia e Feminismo, Associação Nacional das Pescadoras, Rede de Produtoras do Nordeste e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Pelo governo estavam representados cinco órgãos, além do MDA, SPM/PR, MDS, Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), CONAB/MAPA e MTE.

O programa teve início com um estudo que permitiu traçar o perfil da participação das mulheres rurais e de redes de organizações produtivas. Foi realizado um mapeamento para a identificação de organizações produtivas feito em 2005 e 2007 pela Secretária Nacional da Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), foram identificados 774 empreendimentos rurais constituídos exclusivamente por mulheres (SILVA,

2009). Em outra pesquisa, realizada, em 2008, por meio de um convênio entre o MDA, a Sempre Viva Organização Feminista (SOF) e o Centro Feminista 8 de março (CF8)⁶¹ foram identificados 972 grupos produtivos de mulheres em 86 Territórios da Cidadania⁶²

Esses levantamentos mostravam que esses grupos, em geral, eram pequenos – com número médio de 15 sócias, com pouca experiência em atividades produtivas e na organização coletiva da gestão. A maioria dos grupos de mulheres não possuía formalização, sede própria e, mesmo os que tinham a intenção em se formalizar, encontravam entraves como o grau de exigência legal e custos envolvidos. Outro dado que vale ressaltar foi levantado por Silva (2009), que analisou o mapeamento feito pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE), que demonstrou que muitos dos grupos desenvolviam suas atividades de produção de forma coletiva, fazendo uso comum de equipamentos e infraestrutura.

Com base nas informações produzidas, o comitê gestor traçou formas para implementação da política, como definir a base territorial, elaborar uma estratégia específica para a região norte e viabilizar a produção delas nos quintais com a participação nos grupos de produção. Nesse processo os movimentos de mulheres rurais começam a ter domínio das informações produzidas, pelos comitês de políticas, o que possibilitou o aprimoramento de suas pautas.

Na pauta do Movimento de Mulheres Camponesas 2011 e MM 2011, apresentada no Quadro 5, há uma demanda específica sobre viabilizar apoio financeiro e técnico para programas de formação, capacitação, campanhas educativas e/ou eventos articulados por organizações e movimentos de mulheres ou organizações sociais populares que atuam com mulheres, além de capacitação e orientação para a formalização dos grupos e articulação deles em rede.

O MDA em conjunto com a CONAB realizou pesquisa entre 2009/2010⁶³ como parte das ações do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR), com o objetivo foi fazer uma caracterização da presença das mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁶⁴, em todo o território nacional, com ênfase nos Territórios da Cidadania.

⁶¹ Convênio MDA nº 700427/2008 (SOF) e Convênio MDA nº 701362/2008 (CF8).

⁶² Territórios da Cidadania foi uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável para garantir de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisavam, e tinha o objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Havia como base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, havia um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinava um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações

⁶³ Contrato (NPPP) No 2009/000901, no âmbito do PROJETO BRA 03/034, PNUD/CONAB

⁶⁴ Foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003.

Foram identificados o nível de articulação das organizações de mulheres com os gestores locais do PAA e participação na sua execução; bem como avaliação da inserção dos produtos das mulheres nas diferentes modalidades do PAA. Essa pesquisa teve como uma das conclusões segundo Siliprandi (2011, p.183):

“Apontaram que embora, seja bastante significativa a participação de mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos, essa participação ainda se dá muitas vezes de forma “anônima”, uma vez que o percentual de mulheres formalmente registradas como fornecedoras em suas diferentes modalidades está bastante aquém do percentual de força de trabalho feminina empregada na produção fornecida.”

Com esses diagnósticos, também foram feitas reorientações no PAA e, através Resolução nº 44 de 16 de agosto de 2011, o Comitê Gestor do PAA estipulou que 5% da dotação orçamentária anual do PAA deveria ser destinado a grupos de mulheres, devendo o programa garantir a participação das mulheres, no mínimo, de 40% para as modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local com Doação Simultânea; e de 30% para as modalidades Formação de Estoques para a Agricultura Familiar e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite⁶⁵. É importante ressaltar que essa Resolução reconheceu em suas considerações iniciais que o Estado tem papel no desenvolvimento de ações estratégicas para reverter a situação de desigualdade vivenciada pelas mulheres e suas organizações produtivas, valorizando e fortalecendo a integração do Programa de Aquisição de Alimentos com o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais.

Segundo Hora, et al. (2014) entre os anos 2008 e 2015, o POPMR aplicou mais de 50 milhões de reais em ações de fomento à produção, agregação de valor, capacitação empolítica pública e apoio à participação em feiras, beneficiando mais de 170 mil mulheres. Os projetos apoiados tinham no seu escopo a criação de espaços coletivos de negociação entre gestores e as mulheres. Essa dinâmica aprofundou uma formação feminista, o debate de políticas públicas a construção de uma estratégia para buscar recursos e projetos para os grupos produtivos para a melhoria de suas produções e aumento da comercialização de seus produtos.

Publicação da SOF/CF8 (2014), resultado de um convênio⁶⁶ do MDA com essas duas organizações feministas, no âmbito do projeto “Capacitação, monitoramento e articulação das políticas do MDA nos territórios da cidadania: fortalecendo as mulheres rurais como sujeitos

⁶⁵ O PAA opera em seis diferentes modalidades, três delas operacionalizadas pelo MDS em convênio com Estados e Municípios e três delas pela CONAB.

⁶⁶ Convênio com MDA N° 700427/2008

políticos e sociais”, aponta que essas mudanças também significam que as mulheres tiveram que reorganizar no interior das famílias as responsabilidades com o trabalho doméstico e dos cuidados. No momento em que as mulheres percebem que a renda é o caminho para o convencimento dos maridos, elas a utilizam como pretexto e ampliam suas reivindicações.

A implementação do POPMR de forma integrada proporcionou resultados apresentados até 2015, capazes de propiciar a construção em espaços coletivos, estratégias de intervenção nos programas de apoio a produção e comercialização e contribuíram para elevação da renda na transferência de recursos para um projeto produtivo.

5.4.6. Comercialização

A questão da comercialização tem uma centralidade no campo das políticas públicas de apoio à organização produtiva pelo seu caráter estratégico no fortalecimento da produção. Para as pesquisadoras Siliprandi e Cintrão (2011), as mulheres rurais têm como umas das principais dificuldades se inserir nas atividades de comercialização, em função de suas atribuições de gênero serem voltadas prioritariamente para a vida doméstica e para o espaço privado.

A participação das mulheres vai se dar em circuitos privados de comercialização, logo se caracteriza pelos baixos rendimentos, pequenos volumes de produção e comercialização, escasso capital de giro, precárias condições logísticas de escoamentos dos produtos e, está associada a estratégias locais e comunitárias de comércio (FARIA, 2011).

Já no segundo ano do governo, as pautas de reivindicações dos movimentos de mulheres começam apresentar a demanda por políticas voltadas para comercialização da produção. Em 2007, tanto a Marcha das Margaridas como Movimento de Mulheres Camponesas, ver o Quadro 6, vão demandar o apoio as feiras agroecológicas estimulando as redes de agricultoras e consumidores urbanos. Elas citam esses espaços como essenciais para trocas de conhecimento e desenvolvimento de práticas de consumo justo, ético e solidário e as pautas pendem a inserção das mulheres no mercado de compras públicas.

Em 2011, o MMC coloca a necessidade criar programas e projetos de formação e capacitação das mulheres camponesas voltadas à geração de trabalho e renda e à autonomia das mulheres, para superar a situação de dependência e a construção de centrais de comercialização de compra de produtos da agricultura camponesa articulada às políticas de abastecimento; e a MM quer a garantia de que PAA, contrate percentual mínimo de 30% dos

recursos, seja destinado à participação das mulheres do campo e da floresta e que pelo menos 50% da venda da família seja comercializados em nome da mulher.

Entre 2003 e 2015, foram feitas conversas, pesquisas e publicações com os órgãos governamentais para a construção dessa política. A estratégia para implementar as políticas de comercialização foi integrar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), que atua na qualificação da produção, beneficiamento e agregação de valor e do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR), que atuava na organização dos grupos produtivos seja no incentivando a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização, mas principalmente introduzindo os princípios da econômica solidária.

A partir dos mapeamentos das organizações de mulheres, feito pelo MTE, no âmbito do POPMPR, uma análise feita por Faria (2011) mostrou que a maioria dos grupos produtivos de mulheres comercializavam seus produtos em nível local, o que segundo a autora demonstra um grande potencial de movimentação da economia local. A entrega direta ao cliente era realizada por 44% dos grupos; 22,4% comercializavam seus produtos em feiras livres; 12,7% em espaços próprios e apenas 7,3% comercializavam em espaços coletivos.

Além da inclusão das mulheres nos mercados institucionais, que já apresentamos, outra ação em resposta a pauta para a ampliação dos espaços de comercialização, foi aumentara participação das mulheres em importantes eventos de comercialização como a Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária – FENAFRA e as Feiras Estaduais de Economia Feminista e Solidária.

A FENAFRA foi uma ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que teve início no ano de 2004, cujo objetivo era promover, divulgar e comercializar os produtos da Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Os editais de convocação dos empreendimentos da agricultura familiar, a partir da segunda feira, trazia a obrigatoriedades de no mínimo 30% de participação de empreendimento de mulheres. Foram realizadas no período estudado oito edições sendo cinco em Brasília, uma feira em Porto Alegre e três no Rio de Janeiro. Quanto à participação das organizações protagonizadas por mulheres nas edições da FENAFRA, demonstrou um crescimento quando se compara a primeira edição da feira em 2004, na qual esse percentual foi de apenas 1,4%, chegando a 52% do total de expositores na Feira em sua última edição (HORA et al. 2014).

Quadro 6 - Pautas de reivindicações tema Comercialização

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das pautas de reivindicação dos movimentos de mulheres entregue ao governo federal no período 2003 - 2015 (MM – Marcha das Margaridas, MMC- Movimento de Mulheres Camponesas, MST (Movimento dos Sem Terras). O tema aqui tratado pode não aparecer na pauta entregue por algum movimento o que não significou que não foi alvo de reivindicações em outros momentos e espaços de concertação.

As Feiras Estaduais de Economia Feminista realizaram seis feiras, no período estudado. Esses espaços eram voltados para a comercialização da produção das mulheres rurais e ao mesmo tempo de visibilização do seu trabalho, com geração de renda por meio da articulação e intercâmbio entre as produtoras, a Figura 10 mostra um desses momentos. Havia, também, momentos de formação buscavam fazer reflexão e problematização coletiva sobre a realidade que mulheres rurais em diferentes aspectos, abordando temas centrais como as relações sociais de gênero, a divisão sexual do trabalho, a economia feminista e economia solidária e as políticas públicas, que serão desenvolvidos por meio de atividades de diferentes formatos, como oficinas, seminários, palestras, etc. (HORA et al., 2014).

Figura 10 -Feiras Estaduais de Economia Feminista na BA



Foto: Arquivo MDA, 2009

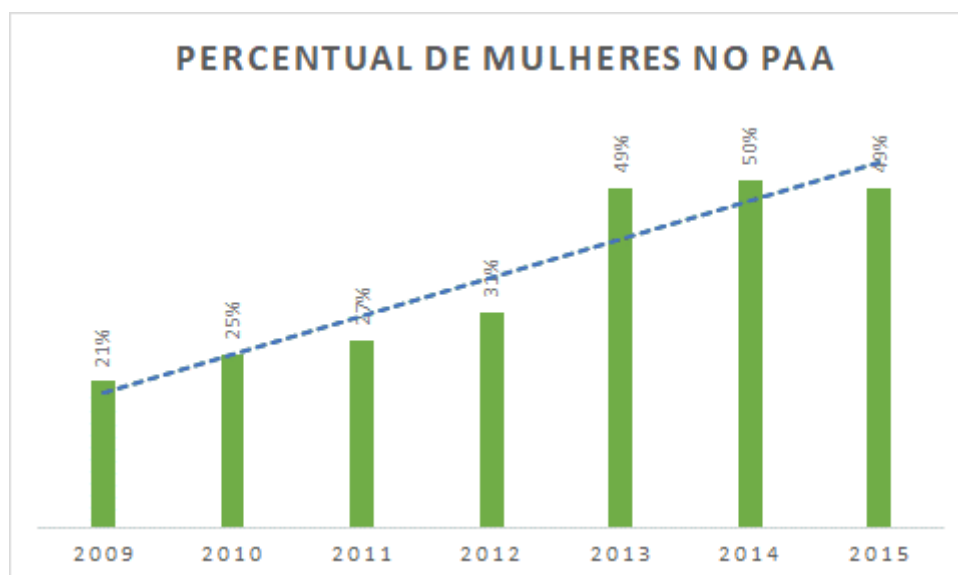
Além de atividades realizadas no âmbito do governo federal foram firmados vários convênios e contratos realizados pelo MDA, com entidades e entes federados para realizações de outras feiras e mostras dos produtos das mulheres com foco na produção agroecológica, que visavam divulgar e comercializar os produtos das agricultoras familiares para fortalecer sua organização produtiva (HORA et al. 2014).

A inserção dessas mulheres nas feiras foi se ampliando conforme as demais políticas (ATER, Organização Produtiva) foram se estruturando. Por serem atividades pontuais, não se mostravam suficientes do ponto de vista da geração de renda, mas podemos concluir que contribuíram para a promoção da autonomia crítica das mulheres, por garantirem rendimentos e, com isso, permitir a elaboração de planejamentos futuro.

O tema das compras públicas com a inserção de percentuais obrigatórios de mulheres na execução do PAA, cujo mecanismos de implementação abordamos no item anterior, permitiu uma maior participação das mulheres, quando analisamos o acesso delas ao

programa. Conforme apresentado na Figura 11, essa participação saiu de 21% em 2009 e chegou a 49% em 2015.

Figura 11 - Participação de Mulheres no PAA 2009 - 2015



FONTE: BRASIL, CONAB (2019) SUPAF/GEACAF

O que notamos é que o PAA permitiu a compra com preços justos de produtos vinculados à produção das mulheres, aqueles cultivados em áreas próximas à casa, como as aves e os ovos, as hortaliças e as frutas. Houve também a ampliação da aquisição de produtos processados, tradicionalmente utilizados no consumo da casa ou vendidos em pequenas quantidades e que permitem agregação de valor aos produtos da agricultura familiar.

5.5. OS DESAFIOS NA VISÃO DAS MULHERES RURAIS E GESTORES

No decorrer desta pesquisa, notamos que foi preciso uma articulação e mobilização dos movimentos de mulheres rurais que as inseriram na implementação da política pública. Para identificar a percepção dos desafios dos processos de negociações e as dificuldades para as inovações propostas na implementação da política, foram realizadas entrevistas com representantes dos movimentos de mulheres rurais que participaram dos comitês e de gestores que ocuparam cargos de direção no governo federal. Esses entrevistados tiveram grande interação e poder de decisão na implementação das políticas.

Foram entrevistadas Raimunda Celestina de Mascena, aqui tratarei como Raimundinha, como é conhecida. Ela foi coordenadora da Comissão Nacional de Mulheres

Trabalhadoras Rurais da CONTAG de 1998 a 2005 e esteve na coordenação das MM neste período e com Rosângela Piovesani Cordeiro, vou tratá-la pelo primeiro nome, é uma das coordenadoras nacionais do Movimento de Mulheres Camponesas. No âmbito governamental, foram realizadas entrevistas com gestora Andrea Butto, Diretora de Políticas para Mulheres Rurais no MDA de 2003-2012, como faço uso em várias citações de suas publicações aqui na entrevista vou usar o primeiro nome para diferenciar a entrevistada da pesquisadora. E o gestor Guilherme Cassel que foi Secretário Executivo do MDA de 2003-2005 e Ministro de Estado dessa pasta de 2006-2010 aqui tratado por Cassel.

Para introduzir o tema, inicialmente é apresentada a trajetória das entrevistadas do movimento de mulheres e como elas chegaram a esta agenda feminista para o rural.

Sempre fui agricultora e na década de 80 participei de encontro de mulheres que discutia gênero, já éramos feministas, mas não nos reconhecíamos...o ser feminista chegou para mim na década de 90, como novidade, mas a gente não via como estranho, já tinha uma prática no movimento, mas que não identificávamos como ser feminista, mas sim como a luta das mulheres. (ROSANGELA – MMC)

Eu venho de uma origem camponesa, no interior do Ceará, no semiárido e no semiárido nós sempre tivemos muita dificuldade, com secas e a falta de água. E meu pai não era muito bem de saúde e o que acontecia era que ele se alistava nesse programa dos governos, porém quem tinha que trabalhar era eu e a mamãe. E eu achava aquela situação muito injusta, pois eu e minha mãe trabalhávamos feito doida e ganhávamos metade do que os homens ganhavam. Foi a partir daí começamos a conversa com outras mulheres, a questionar o porquê de ser assim, de mulheres receberem menos mesmo trabalhando o mesmo tanto dos homens... só depois de muito tempo fui entender que esses questionamentos já tinham uma perspectiva do feminismo, até porque na época o feminismo estava presente, mas não tão claro como é agora, principalmente dos nos 90 até os dias atuais (RAIMUNDINHA – MM)

Na fala das duas lideranças entrevistadas sobre seu contato com feminismo, podemos reafirmar Pinto (2003) que apontava em seus estudos, que tais movimentos não podem ser considerados feministas em sua formação ou mesmo em seus propósitos, pois as mulheres neles envolvidas não lutavam pela mudança de papéis a elas atribuídos pela sociedade.

Ambas vão se perceber feministas a partir do seu local de vivência e trabalho. Além de serem camponesas, elas também tiveram militância nos anos 80 nas comunidades eclesiais de base (CEB) da Igreja Católica.

Segundo Deere (2004), as Comunidades Eclesiais de base estiveram na origem dos movimentos rurais e para ela esses espaços muitas vezes forneceram a experiência formativa que levou as mulheres a questionarem a injustiça social. A partir desses questionamentos, é

que elas vão se inserindo neste contexto de luta pela terra, por reforma agrária e algumas iniciam um processo de renovação sindical no campo. “É neste engajamento na militância política que se constituem as condições concretas para a formação da consciência que leva as mulheres descobrirem-se como sujeitos políticos particulares no seio deste processo” (CISNE, 2015, p.116).

Com a construção de alianças entre as mulheres rurais e urbanas, elas começam se identificar a partir de pauta feminista e exigirem maior legitimidade frente aos movimentos sociais, e criarem as condições necessárias, especialmente para a auto-organização seja em movimentos misto ou autônomo.

A composição institucional feita pelo Governo Federal a partir de 2003, por gestores e gestoras de origem dos movimentos sociais, abriu novas formas de interação e participação. Cayres (2017) afirma que os movimentos sociais são capazes de identificar estrategicamente quais atores dentro do Estado compartilham dos seus interesses, e assim alcançarem seus objetivos. A fala das entrevistadas mostram essa identificação com os gestores e gestoras:

“Foi uma conquista para nós mulheres, ganhamos um espaço de diálogo na DPMRQ, que foi uma construção com um peso importante, e ganhamos uma voz para dentro do governo, com política para as mulheres do campo” (ROSANGELA -MMC)

“A construção do espaço da DPMRQ, melhorou bastante o diálogo...chegar em 2003 com um Ministro aliado aos movimentos como o Miguel Rosseto e encontrar mulheres que eram você (uma referência a pesquisadora) e a Andrea Butto no governo, dava esperança.” (RAIMUNDINHA – MM)

Ambas entrevistadas do movimento de mulheres, viram na composição do MDA o momento como uma oportunidade política mais favorável à negociação e à implementação de seus projetos. Elas viam na DPMRQ um papel central para internalizar, e propor caminhos dentro da institucionalidade.

Mas constituir uma equipe inicial na DPMRQ, estabelecer uma agenda comum entre os movimentos e construir uma estratégia para que essa agenda fosse absorvida dentro da instituição foram apontados por Andrea como um desafio inicial:

“O principal desafio era, montar uma equipe de assessoria com capacidade de trabalhar o tema, pois se tratava de uma agenda extremamente ampla... e uma relação de trabalho bastante precarizada, muito servidores cedidos de outros órgãos, terceirizados com baixos salários e com contratos de consultorias... ... e ainda constituir em uma agenda com movimentos social com muita expectativa sobre a potencialidade do governo. Além de lidar com as

diferenças de grau de abertura, de absorção dessa pauta dentro ministério”.
(ANDREA - gestora)

Para Cassel, o desafio foi a novidade de primeira vez, o Estado brasileiro se voltava de forma organizada, através de um ministério, a construir políticas públicas voltadas para mulheres rurais, o que colocava o desafio para dessas políticas específicas e os demais programas geridos pelo MDA e o INCRA.

“Olhando para traz, hoje, não creio que houve grandes empecilhos. Os que aconteceram foram de natureza cultural, no MDA nunca teve que parar para pensar políticas para mulheres, isso causou um estranhamento na máquina pública, nós sentimos isso. As pessoas não sabiam trabalhar, como trabalhar políticas transversais de gênero, isso nunca havia sido feito, parecia que tinha um grau de experimentação, acho que isso pode ser situado como uma dificuldade”. (CASSEL – gestor)

A fala do ex-ministro refere-se à concepção que se expressa nas instituições, sejam nas governamentais seja na sociedade civil, de lugares socialmente determinados para mulheres e homens, com papéis determinados pelo gênero, que se expressam nas práticas cotidianas. Bourdieu (1989) defende a ideia de que o homem aprende a lógica da dominação masculina e a mulher absorve essa relação inconscientemente, naturalizando os comportamentos e legitimando através de repetições “este poder invisível no qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem.” (BOURDIEU, 1989, p.12)

Como já apresentado nos capítulos anteriores, todas as políticas para o rural tinham na sua origem que tinham que ser pensadas para a unidade familiar de produção. E quem respondia por essa família era o “chefe da família”. E a produção considerada “principal” é a que gera mais renda na propriedade, ou seja, ao mesmo tempo que as políticas focavam na unidade de produção familiar, apenas a atividade econômica tinha acesso a elas.

O grau de abertura ou estranhamento sobre o qual os gestores falam, é que a visão da nova gestão passa a focar em políticas que vão dialogar com o conjunto dos indivíduos que compunham a unidade familiar, a partir desses interesses e necessidades, rompendo com a lógica da família como bloco homogêneo.

Para os gestores, o primeiro impacto no reposicionamento do estado se deu na agenda de acesso à terra:

“No tema da terra, acho que a gente tinha uma dificuldade, que era de diálogo interno com o tema das políticas públicas da reforma agrária e sua

relação com as políticas da agricultura familiar que de alguma forma impactava isso.

Havia uma cultura pré-existente no INCRA de uma certa determinação do poder sobre a reforma agrária. Os servidores que estavam na época a frente da titulação não tinham uma boa abertura ou entendimento. Para eles o direito à titulação já estava garantido e que o documento de cadastro já possuía campo para registro de todos os membros da família.

Mesmo contra-argumentando e mostrando que os dados e números mostravam que o direito constitucional à terra ou a presença de campos para registro dos membros da família não implicava na sua garantia de domínio da terra às mulheres”. (ANDREA, gestora).

“A maior tensão ou resistência foi o tema agrário, no caso das mulheres, foi o primeiro tema que enfrentamos a titulação para as mulheres. O estranhamento era como fazer, sempre tem aquele “mas não dá” ou um procurador que vinha, “mas a Constituição Federal”. Com muito diálogo foi se superando e havia um ambiente político que facilitava. E quando a coisa não andava, era vencida com uma decisão política de governo”. (CASSEL, gestor)

A fala de Cassel mostra as dificuldades dos gestores e servidores públicos em compreender a necessidade das políticas públicas incorporem as ações para mulheres, ou de reconhecer as demandas específicas das mulheres, admitindo a existência de desigualdades.

O conceito de Sabatier e Jenkins (1993) de coalizões advocatórias⁶⁷ é útil para essa análise da resistência de setores do governo e funcionários públicos na implementação de política para as mulheres. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 25, tradução nossa):

atores públicos e privados, provenientes de diversas instituições e níveis governamentais, que dividem um conjunto de crenças e valores comuns e que buscam manipular as regras, orçamentos e recursos humanos governamentais visando a atingir seus objetivos no longo prazo

Na existência de um governo de coalisão, formado por diferentes forças políticas existe a dificuldade no reconhecimento de desigualdades por parte de setores e funcionários da administração pública. Isso exigiu esforços e capacidade de articular e negociar mudanças na concepção das políticas, propostas pela DPMRQ, com outras áreas do MDA e do governo não necessariamente sensibilizadas para a incorporação da perspectiva das mulheres a suas pautas. Andrea também pontua na sua entrevista os esforços para internalização da agenda e a articulação com os movimentos:

⁶⁷ “atores públicos e privados, provenientes de diversas instituições e níveis governamentais, que dividem um conjunto de crenças e valores comuns e que buscam manipular as regras, orçamentos e recursos humanos governamentais visando a atingir seus objetivos no longo prazo” Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 25, tradução nossa)

Precisamos lembrar que era uma agenda extremamente ampla, que precisava de muita interlocução em muitas áreas do Ministério...

Também havia o desafio de elaborar uma proposta que não fosse apenas de um movimento, mas fosse uma proposta dialogada com o que estava sendo gestado como política pública, sendo assim, tendo também o desafio de mediação com os movimentos. (ANDREA - gestora)

Havia ainda o desafio de enfrentar as diversidades políticas existentes entre estes movimentos, tentando definir de estratégias comuns de organização e de lutas a serem priorizadas. O que Andrea lembra é que cada organização vem de uma realidade e de uma estratégia de luta particular, constituindo distintas relações e interações com o Estado. Lopes e Heredia (2014), afirmam que os movimentos acabam produzindo relações diferenciadas com atores do Estado e do governo, buscando se posicionar nas disputas de poder dentro do próprio campo governamental.

Para essa interlocução, foram construídos novos arranjos institucionais que tivessem capacidades interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil. O MDA foi um dos órgãos que mais usou dos espaços formais de participação e controle social, criados em âmbito federal durante o período dos governos Lula e Dilma, para internalizar a agenda das mulheres rurais.

As entrevistas trouxeram a importância desses espaços comitês e conselhos, que foram estratégicos para incorporação das pautas das mulheres.

“O MDA foi exemplar, dentro do governo, no espaço de participação com os movimentos, nenhum outro ministério teve tantos momentos de construção de políticas públicas que davam visibilidades aos movimentos.

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. Não era um viés ideológico, como pode parecer, mas sim a uma convicção de que não daria certo se não fosse feito assim”. (CASSEL – gestor)

“O diálogo permanente com os movimentos, foi uma marca dos governos Lula e Dilma. 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”. (ANDREA – gestora)

“Conselho e comitês das políticas para as mulheres foram fundamentais para diálogo, uma forma de construção de governo para diálogo com a sociedade”. (ROSANGELA, MMC)

“Era um espaço de muito embate, mas a gente conseguiu colocar as pautas das mulheres. Pelos comitês serem um espaço que tinham os demais ministérios acabavam ajudando por incidir na interlocução com outros ministérios que ainda não tinham levado o tema de gênero nas políticas deles”. (RAIMUNDINHA – MM)

As falas de Cassel e Andrea mostram que as ações do MDA, combinadas a uma gestão participativa, criavam uma cumplicidade convergente entre as pautas dos movimentos, organizações sociais de mulheres e a agenda de governo.

Para as lideranças das mulheres, os espaços criados dentro do MDA abriram o diálogo com as organizações. Raimundinha frisa a importância dos comitês em fazer a interlocução com outros ministérios.

Na visão de Papa (2012), o MDA conseguiu êxito na negociação e na transversalidade da política por ter no corpo técnico militantes do movimento social “e ter constituído uma dinâmica de trabalho de definição de seus projetos em debate com um comitê formado pelos movimentos de mulheres do campo, o que aproxima a perspectiva feminista aos momentos de decisão sobre as prioridades políticas” (PAPA, 2012.p.145).

As mulheres nesses espaços de concertação social, puderam trazer as travas e barreiras que dificultavam as políticas e ações de chegarem e se efetivarem nas escalas locais. Mas garantir essa participação nem sempre era fácil, pois era necessário criar condições para participação das mulheres, segundo Hora (2018, p.453-454):

Elas deveriam compor inúmeras comissões, se reunir e articular antes de todas as comissões e, depois, participar dos fechamentos de documentos e definições estratégicas. Essa agenda de trabalho, por vezes, significava dias fora de casa ou da comunidade, o que demandava não só a disponibilidade de tempo, mas a capacidade de negociar e articular a realização dos trabalhos domésticos e de cuidados que ficavam nos seus lares.

Hora (2018) aponta é que, quando as mulheres assumem mais tarefas no mundo público, elas acabam por ter que criar condições na reorganização da divisão de tarefas domésticas indicando a necessidade de uma socialização do trabalho cotidiano da casa.

Todo o processo da construção das pautas de reivindicações era feito, segundo as entrevistadas, sempre com objetivo de uma construção junto a base dos movimentos no sentido de receber contribuições ou atualizar pontos da pauta.

Nossa estratégia se desenha no processo de mobilização na base. É um período intenso de debates e encontros mobilizando comunidades inteiras ao redor de uma proposta de desenvolvimento rural sustentável para/com as mulheres. Quando a gente chega com a pauta já sabemos o que queremos. (RAIMUNDINHA – MM)

Nossa estratégia nessas negociações de pauta sempre foi com as mulheres nas ruas, fazendo ato, ocupações, porque a gente sabe se não tiver uma pressão popular a gente não viabiliza as conquistas. (ROSANGELA, MMC)

A capacidade dos movimentos de mulheres rurais de construir uma pauta propositiva e com capacidade reivindicativa, as colocaram como protagonistas no processo sendo reconhecidas em outras esferas políticas e como negociadoras com o governo federal.

Dagnino (2002) afirma que os espaços públicos criados pela tensão e pelo conflito caracterizam momentos e práticas que se diferenciam em sua eficácia democratizante conforme a maior ou menor proximidade entre os projetos políticos que permeiam as relações entre Estado e sociedade civil. Segundo Dagnino (2002, p.280):

Esses projetos políticos podem nos ajudar a medir o nível de conflito e tensão que existe entre a sociedade e o Estado, bem como entre os diversos sujeitos e seus projetos políticos com concepções distintas que se confrontam nos espaços públicos, na medida em que —o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham — e com que centralidade fazem — as partes envolvidas.

Podemos notar no decorrer da análise das entrevistas que as maiores tensões, segundo as lideranças, ocorreram na negociação da pauta do crédito Pronaf. Foi nesse tema que as mulheres viram pouco avanço, e que as negociações não passavam só no âmbito do MDA. Esse não tinha poder para intervir nos normativos e regras do sistema financeiro.

“Acho que o crédito foi uma das pautas mais doloridas principalmente para o MMC, e muito pouca concretude na vida das mulheres, muita burocracia, muito controle. Se você está tratando com mulheres que nunca tiveram oportunidade, como elas vão dar conta de fazerem registro de associação, de ata que não condiz com a mulheres do campo? Isso emperrou e podíamos ter avançado e dado mais exemplos e, de repente, ter muito mais mulheres com condições de enfrentamentos.

As negociações do crédito, acho que não foi suficiente ter a Diretoria (DPMRQ). Era preciso enfrentar a estrutura econômica que o Estado brasileiro tem. Algumas estruturas que poderia ter sido enfrentada. Para autonomia financeira das mulheres a gente podia ter feito mais”.

(ROSANGELA, MMC)

“Poucas mulheres que desejavam ter um crédito não conseguiram até hoje. Os motivos são um conjunto de coisas, entre elas, essa coisa do banco não querer operar uma linha de crédito para as mulheres pois não dava tanto lucro quanto eles imaginavam ou queriam. “Como vou investir crédito para galinha, horta ou pomar?” O feito das mulheres, o que as mulheres sempre quiseram crédito, o que sempre desejamos para o banco não era algo lucrativo. A primeira coisa que eles se perguntavam “Isso tem capacidade de pagamento, tem viabilidade?”, questionamento feito pela Fazenda nas negociações.”

(RAIMUNDINHA – MM)

“O Crédito Pronaf tinha muitas amarras institucionais, inclusive o Código Civil, era uma política que não era operado pelo MDA. Havia pouco

acúmulo nos movimentos sociais e mesmo a nossa equipe, que precisava fazer uma formulação de como incidir sobre esta política pública. Não havia nenhuma experiência prévia e o movimento social ainda sem subsídios para pensar em alternativas. Iniciamos com a constituição de um grupo de trabalho para pensar sobre isso, eu acho que já demonstrava um grau de aceitação da agenda. O desafio de elaborar algo com a proposição que estivesse atendida com essa intencionalidade política de um lado e com as amarras também da política pública. Mas é claro que nesse processo, conflitos foram aparecendo, e não apenas no ministério, mas fora do ministério, em particular, Ministério da Fazenda e com os agentes financeiros”.

(ANDREA – gestora)

Mesmo assim a política de crédito para as mulheres, foi a que mais sofreu alterações, ajustes e demandou várias ações, inclusive a intervenção presidencial. Lembrando que a própria presidenta Dilma (2011)⁶⁸, anunciou:

Sabemos também que o acesso a crédito é um dos instrumentos fundamentais. Aprendemos, com as linhas do Pronaf, destinadas às agricultoras familiares, que esse programa é fundamental para a autonomia econômica das mulheres. Por isso, quero destacar: primeiro, uma maior participação das mulheres na gestão financeira das unidades familiares e, assim, 30% do total disponível no limite familiar de financiamento será para uso exclusivo das mulheres.

Apesar de todos os esforços essa política não chegou ser efetivada como o esperado pelo movimento de mulheres rurais. Porém, a fala das entrevistadas apontam os motivos das dificuldades “Era preciso enfrentar a estrutura econômica do estado brasileiro”, “... os bancos não querem operar uma linha de crédito para as mulheres, pois não dava tanto lucro quanto eles imaginavam ou queriam”, “O Crédito Pronaf tinha muitas amarras institucionais”.

A política de crédito que os movimentos de mulheres rurais propunham era para reverter a dinâmica e as prioridades das políticas econômicas, mas essas foram concebidas dentro da lógica do mercado capitalista, que se organiza pela lógica da maximização do lucro. Adicionalmente, o crédito é operado dentro de um sistema financeiro, com regras e convenções internacionais, o que exige o cumprimento de normas e procedimentos por parte dos agentes financeiros que os movimentos tinham dificuldades em atender.

Mas, ainda assim, os movimentos de mulheres rurais de fato se sentiram parte e responsáveis pelo processo de construção das políticas e mostram a cumplicidade com as gestões do período:

⁶⁸ Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, (2011) durante solenidade de encerramento da Marcha das Margaridas 2011- Portal do Planalto — publicado 17/08/2011

Com certeza, não existe uma política pública para as mulheres, que não foi pautado pelos movimentos (não só o MMC).

O governo teve a sensibilidade para implementar essas políticas públicas, vieram das demandas dos movimentos, da classe trabalhadora.

(ROSANGELA – MMC)

Se não fosse nossa parceria e a insistência das mulheres, nós não tínhamos chegado em 2015 com, mais de 1 milhão de mulheres documentadas, com barcos para levar documentação para mulheres ribeirinhas, com uma política nacional de enfrentamento a violência contra as mulheres do campo, das florestas e das águas. Nós não teríamos chegado com a terra para mulheres com organização produtiva, nós não teríamos chegado com a titulação conjunta, nós não teríamos chegado com a política nacional de agroecologia, que hoje é de todo mundo, mas ela veio do seio das mulheres, a política nacional de educação do campo ela foi gestada pelas mulheres e tudo isso gestada e avançada, porque nós tínhamos um governo que ao mesmo tempo em que nós tínhamos um embate lá dentro, mas nós tínhamos um embate e ao mesmo tempo um processo de diálogo e de criação de grupos de trabalho pra fazer acontecer.

(RAIMUNDINHA - MM)

Durante o período estudado, os movimentos de mulheres rurais conseguiram ver implementadas ações que romperam com a naturalização das desigualdades de gênero vividas por elas. Quando se observa a execução das políticas, é possível afirmar que a gestão participativa foi compartilhada, reconfigurando as possibilidades e garantindo a presença das mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar os processos políticos que viabilizaram a implementação de políticas públicas para as mulheres rurais no período de 2003 a 2015 no MDA. Para essa análise resgatei as pautas de reivindicações defendidas pelo movimento de mulheres rurais e como elas que contribuíram na formação da agenda de políticas públicas. E como as diferentes estratégias, programas e ações usadas pelo governo federal foram utilizadas para a implementação da agenda reinvidicações dos movimentos de mulheres rurais e consolidação da política pública para as mulheres.

A elaboração da pesquisa foi um processo de reflexão sobre 12 anos da história do nosso país. Neste período estive na direção um governo democrático e popular, e que se propôs a institucionalizar novos espaços participativos para sociedade civil organizada na construção conjunta das políticas. A mobilização das mulheres rurais cumpriu um papel destacado na criação e redefinição de política para o campo. Suas reivindicações foram fundamentais para a construção das políticas públicas para mulheres rurais.

No percurso dessa dissertação discuti o papel do Estado e suas políticas, também discorri sobre processos históricos as recomendações internacionais e as iniciativas brasileiras que levaram as mulheres rurais se organizarem como sujeito político coletivo, construir uma pauta e apresentarem demandas específicas para o reconhecimento e garantia de seus direitos.

A pesquisa também mostrou que o processo de implementação de política para o enfrentamento das desigualdades de gênero e na promoção efetiva da autonomia econômica das mulheres, só foram possíveis dado o compromisso político expresso no grupo direção, que ocupou o MDA por 12 anos.

O desenho institucional definido demonstrou que a localização do mecanismo institucional de mulheres, no âmbito da hierarquia do ministério permitiu uma maior capacidade de diálogo com as demais unidades do MDA e do INCRA. Dar a DPMRQ capacidade de implementar ações finalísticas permitiu a execução, normatização e monitoramento, e ainda deram elementos para que as ações transversais⁶⁹ fossem incorporadas nas demais políticas do MDA. Durante o período estudado, a DPMRQ teve a garantia de orçamento, demonstrando suporte político do governo com presença de insumos necessários para concretização dos compromissos com a igualdade de gênero.

⁶⁹ Incorporação de conceitos e práticas comuns; melhor integração e articulação entre os órgãos setoriais; divulgação e disseminação do conhecimento relativo ao tema nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não governamentais” (BRASIL, 2004, p. 23)

Outro tema fundamental foi a DPMRQ ter estabelecido parcerias fora do governo federal, com organizações não governamentais feministas e governos estaduais e municipais, dando capacidade para proliferar suas ações em todo o território, além dos interlocutores terem maior proximidade como cotidiano das mulheres rurais alvo das políticas.

No que se refere aos canais de participação da sociedade civil, a inclusão da representação de mulheres nos comitês gestores de política efetivou e qualificou a implementação dos instrumentos operacionais e ampliou o monitoramento da execução das ações e projetos. Nesses espaços de decisão as mulheres construíam seus conhecimentos da máquina pública e formularam estratégias coletivas para o enfrentamento dos desafios. Essa prática garantiu uma participação organizada dando visibilidade às propostas de política específicas para as mulheres rurais, e as entrevistas trouxeram como elas se sentiram como parte da sua construção das políticas.

Suas propostas passaram por diferentes momentos de tensionamento, mas conseguiram nesse período levar o debate sobre assuntos até então pouco discutidos, como a divisão sexual do trabalho, trabalho produtivo e reprodutivo, economia feminista e a invisibilização do trabalho das mulheres no meio rural.

Ao descrever suas pautas analisei como a ação dos movimentos de mulheres rurais, em demandar ao Estado iniciativas para o enfrentamento das desigualdades que marcam as relações de gênero em diferentes esferas da sociedade, e como elas foram tratadas e atendidas por parte do governo federal. Foi possível notar que essas pautas de reivindicações trouxeram como centralidade do debate o trabalho não remunerado das mulheres, no âmbito de uma unidade familiar, como a criação dos pequenos animais ou nos quintais, o trabalho dos cuidados com as pessoas.

As pautas questionaram o ideal de família construído pela ideologia patriarcal, que identifica um chefe homem provedor ou representante dos interesses comuns do núcleo familiar. Para Faria (2009), houve uma demanda para que as políticas do governo reconhecessem as mulheres como sujeitos autônomos, econômica e politicamente, levando ao questionamento dos conflitos decorrentes das desigualdades de gênero no interior das famílias.

Cabe destacar que a abordagem desse tema é resultado de um acúmulo da reflexão feita pelos movimentos foram adquirindo nos processos de capacitação e formação que a própria DPMRQ promovia no decorrer desse período. Ainda é possível perceber os amadurecimentos que as pautas de reivindicações foram tomando, conforme as mulheres foram participando dos comitês das políticas. Elas passaram a dominar os códigos e a

burocracia do estado e suas pautas começaram trazer demandas mais coesas, complexas e qualificadas.

Mesmo tendo um governo aberto a participação popular, a pauta da desigualdade de gênero é, antes de tudo, um problema estrutural que necessita de políticas que desafiem todas as suas dimensões e gere novos padrões de relações sociais e novas formas de gestão pública. Por meio de estratégias de mobilização e participação, as organizações de mulheres rurais demonstraram sua capacidade de articular e propor parcerias qualificando sua plataforma e agenda política. Desencadearam processos de interlocução e negociação com o Estado na implementação de uma agenda de igualdade que foram fundamentais para a inserção do tema do acesso à terra, documentação, o crédito, a organização da produção, a comercialização, entre outros, sob uma perspectiva feminista.

Notamos através das entrevistas e das pautas produzidas pelas organizações de mulheres rurais, que nesse período o MDA constituiu um arco de aliança com diversos movimentos feministas rurais e sindicais que foram fundamentais para a construção das políticas públicas para mulheres rurais. As demandas eram analisadas pelo governo, ações eram implementadas e esse processo permitiu que as mulheres conhecessem o funcionamento do Estado, possibilitando o aprimoramento de suas pautas.

Ainda sobre a implementação ao focar os detalhes desse processo, compreendemos como opera e quais foram os resultados das decisões organizacionais e individuais para a efetivação da política pública. Nem tudo foi passível de ser previsto, controlado ou normatizado. O processo de implementação de políticas públicas foi altamente interativo, muitos atores foram envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas.

A análise desse curto período de ação governamental trouxe alguns aprendizados e mostrou que o Estado ao romper com a dita suposta neutralidade e consegue fazer desenhos de políticas públicas que podem dar um salto para alterar as desigualdades de gênero no desenvolvimento rural. Cabe destacar a inserção das mulheres nos mercados de compras públicas, a titularidade da terra, acesso as políticas de assistência técnica, ao crédito produtivo e o fortalecimento das organizações de mulheres rurais, que deram a elas maior capacidade de negociação na gestão familiar e ampliou a consciência da ação feminista.

Portanto, são muitos os caminhos que podem ser trilhados, na busca do fortalecimento das posições das mulheres no conjunto da sociedade. Sobre a discussão da igualdade entre homens e mulheres no meio rural é necessário lembrarmos que a luta do feminismo em torno das relações de gênero é construída socialmente, e com isso, se tem modificações ao longo do

tempo. Sobre as políticas públicas para mulheres é preciso pensar mecanismos de institucionalização mais ágeis e efetivos.

Em 2021, assistimos um esvaziamento da agenda para as mulheres rurais no âmbito do governo federal, a inserção de temas da agenda feminista no rural ainda é um projeto em disputa e faz parte de uma luta cotidiana, que depende da pressão dos movimentos de mulheres rurais

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. **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.
- ABRAMOVAY, R.; MADEIRA, G. A.; RODRIGUES JUNIOR, M.; GONÇALVES, M. F.; MACIEL, I. S. R.; SANTOS, R. A. **Cinco anos de AGROAMIGO: retrato do público e efeitos do programa**. 2^a. ed. revista atual. v.1., Fortaleza: BNB, 2013.
- AGUIAR, V. V. P. **Somos todas margaridas: um estudo sobre o processo de constituição das mulheres do campo e da floresta como sujeito político**. 521 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- ALVES, G. **O golpe de 2016 no contexto da crise do capitalismo neoliberal**. Blog da Boitempo, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/08/o-golpe-de-2016-no-contexto-da-crise-do-capitalismo-neoliberal/>. Acesso em: 05 de maio de 2021.
- ALVAREZ, S. E. **Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista**. Cadernos Pagu [online]. 2014, n. 43. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-8333201400430013>>. Acesso em : 08 de abril de 2020
- ALVAREZ, S. et. al **Cultura e Política nos Movimentos Sociais LatinoAmericanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- AVRITZER, L. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Opinião Pública, vol. 18, nº 2, p. 383-398, 2012.
- BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília: CEPAL/SPM, 2005
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011
- BERTOLLO, S. H. J. **III Plano nacional de políticas para mulheres (2013-15): das diretrizes nacionais para o local – 2016**. 110f. Dissertação (Mestrado Educação na Ciência) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2016
- BEZERRA, M. C. D. M. **Feminismo e agroecologia: o sujeito político e avaliação do ATER mulheres no Rio Grande do Norte 2004-2016**. 2018. 270f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. 26 p

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Informativo Participação Social**. Brasília. Dezembro 2015.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Informativo Participação Social**. Brasília. Dezembro 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília: MDA, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Diretoria de Política para Mulheres e Quilombolas. **Considerações sobre a Agência de Ater**. Brasília, 2013. Mimeo

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Políticas públicas para mulheres na reforma agrária**. Brasília, 2010. mimeo

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Cirandas do Pronaf para Mulheres**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA)**. Brasília: MDA, 2003. INCRA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em:

http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/pnra/II_PNRA.pdf Acesso: 14.02.2019

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual/PPA 2008-2011**. Brasília. 2007

BONI, V.; QUARESMA, S. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevista em Ciências Sociais**. Em Tese. V. 2, N. 1 (3), pp. 68-80, janeiro-julho, 2005

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Coleção Memória e sociedade. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRUMER, Anita. **Previdência social rural e gênero**. *Sociologias* v. 4, n. 7, p. 50–81, 2002.

BUGNI, R. P. **Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal**. 2016. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BUTTO, A. **Movimentos sociais de mulheres rurais no Brasil: a construção do sujeito feminista.** 2017. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2017

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

BUTTO, A. **Política para as mulheres trabalhadoras rurais: um compromisso de todos os dias.** In. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Gênero. Agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006

BUTTO, A.; DANTAS, I.; FARIAS, N.; Hora K; NOBRE, M.(org). **Mulheres Rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas,** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

BUTTO, A.; HORA, K. **Políticas Públicas para Mulheres Rurais no Contexto dos Territórios da Cidadania.** In: BUTTO, A.; DANTAS, I.; FARIAS, N.; Hora K; NOBRE, M.(org). **Mulheres Rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas,** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

BUTTO, A.; HORA, K. **Mulheres na Reforma Agrária no Brasil.** In: BUTTO, A.; LOPES, A.L. (Org.). Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil. Brasília: MDA, 2008.

BRUMER, A. **Gênero e Agricultura: A situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 205-227, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21699.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2016

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas.** Brasília: Enap, 2018.

CARLOTO, C. M. **Ruptura ou reforço da dominação: gênero em perspectiva.** In: Políticas Públicas e igualdade de gênero, São Paulo, Caderno 8 da Coordenadoria Especial da Mulher, p. 149-156, 2004.

CARNEIRO, M. J. **Mulheres no campo: notas sobre a participação política e a condição social do gênero.** Estudos Sociedade e Agricultura, CPDA/UFRRJ, 2, junho, 1994.

CARRASCO. C. **La economía feminista: una apuesta por otra economía.** In: Vara Maria Jesús. Escritos sobre género y economía. Madri: Akal, 2005.

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

CISNE, Mirla, Feminismo e liberdade no campo: A importância da organização política para as mulheres rurais. Coletânea sobre estudos rurais e gênero. Prêmio Margarida Alves. Mulheres e Agroecologia, 4ª ed., Brasília, 2015, pp. 111 – 130.

CRESWEL, J. W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007

- CONTAG. **Texto base para debates:** Marcha das Margaridas 2003. Brasília, 2003
- CONTAG. **Pauta de reivindicações:** Marcha das Margaridas 2015. Brasília, 2015
- CORDEIRO R. **Mulheres em áreas rurais nas regiões norte e nordeste.** In: Revista de Estudos Feministas. v. 15., 2007.
- COUTO ROSA, G. B. **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.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.
- DEERE, C. D. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Rev. Estud. Fem.,** Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 175-204, abr. 2004.
- DEERE, C. D.; LEÓN, M. **O Empoderamento da mulher: Direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina.** Porto Alegre: UFRGS: 2002
- DIESEL, V.; DIAS, M. M. e NEUMANN, P. S. **PNATER (2004-2014):** da concepção à materialização. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. 2015)
- FARIA, C. F. **Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo:** construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociol. Polit.,* Curitiba, v.18, n.36, p.187-204, jun. 2010.
- FARIA, N. **Mulheres rurais na economia solidária.** 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.
- FARIA, N. **Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural.** In: Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres. BUTTO, Andrea (org.). Brasília: MDA, 2009.
- FARIA, N.; NOBRE, M. (Org). **Gênero e desigualdade.** São Paulo: SOF,1997.
- FAO/INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil:** dossiê estatístico. Brasília: 1996
- FILIPAK, A. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil (2003/2015):** análise a partir da percepção de mulheres rurais e de movimentos sociais mistos. 2017. Tese (doutorado) Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, 2017
- FORO, C. **As trabalhadoras rurais e o desenvolvimento sustentável** In: Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 112p.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Documento Técnico:** Estudo qualitativo e quantitativo sobre o acesso e ausência de documentação civil, trabalhista, previdenciária e fiscal nas áreas de abrangência dos territórios da cidadania, por parte das mulheres rurais do Brasil – Produto de Consultoria. CONTRATO FAO N. 15/2013.

GAMA, A.; LEITE, R. **Os desafios de construir uma política nacional de desenvolvimento rural.** In: Steimberger, Marília. (Org.). Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais. 1ed. Brasília: Ler Editora, 2017.

GODINHO, M. C. **Estrutura de governo e ação política feminista:** a experiência do PT na prefeitura de São Paulo. Tese de doutorado. PUC-SP, 2007.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia.** Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI.** Boletim de análise político-institucional, Brasília, n. 2, 2012.

GRINDLE, S. Marilee. **Public Choices and Policy Change.** The Johns Hopkins University Press Baltimore, Maryland, 1991.

GUANZIROLI, C.; CARDIM, S. E. (Coord.). **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto.** Brasília: Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA, fev/2000. 74 p. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/fao/pub3.html> acessado em 27/06/2017

HABERMAS, J. 1984. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro

HEREDIA, B., Maria A.; CINTRÃO, R. P. **Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro.** Revista Nera Presidente Prudente – Ano 9, n. 8 – janeiro /junho de 2006.

HERINGER, F. **Quantas políticas públicas há no Brasil?** O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas – Brasília, 2018- Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *lato sensu*) – Senado Federal - Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, 2018

HIRATA, H. Globalização e divisão sexual do trabalho. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 17-18, p. 139-156, 2002

HIRATA, H.; LABOIRE, F. et al. **Dicionário crítico feminista**, Madrid: Síntesis, 2002.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. C. L. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, 397 pp.

HORA, K. E. R. **UBUNTU: eu sou porque nós somos – desafios para a luta das mulheres rurais por políticas públicas pós-golpe 2016.** Revista OKARA: Geografia em debate, v.12, n. 2, p. 434-466. João Pessoa, 2018.

HORA, K. et al. **Relatório Balanço 2011-2014.** Brasília, 2014. Mimeo

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. **PNAD 2013**. Rio de Janeiro, IBGE, 2014. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default_sintese.shtm>. Acesso em: 03. julho.2019.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas /Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

JACOBI, P. R. **Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil**. Soc. estado. Brasília, v.18, n.1-2, p. 315-338, dez.2003.

KERGOAT, D. "**Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais**". Novos Estudos. Cebrap, 86: 93-103, São Paulo, 2010.

KERGOAT, D. "**Divisão Sexual do Trabalho**". In: HIRATA, Helena et al. Dicionário crítico do feminismo. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

KERGOAT, D. "**Relações sociais de sexo e divisão sexual do trabalho**". In: LOPES, Marta et al. Gênero e saúde. São Paulo: Ed. Artes Médicas, 1996.

KERGOAT, D.; HIRATA, H. **Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set.- dez., 2007.

KINGDON, J. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas Públicas – Coletânea Volume1*. Brasília: ENAP, 2007, p. 225-244

LAZIN. Frederik. **Politics and Policy Implementation**: project renewal in israel (Sunny Series in Israeli Studies). State University of New York Press, 1994

LEITE, R. **PRONAF MULHER**: Avanços e limites na superação das desigualdades de gênero. Monografia (Especialização em Gestão de Política Públicas) – Universidade de Brasília -UNB, Faculdade de Educação. Brasília. 2014

LEÓN, M. **Neutralidad de género y políticas públicas en las reformas agrarias de América Latina**. Nómadas, nº 24, Universidad Central - Colombia, 2006

MATOS, M.; PARADIS, C. **Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro**. Cadernos Pagu [online]. n.43, pp. 57-118, 2014.

Medeiros, J. C.; Grisa, C. **O Ministério do Desenvolvimento Agrário e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural**. *CAMPO-TERRITÓRIO: REVISTA DE GEOGRAFIA AGRÁRIA*, 14(34 Dez.). 2020

MELO, H. P.; DI SABBATO, A. **Mulheres rurais**: invisíveis e mal remuneradas. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul. Brasília: ,2006.

MELO, H. P.; CONSIDERA, C.; Di SABBATO, A. **Os Afazeres Contam**. Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, Texto para Discussão, n. 177, setembro de 2005

MELO, L.A. **Injustiças de Gênero: o trabalho da mulher na agricultura familiar**. Resumos Expandidos do XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil, novembro de 2002.

MELO, L.A. **Relações de gênero na agricultura familiar: o caso do PRONAF em Afogados da Ingazeira- PE**. 2003. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MMTR-NE. **VI Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste do Brasil**. Caucaia-CE, 16 a 19 de julho de 1992

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001

MORAES, E.L.; SILVA, L.I.C. – **Política para Mulheres e os Desafios da Institucionalidade** 38ª Reunião Nacional da ANPEd – 01 a 05 de outubro de 2017 – UFMA – São Luís/MA

MOREIRA, S.L.S. **A contribuição da Marcha das Margaridas na construção das políticas públicas de agroecologia no Brasil**. 2019. 193 f., il. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) -Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MORENO, R. F. C. **Além do que se vê: uma leitura das contribuições do feminismo para a economia**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do ABC. Programa de Pós Graduação em Ciências Humanas e Sociais. Santo André: 2013

MIQCB. **I Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MA, PI, TO, PA)**. São Luís - MA, 24 a 26 de setembro de 1991.

NEVES, P.C; SILVA, M.C.A.; MELLO, L.J.A.; CAMPELLO, L.; ARRUDA, M.. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Democracia e gênero: implantação de políticas públicas para mulheres**. Rio de Janeiro: IBAM, p. 89, 2015.

NOBRE, M. **Relações de gênero e agricultura familiar**. In. Feminismo e luta das mulheres: análise e debates. NOBRE, M. FARIA, N. SILVEIRA, M.L. Sempreviva Organização Feminista, São Paulo, 2005

ORLOFF, A.S. **Gender and the Welfare State**. Institute for Research on Poverty, n.1082, 1996

OSORIO C. **Política de crédito rural com perspectiva de gênero: um meio de “empoderamento” para as mulheres rurais?** 248f. Tese de Doutorado, FCE/UFRGS. Porto Alegre, RS,2009

PAPA, F.C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política** 177 f. Dissertação (Mestrado) Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2012

PATEMAN, C. **The disorder of Women: democracy, Feminism and Political Theory.** Stanford, Stanford University Press. Cap. 8, 2009, p. 180-209.

PATEMAN, C. **Críticas feministas a la dicotomia público/privado.** In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social ou princípios do direito político. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

PAULILO, M. I. *Mulheres rurais: quatro décadas de diálogo.* Florianópolis: EdUFSC, 2016

PAULILO, M. I. **Trabalho Familiar: Uma categoria esquecida de análise.** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 12, n. 1, 2004.

PAULILO, M. I. **O peso do trabalho leve.** Ciência Hoje. v.5 n.28, jan/fev. 1987.

Pinheiro, C.F. **Estado, Extensão Rural e Economia Doméstica no Brasil (1948- 1974).** Dissertação (Mestrado em História) – Niterói-RJ – Universidade Federal Fluminense – UFF, 2016

PINTO, Celi. **Uma história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de governo de 2002.** São Paulo, 2002. Disponível em < www.lula.org.br/assets/programadegoverno.pdf>. Acesso 5 fev. 2020

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1996.

QUADRADO, Marcia. **Documento Técnico Agricultura Familiar na Administração Pública Federal Brasileira** – Produto de Consultoria. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. 2016.

RIBAS, F.M. **Mecanismos Institucionais para o avanço da mulher.** Brasília: Ipea, s/d

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners.** In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (EdS.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Western Press, 1993. p.211-235

SAFFIOTI, H.I. B. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SALES, C.M.V. **Mulheres rurais: tecendo novas relações e reconhecendo direitos.** Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 437-443, ago. 2007.

SANTOS, L.O. **A influência da Conferência de Beijin na formulação da Política Pública para a promoção do trabalho feminino no meio rural brasileiro.** Hegemonia. Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro ISSN: 1809-1261 UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 166-199

- SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (2004), **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2. ed., Editora da UFRGS, 256 p., Porto Alegre.
- SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. **Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura**. In: FALEIRO, F.G. e FARIAS NETO, A.L. (ed.) SAVANAS: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. Planaltina-DF, Embrapa Cerrados: 2008. p. 989-1014.
- SCOTT, J. W. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica**. Educação & Realidade. Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99. jul.- dez, 1995.
- SILIPRANDI, E.C. Rompendo a Inércia Institucional: as mulheres rurais e a política nacional de agroecologia e produção orgânica. Seminário Internacional Fazendo Gênero 11& 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017
- SILIPRANDI, E. C. O processo de organização das mulheres dentro da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) no Brasil. In: Congresso Brasileiro de Agroecologia, 6, 2007, Curitiba. Resumos... Porto Alegre: Resumos do VI Congresso Brasileiro de Agroecologia, 2009, v.4, n.1, p. 440
- SILIPRANDI, E. O que se pensa, o que se faz, o que se diz: discursos sobre as mulheres rurais. Revista Educação em Debate, Fortaleza, Ano 24, v. 2, n. 44, p. 106-110, 2002.
- SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. **As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. 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
- SILVA, A. G. F.; MOTA, L.; DORNELAS, C.; LACERDA, A.V. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1., jan./abr.,2017. p. 25 – 42
- SILVA, B. G. **A Marcha das Margaridas: resistências e permanências**. 172 p. 2008 Dissertação (Mestrado em Sociologia), UNB, 2008.
- SILVA, L. C. S. L. **Conferências nacionais de políticas públicas e democracia participativa: conferências de políticas para as mulheres e decisões governamentais no período Lula (2003-2010)**. Recife, 2012. 188 folhas Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2012.
- SILVA, L. R. C.; DAMASCENO, A. D.; MARTINS, M. C. R. ; SOBRAL, K. M. ; FARIAS, I.M.S. **Pesquisa Documental: Alternativa investigativa na formação docente**. In: IX Congresso Nacional de Educação - EDUCERE/ III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia, 2009, Curitiba. Anais do Congresso Nacional de Educação. Curitiba: Champagnat, 2009. v. 1.p. 4554-4566.
- SILVA, P.; MELO, M. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Característica e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: UNICAMP, Núcleo de estudos de políticas públicas: NEPP, caderno 48, 2000.

SOF. **Feminismo em marcha para mudar o mundo**. Trajetórias e práticas das mulheres em movimento. São Paulo: SOF, 2015. <http://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Caderno-de-textos-web.pdf> 07/08/2020. Acessado em 2 de maio 2020.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D.C. **Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil**: issues and policies in Brazil. Cad. Pesqui., São Paulo, v.37, n. 132, p. 573-594, Dec. 2007

SOUZA, C. **Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.51, pp.15-20. Acessado 02/07/2019

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, pp.20-45. Acessado 15/05/2020

SOUZA, C.H.L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. 156 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SPECHT, A. A. **Autonomia crítica das mulheres rurais**: a casa pode cair, elas querem voar. 2019. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SPECHT, A. A. **Institucionalização da política nacional de assistência técnica e extensão rural**: uma perspectiva de gênero. 2014. 46 f. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: USP. 1997

TILLY, C. (1992). **How to Detect, Describe, and Explain Repertoires of Contention**.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VAZ, A.; PIRES, R. **Participação Social como Método de Governo?** Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. Boletim de Análise Político Institucional n. 1. Brasília: IPEA, 2011

VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

WEITZMAN, R. **Mulheres na Assistência Técnica e Extensão Rural**. In. Autonomia e Cidadania: Políticas de Organização Produtiva para as mulheres no meio rural. BUTTO, A. DANTAS, I. (Org.) MDA, Brasília, 2011