

BUROCRATAS, GÊNERO E CRÉDITO RURAL: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF PARA MULHERES NO VALE DO RIO PARDO (RS)

BUREAUCRATS, GENDER, AND RURAL CREDIT: CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF PRONAF FOR WOMEN IN THE VALE DO RIO PARDO

Ieda Terezinha Bavaresco Machado
PPGDR/UNISC
Cidonea Machado Deponti
PPGDR/UNISC

RESUMO

Este artigo analisa como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com foco no acesso das mulheres rurais no Vale do Rio Pardo (RS). Com base em uma abordagem qualitativa, realizou-se um estudo de caso com entrevistas semiestruturadas aplicadas aos agentes que atuam no processo de implementação da programa e mulheres beneficiárias, além de análise documental e observação direta. A pesquisa buscou compreender de que maneira as decisões dos burocratas, enquanto mediadores entre o Estado e os cidadãos, impactam a efetividade e a equidade do acesso ao crédito rural por parte das mulheres. Os resultados demonstram que a presença de crenças pessoais, a escassez de recursos institucionais e a qualidade das relações interpessoais estabelecidas com o público-alvo condicionam significativamente a implementação da política. As mulheres enfrentam múltiplas barreiras — burocráticas, culturais e relacionais — que dificultam o reconhecimento de seus direitos, a compreensão dos procedimentos e a permanência nos programas. Conclui-se que, embora o Pronaf represente uma estratégia relevante de inclusão produtiva, sua efetividade depende diretamente da postura dos burocratas de nível de rua, da capacitação contínua desses profissionais e da articulação com organizações locais que atuam junto ao público feminino rural. A pesquisa contribui para o campo das políticas públicas ao evidenciar que a dimensão relacional da implementação pode aprofundar ou mitigar desigualdades de gênero já existentes no meio rural.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; Planejamento; Agricultura familiar.

GT: Planejamento regional e políticas públicas

J16 – Economics of Gender; Non-labor Discrimination

ABSTRACT

This article analyzes how personal, institutional, and relational factors influence the behavior of street-level bureaucrats in the implementation of the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf), with a focus on rural women's access in the Vale do Rio Pardo (RS), Brazil. Based on a qualitative approach, a case study was conducted involving semi-structured interviews with implementing agents and women beneficiaries, as well as document analysis and direct observation. The research aimed to understand how bureaucrats' decisions, as mediators between the State and citizens, impact the effectiveness and equity of rural women's access to credit. The results show that personal beliefs, institutional resource constraints, and the quality of interpersonal relationships with the target audience significantly

shape policy implementation. Women face multiple barriers — bureaucratic, cultural, and relational — that hinder the recognition of their rights, understanding of procedures, and continuity in the programs. The study concludes that, although Pronaf represents a relevant strategy for productive inclusion, its effectiveness directly depends on the stance of street-level bureaucrats, their ongoing training, and articulation with local organizations that support rural women. The research contributes to the field of public policy by highlighting that the relational dimension of implementation can either deepen or mitigate existing gender inequalities in rural areas.

Keywords: Regional development; Planning; Family farming

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1995, configura-se como uma das principais políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural no Brasil. Ao viabilizar o acesso ao crédito para agricultores familiares, o programa busca incentivar práticas sustentáveis, diversificar a produção e gerar renda no campo. No entanto, persistem desafios estruturais que comprometem a equidade no acesso aos seus instrumentos, especialmente no que se refere à inserção das mulheres rurais — protagonistas frequentemente invisibilizadas nas instâncias formais de reconhecimento e decisão.

Embora o Pronaf tenha incorporado linhas específicas voltadas às mulheres, a literatura e a experiência empírica demonstram que a previsão normativa não garante, por si só, o acesso efetivo aos direitos. Barreiras culturais, institucionais e relacionais continuam a restringir a participação feminina em igualdade de condições. Nesse contexto, a atuação dos burocratas de nível de rua, que operacionalizam as políticas no cotidiano e interagem diretamente com as beneficiárias, revela-se central. As escolhas e interpretações desses agentes públicos — atravessadas por valores pessoais, limitações institucionais e dinâmicas relacionais — condicionam a materialização da política pública no território.

O presente artigo parte da compreensão de que a implementação de políticas não é neutra nem meramente técnica, e busca compreender como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas na operacionalização do Pronaf junto às mulheres rurais do Vale do Rio Pardo (RS). Ao dar visibilidade à dimensão relacional da política, a pesquisa contribui para o debate sobre justiça de gênero, mediação institucional e efetividade das ações públicas no rural.

A investigação, de natureza qualitativa, adota o estudo de caso como estratégia metodológica, articulando entrevistas, análise documental e observação direta. A estrutura do artigo contempla, além desta introdução, o referencial teórico, os procedimentos metodológicos, a apresentação e análise dos resultados e, por fim, as considerações conclusivas, que buscam refletir sobre caminhos possíveis para a construção de políticas mais sensíveis à realidade das mulheres do campo.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E GÊNERO NO CAMPO: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO ACESSO AO PRONAF

Esta seção apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a análise do acesso das mulheres rurais ao PRONAF, articulando as dimensões das políticas públicas, da burocracia de nível de rua e das relações de gênero no campo. Parte-se da compreensão dos modelos de

implementação das políticas, enfatizando o papel dos burocratas que, ao interagirem diretamente com os usuários, influenciam o acesso ao programa.

2.1 A Implementação de Políticas Públicas e a Burocracia de Nível de Rua

A etapa de implementação é onde as políticas públicas se confrontam com a realidade concreta dos territórios e dos sujeitos. Longe de ser um processo neutro e linear, a implementação envolve disputas, interpretações e mediações que afetam diretamente a efetividade das ações públicas. Nesse campo, ganha centralidade o papel dos chamados burocratas de nível de rua, conceito formulado por Lipsky (2019) para designar os profissionais que atuam na linha de frente do serviço público — como professores, extensionistas, técnicos, agentes de saúde e crédito — e que, em sua prática cotidiana, coproduzem a política.

Sob condições de escassez de recursos, pressões institucionais e demandas sociais complexas, esses agentes tomam decisões baseadas em julgamentos próprios, o que lhes confere alto grau de discricionariedade. Suas escolhas — influenciadas por valores pessoais, rotinas organizacionais e interações com os usuários — podem tanto garantir quanto restringir o acesso aos direitos previstos na política. Assim, os burocratas não apenas executam normas: eles as interpretam, priorizam e adaptam, reconfigurando os contornos da ação estatal.

Autores como Hill e Hupe (2002), Winter (2003) e Lotta (2010; 2022) destacam que a implementação é um processo interativo, no qual os objetivos das políticas são continuamente negociados. A forma como esses agentes percebem os beneficiários, especialmente em contextos de desigualdade, como no caso das mulheres rurais, tende a reproduzir exclusões já históricas. As estruturas institucionais, por sua vez, moldam comportamentos por meio de metas, procedimentos e regras nem sempre alinhados às realidades locais.

No âmbito do Pronaf, por exemplo, a decisão de conceder crédito a uma agricultora familiar pode estar atravessada não apenas pela análise documental, mas também pelas crenças do agente sobre o papel da mulher na produção agrícola. Compreender a atuação da burocracia de nível de rua é, portanto, fundamental para revelar os mecanismos invisíveis que determinam quem acessa a política pública e quem permanece excluído, mesmo diante de direitos formalmente garantidos.

2.2 Fatores Pessoais, Institucionais e Relacionais na Implementação

A atuação dos burocratas de nível de rua não é fruto apenas da aplicação mecânica das normas legais, mas é fortemente condicionada por aspectos subjetivos, institucionais e relacionais que operam no interior da ação pública. Com base na literatura especializada (Lipsky, 2019; Winter, 2003; Lotta, 2014), é possível identificar ao menos três dimensões fundamentais que interferem no modo como esses agentes decidem, orientam, priorizam e, por vezes, excluem sujeitos da política pública: os fatores pessoais, os fatores institucionais e os fatores relacionais.

2.2.1 Fatores pessoais

Os fatores pessoais dizem respeito ao conjunto de crenças, valores, experiências prévias, formações, percepções sobre justiça e visões de mundo que os burocratas carregam e mobilizam no exercício de suas funções. Como enfatiza Lotta (2020), esses elementos influenciam diretamente a forma como o agente interpreta os critérios da política, avalia a situação do usuário e exerce sua discricionariedade. No caso de políticas com recorte de gênero, como o Pronaf Mulher, as visões pessoais sobre o papel da mulher no campo, sua capacidade produtiva

e seu nível de autonomia podem interferir na predisposição do agente em orientar, apoiar ou desconsiderar como potencial beneficiária.

Além disso, os valores pessoais também podem se manifestar por meio de estigmas e preconceitos. Como argumenta Lipsky (2019), em contextos de pressão institucional e escassez de recursos, os burocratas tendem a recorrer a atalhos cognitivos para tomar decisões rapidamente, o que pode levar à naturalização de estereótipos e à marginalização de determinados perfis sociais, como mulheres, jovens ou agricultores pouco escolarizados.

2.2.2 Fatores institucionais

A segunda dimensão refere-se às condições estruturais e organizacionais em que o burocrata está inserido. Os fatores institucionais englobam os regulamentos, fluxos burocráticos, sistemas de metas, disponibilidade de recursos materiais e humanos, formação continuada, hierarquias e cultura organizacional. Em muitos casos, o próprio desenho institucional da política pública dificulta seu acesso. Por exemplo, a exigência de documentação complexa, a ausência de serviços de apoio à elaboração de projetos ou a limitação do tempo de atendimento nas agências podem funcionar como barreiras invisíveis ao público-alvo.

Segundo Winter (2003), quanto mais rígida e engessada for a estrutura institucional, menor será a margem de manobra do burocrata para adaptar a política às realidades locais. No contexto do Pronaf, isso se revela na dificuldade de incluir sujeitos cuja organização produtiva não se encaixa nos critérios padronizados, como é o caso de muitas mulheres rurais que desempenham atividades multifuncionais e que não possuem regularização fundiária, DAP individual ou acesso pleno à documentação exigida.

Além disso, a ausência de capacitação técnica e de abordagens interseccionais no treinamento institucional contribui para a reprodução de práticas excludentes. A formação oferecida aos agentes muitas vezes foca nos aspectos normativos da política, sem contemplar questões de gênero, classe, raça ou território, ignorando os contextos em que os sujeitos das políticas estão inseridos.

2.2.3 Fatores relacionais

Por fim, a terceira dimensão diz respeito aos fatores relacionais, ou seja, à natureza das interações estabelecidas entre os burocratas e os cidadãos. Essa dimensão é central na teoria da burocracia de nível de rua, pois evidencia que a política pública não se realiza apenas por meio de documentos e normas, mas no encontro entre sujeitos. A forma como o agente se comunica, escuta, orienta e respeita o cidadão é determinante para garantir ou não o acesso ao direito.

Lotta (2014) destaca que as relações de confiança, empatia e escuta ativa contribuem para a aproximação entre o Estado e os usuários da política. No entanto, quando prevalece uma lógica hierárquica, tecnocrática ou punitiva, o resultado é o afastamento e a deslegitimação da política pública. No caso das mulheres rurais, essas relações são atravessadas por desigualdades históricas que as posicionam em situação de menor poder frente aos agentes públicos, especialmente em ambientes masculinizados como os das agências de crédito e assistência técnica.

A análise dessa dimensão permite compreender que a implementação de políticas não é apenas um processo técnico, mas também relacional, onde se disputam significados, se constroem vínculos e se definem os contornos do que será, de fato, executado. Assim, reconhecer a importância desses três conjuntos de fatores — pessoais, institucionais e relacionais — é fundamental para pensar estratégias de fortalecimento da política pública e de promoção da equidade no acesso a direitos sociais, como o crédito rural.

2.3 Políticas Públicas e Gênero no Meio Rural

A análise de gênero nas políticas públicas exige reconhecer que as desigualdades entre homens e mulheres são históricas, estruturais e socialmente construídas, afetando diretamente o modo como se dá o acesso aos direitos. Como afirma Scott (1995), o gênero não é apenas uma diferença biológica, mas uma categoria analítica que organiza relações de poder, atravessando normas, instituições e práticas. No meio rural, essa assimetria se intensifica à medida que as mulheres agricultoras vivenciam exclusões interligadas por gênero, classe, raça e território, frequentemente ausentes das estatísticas e da representação institucional.

Apesar dos avanços normativos, como a criação do Pronaf Mulher, as barreiras ao acesso efetivo persistem. Obstáculos burocráticos (como a ausência de DAP individual), o desconhecimento de direitos, e a reprodução de estereótipos por parte dos próprios implementadores comprometem a eficácia das políticas. A invisibilidade das mulheres rurais — tanto nos registros oficiais quanto na valorização de sua atuação produtiva — revela a hegemonia de um modelo de desenvolvimento rural masculinizado, centrado no "chefe de família" como figura legítima do produtor.

Nesse cenário, a interseccionalidade (Crenshaw, 1991; Akotirene, 2019) oferece uma lente teórica fundamental para compreender como múltiplos marcadores de desigualdade — gênero, raça, classe, geração e localização — se sobrepõem, ampliando as barreiras enfrentadas pelas mulheres. Isso implica que não há uma experiência homogênea de ser mulher rural: os obstáculos se intensificam conforme a posição social da agricultora.

Diante disso, políticas públicas sensíveis à equidade de gênero não podem se limitar ao plano legal ou declaratório. Devem contemplar processos formativos dos implementadores, mecanismos de escuta ativa das beneficiárias e estratégias de monitoramento capazes de evidenciar os efeitos concretos da implementação. Como defende Kerstenetzky (2010), promover justiça social requer ações afirmativas que reconheçam as diferenças e enfrentem as desigualdades estruturais.

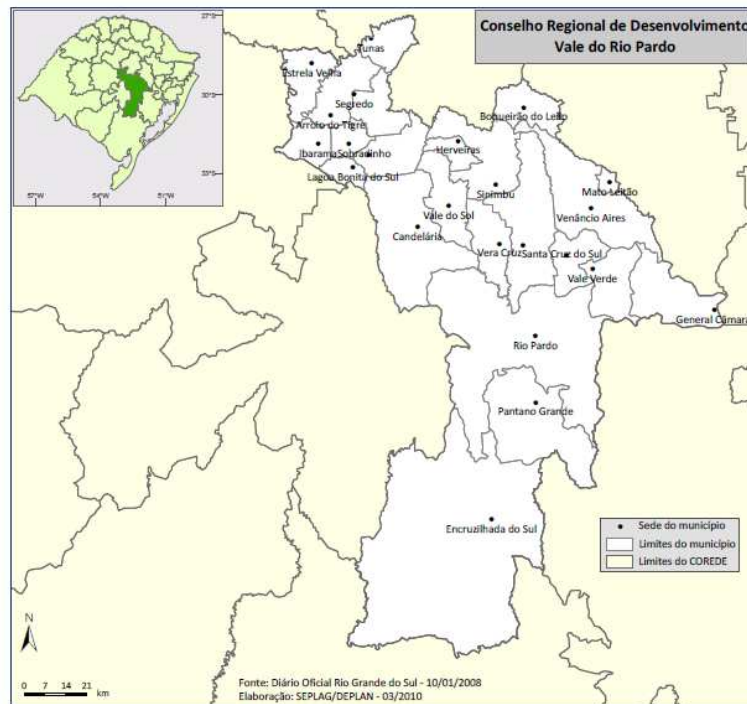
Compreender como os burocratas de nível de rua interagem com as mulheres do campo é, portanto, uma tarefa política. Suas ações e percepções podem contribuir tanto para a reprodução da exclusão quanto para a construção de relações de reconhecimento e emancipação. A dimensão de gênero, nesse sentido, é indissociável da análise da efetividade das políticas públicas rurais, especialmente quando se trata de garantir que os direitos formais se tornem concretos no cotidiano das mulheres agricultoras.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítico-interpretativa, com o objetivo de compreender como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf, especialmente no que se refere ao acesso das mulheres rurais. A abordagem qualitativa foi escolhida por possibilitar a investigação de processos sociais em profundidade, valorizando a experiência dos sujeitos e a construção de significados em contextos específicos (Minayo, 2006; Denzin; Lincoln, 2006).

Optou-se pelo delineamento metodológico do estudo de caso único, conforme proposto por Yin (2010), com foco territorial no Vale do Rio Pardo (Mapa 1), no estado do Rio Grande do Sul.

Mapa 1. Municípios do Vale do Rio Pardo



Fonte: COREDE (2024)

Esta região caracteriza-se por forte presença da agricultura familiar, diversidade sociocultural e significativa atuação de entidades públicas e privadas vinculadas à execução do Pronaf. A escolha do caso fundamenta-se na intencionalidade de analisar a política pública em um contexto específico, permitindo uma compreensão aprofundada das práticas implementadoras e dos desafios enfrentados por mulheres rurais no acesso ao crédito.

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

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

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário (2017)

A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas exige reconhecer que as desigualdades entre homens e mulheres não são naturais, mas historicamente produzidas e socialmente reproduzidas. No meio rural, essas desigualdades se expressam de forma aguda, articulando-se a outros marcadores como classe, território e raça. Ainda que o Brasil tenha avançado no reconhecimento formal dos direitos das mulheres agricultoras, como demonstra a criação do Pronaf Mulher, o acesso efetivo aos instrumentos da política continua limitado por barreiras estruturais, burocráticas e simbólicas.

Mulheres rurais seguem invisibilizadas nos registros institucionais e desconsideradas como protagonistas da produção agrícola, reflexo de um modelo de desenvolvimento rural masculinizado. Obstáculos como a falta de documentação, o desconhecimento de direitos e a

reprodução de estereótipos por parte dos próprios agentes públicos comprometem sua inserção plena nos programas.

A teoria da interseccionalidade contribui para evidenciar como desigualdades múltiplas se combinam e aprofundam a exclusão. Nesse sentido, a atuação dos burocratas de nível de rua torna-se decisiva, pois suas percepções e práticas podem reforçar desigualdades ou construir espaços de reconhecimento. Promover equidade de gênero nas políticas rurais exige, portanto, mais do que normas jurídicas: demanda formação crítica dos implementadores, participação ativa das mulheres e mecanismos de acompanhamento sensíveis às desigualdades estruturais.

Quadro 1. Estrutura do roteiro de entrevista

Fatores Influenciadores	Categoria Principais	Burocratas de Nível de Rua	Mulheres Rurais Pronafianas
Pessoais	Valores	Como são tratadas as situações em que as normas do Pronaf podem não atender às necessidades específicas das mulheres rurais? Já foi preciso adaptar ou ajustar alguma orientação para melhor atendê-las?	Você sente que os valores pessoais (princípios éticos, morais e culturais) dos burocratas de nível de rua influenciam a forma como eles aplicam as regras e tomam decisões no Pronaf? Pode dar um exemplo de como isso se manifestou
	Ideias	De que maneira suas experiências pessoais e profissionais influenciam a forma como são interpretadas as diretrizes do Pronaf e são aplicadas no atendimento às mulheres rurais que buscam o acesso ao crédito?	Na sua experiência, quais são algumas das ideias ou interpretações que você acha que os burocratas a nível de rua usam para tomar decisões sobre o Pronaf para mulheres rurais? Como essas ideias impactam as decisões que são tomadas?
	Crenças	Você acredita que o Pronaf, como Política Pública, atende adequadamente as necessidades específicas das mulheres rurais que buscam essa linha de crédito? Se não, como é a abordagem para garantir que elas recebam o suporte necessário para compreender a situação?	Você já percebeu que crenças pessoais dos burocratas de nível de rua podem levar a diferentes interpretações das regras de implementação do Pronaf, como Política Pública, quando se trata de mulheres rurais? Se sim, pode citar exemplos
Institucionais	Discricionariedade	Existem situações em que você sente que seu poder de decisão é limitado com relação ao acesso das mulheres ao Pronaf? Como você lida com esses limites ao tentar atender as necessidades das mulheres rurais?	Você já teve alguma experiência em que o poder de decisão dos burocratas a nível de rua impactou diretamente o resultado do seu envolvimento com o Pronaf? Pode descrever essa situação?
	Leis, normas e regras	Existem leis e normas específicas que precisam ser seguidas ao implementar o Pronaf para as mulheres rurais? Como você se mantém atualizado sobre essas regulamentações?	Como você percebe a aplicação das leis, normas e regras que regem a implementação do Pronaf por parte dos burocratas de nível de rua? Você considera que elas são informadas de forma clara e compreensível?

	Sistema de controle	Quais são os principais mecanismos de controle e supervisão que são utilizados para garantir a correta implementação do Pronaf para mulheres rurais?	Como você percebe o sistema de controle que os burocratas usam na implementação do Pronaf? Você acha que ele é eficaz para garantir que o programa seja aplicado de maneira justa e adequada?
Relacionais	Relação com os cidadãos	Como vocês asseguram que todas as mulheres rurais, incluindo aquelas em áreas remotas ou com menos acesso a recursos, tenham igual oportunidade de participar do Pronaf?	Você acha que os burocratas de nível de rua são acessíveis e disponíveis quando você precisa de ajuda ou tem dúvidas sobre o Pronaf? Pode dar um exemplo de uma situação em que isso foi claramente positivo ou negativo?
	Redes e parcerias	Como sua instituição ou entidade assegura que todas as mulheres rurais, incluindo aquelas em áreas remotas ou com menos acesso a recursos, tenham igual oportunidade de participar do Pronaf?	Você sente que as parcerias estabelecidas pelos burocratas de nível de rua têm um impacto positivo na sua experiência com o Pronaf? Pode compartilhar um exemplo de como uma parceria beneficiou você ou alguém que você conhece?"
	Confiança	Quais são as principais redes e parcerias utilizadas para facilitar a implementação do Pronaf para mulheres rurais? Como essas parcerias são estabelecidas e mantidas?	Como você avalia o nível de confiança que você tem em relação aos burocratas de nível de rua que gerenciam o Pronaf? Você acredita que eles têm em mente o melhor interesse para as mulheres rurais?

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025)

A metodologia adotada combinou análise documental, observação direta e análise de conteúdo, com o objetivo de captar a complexidade da implementação do Pronaf sob a ótica da relação entre burocracia, gênero e política pública. A análise documental envolveu legislações, manuais operacionais, diretrizes institucionais de gênero e dados de bancos e entidades financeiras, além de documentos produzidos por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, permitindo contrastar os discursos oficiais com as práticas cotidianas da política.

A observação direta, realizada em unidades de atendimento, reuniões e eventos voltados à agricultura familiar, buscou apreender as interações entre agentes públicos e usuárias, os fluxos institucionais e os obstáculos presentes na rotina da implementação.

Para o tratamento dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo conforme Bardin (2011), estruturada nas etapas de pré-análise, codificação temática e interpretação crítica. As categorias analíticas principais — fatores pessoais, institucionais e relacionais — foram definidas com base na literatura, mas o processo interpretativo também revelou subcategorias relevantes, como visões de gênero, flexibilidade institucional e construção de confiança, aprofundando a leitura sobre os elementos que condicionam o acesso das mulheres ao crédito rural.

Quadro 2. Categorias de análise

Categoria Principal	Subcategoria	Descrição
Fatores Pessoais	Crenças e Valores	Crenças e valores pessoais dos burocratas que influenciam seu comportamento
	Experiências Pessoais	Experiências passadas que moldam a visão dos burocratas sobre o Pronaf e a população atendida
	Sensibilidade às Questões de Gênero	Nível de consciência e sensibilidade em relação aos desafios enfrentados por mulheres rurais
Fatores Institucionais	Normas e Políticas do Pronaf	Normas e políticas que guiam a atuação dos burocratas
	Recursos Disponíveis	Recursos materiais e humanos disponíveis para a implementação do programa
	Estrutura Organizacional	Estrutura organizacional e hierarquia que impactam a atuação dos burocratas
Fatores Relacionais	Interações com Beneficiárias	Relações e interações diretas entre burocratas e as mulheres atendidas
	Dinâmicas de Poder	Como as relações de poder se manifestam entre burocratas e beneficiárias
	Relacionamento com Colegas e Superiores	Interações com outros burocratas e influência das relações internas no comportamento

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

As interpretações foram comparadas com a literatura existente sobre implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua, permitindo uma compreensão mais ampla das influências pessoais, institucionais e relacionais sobre o comportamento dos burocratas. A seguir, apresenta-se um quadro com as principais informações sobre os entrevistados.

Participaram na pesquisa oito burocratas de rua, sendo cinco homens e três mulheres, com diferentes níveis de experiência e que estavam diretamente envolvidos em atendimentos às beneficiárias e na aplicação das normas do programa. Os cargos ocupados pelos burocratas que participaram da pesquisa refletem diferentes níveis de responsabilidade e áreas de atuação no contexto do Pronaf. Entre os participantes, estão posições como Gerente, Coordenador de Crédito Rural, Assessor de Negócios, Atendente e Técnico do Pronaf/Projetos. Cargos como Gerente e Coordenador de Crédito Rural indicam uma atuação estratégica de concessão de crédito das operações, enquanto funções como Técnico e Atendente do Agro sugerem uma interação mais próxima na análise dos enquadramentos das beneficiárias na política.

Eles têm diferentes níveis de experiência e estão diretamente envolvidos no atendimento às beneficiárias e na aplicação das normas do programa. Foram identificados oito participantes no total, classificados com os códigos BNR1 a BNR8, conforme o Quadro 3 a seguir, para preservar o anonimato.

Quadro 3. Perfil dos Burocratas de Nível de Rua

Código	Entidade	Tempo de Experiência
BNR1	Cooperativa de Crédito	17 anos
BNR2	Assistência Técnica e Extensão Rural	27 anos
BNR1	Cooperativa de Crédito	17 anos
BNR4	Cooperativa de Crédito	16 anos
BNR5	Instituição Financeira	8 anos
BNR6	Sindicato Rural	4 anos
BNR7	Instituição Financeira	14 anos
BNR8	Sindicato Rural	6 anos

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

Observa-se uma concentração de participantes com tempos de serviço elevados, como 17 e 27 anos, sugerindo um grupo majoritariamente experiente. Entretanto, também há representação de profissionais com menor tempo de atuação, como 4 e 8 anos, indicando a presença de uma renovação parcial nos quadros institucionais. Essa distribuição evidencia a coexistência de perspectivas consolidadas pela prática de longo prazo e visões mais recentes, potencialmente alinhadas às novas demandas e desafios do Pronaf. A predominância de tempos elevados de serviço reflete o acúmulo de conhecimento prático, mas também pode indicar uma necessidade de maior diversidade em termos de renovação geracional e formação continuada.

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

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

Quadro 4. Perfil das Mulheres Pronafianas

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

MP5	45 anos	Casada	Cultivo de milho, soja	Custeio agrícola
-----	---------	--------	---------------------------	------------------

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

A pesquisa teve como participantes cinco mulheres agricultoras familiares beneficiárias do Pronaf, com perfis diversos quanto ao tempo de atuação, à organização da propriedade e às linhas de crédito acessadas. Suas trajetórias refletem diferentes níveis de experiência na agricultura, variando de 15 a mais de 45 anos, e revelam uma dinâmica produtiva marcada pela diversidade de culturas, pela produção leiteira e pela adoção de práticas modernas, como o uso de estufas e irrigação.

Embora a condução das propriedades seja, em muitos casos, compartilhada com os maridos, persiste uma lógica de predomínio masculino nas decisões administrativas e financeiras, evidenciando como as relações de gênero estruturam o acesso formal às políticas públicas. As entrevistadas acessaram recursos para custeio, mecanização e infraestrutura, ressaltando o papel estratégico do crédito rural na modernização das atividades no campo.

A análise dos dados, baseada na técnica da análise de conteúdo (Bardin, 2011), foi orientada pelas categorias teóricas definidas previamente — fatores pessoais, institucionais e relacionais — e enriquecida por subcategorias emergentes, como visões de gênero e construção de confiança. O cruzamento entre as falas das mulheres e dos agentes públicos permitiu captar as tensões e sentidos atribuídos à implementação da política no cotidiano rural, evidenciando mecanismos que favorecem ou dificultam a efetivação do Pronaf.

A definição do número de entrevistas foi guiada pelo critério de saturação teórica (Minayo, 2017), alcançado quando os relatos começaram a apresentar repetição de temas, indicando que novos depoimentos não acrescentariam elementos relevantes à interpretação dos dados. Esse critério reforça a robustez da análise qualitativa e a densidade interpretativa alcançada no estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados empíricos no Vale do Rio Pardo evidencia que a efetivação do Pronaf junto às mulheres rurais depende fortemente da atuação dos burocratas de nível de rua, cujas práticas são moldadas por fatores pessoais, institucionais e relacionais. Esses três eixos se interligam, atravessados por marcadores como gênero, território e trajetória profissional, influenciando diretamente o acesso aos direitos.

Os relatos das entrevistadas demonstram que a qualidade do atendimento — com linguagem acessível, escuta ativa e suporte contínuo — foi determinante para sua inserção e permanência no programa. Atendimentos humanizados, uso de aplicativos de mensagens e parcerias com sindicatos e entidades locais contribuíram para reduzir a complexidade burocrática e fortalecer a confiança das usuárias.

No entanto, persistem desafios estruturais, como a exigência documental excessiva, a rigidez dos procedimentos e a baixa divulgação do Pronaf Mulher. Embora não tenham relatado discriminação direta, as mulheres reconhecem que a formalização dos créditos ainda recai, em muitos casos, sobre os homens, reproduzindo a desigualdade de gênero institucionalizada.

As entrevistadas também apontaram lacunas no preparo dos agentes públicos para lidar com as especificidades do público feminino, sobretudo no que se refere ao atendimento personalizado e à compreensão dos tempos e das demandas da produção agrícola familiar. A demora na liberação dos recursos, por exemplo, foi vista como um obstáculo concreto à viabilidade dos projetos.

Apesar disso, as mulheres destacaram avanços importantes, como a existência de linhas de crédito específicas e a seriedade da fiscalização, reconhecendo o Pronaf como instrumento essencial para a sustentabilidade produtiva e a melhoria da qualidade de vida no campo. A pesquisa revela, portanto, que a dimensão relacional da política — mediada pelas práticas dos burocratas — é decisiva para o fortalecimento da autonomia feminina na agricultura familiar.

Frente a esse cenário, torna-se necessário que o Pronaf amplie mecanismos de inclusão efetiva, invista em formações com perspectiva de gênero para os implementadores, e fortaleça canais de comunicação e acompanhamento que respeitem as realidades vividas pelas mulheres do campo.

4.1 Fatores Pessoais: entre a sensibilidade social e a reprodução de estereótipos

Os fatores pessoais emergem como elementos centrais na mediação entre a política pública e sua efetivação no cotidiano. As crenças, valores, experiências de vida e percepções de gênero dos agentes que atuam na linha de frente do Pronaf influenciam diretamente a forma como as normas são interpretadas, os atendimentos são conduzidos e os direitos são (ou não) garantidos às mulheres do campo. A pesquisa evidenciou que essas subjetividades, longe de serem neutras, moldam o conteúdo e a qualidade das interações com as beneficiárias.

Alguns burocratas entrevistados demonstraram sensibilidade às desigualdades de gênero e empenho em promover a autonomia feminina no acesso ao crédito. É o caso de BNR1, cuja própria trajetória como agricultora contribui para uma postura empática e comprometida com o protagonismo das mulheres. Outros, como BNR2 e BNR3, revelaram percepção crítica sobre a persistência da titularidade masculina nos contratos, ainda que reconheçam os limites institucionais para reverter esse padrão. Já BNR4 apresentou um perfil mais técnico e distante das particularidades de gênero, focando na execução formal da política. BNR5, ao naturalizar a ausência de titularidade feminina, ilustra como a desigualdade pode ser reproduzida mesmo em atendimentos eficientes. Por sua vez, BNR6 buscou adaptar os projetos à realidade das famílias, enfrentando, no entanto, a rigidez das exigências normativas.

Esses relatos reforçam o que aponta a literatura: os burocratas de nível de rua são coprodutores da política pública (Lipsky, 2019), e suas práticas são atravessadas por valores, percepções e contextos. Como discutem Maynard-Moody e Musheno (2003), os agentes constroem “narrativas de identidade” a partir de convicções éticas, que podem tanto desafiar quanto reforçar as estruturas excludentes. A discricionariedade, embora necessária para adaptar a política às realidades locais, carrega riscos: pode ampliar o acesso ao direito ou aprofundar as desigualdades, conforme o perfil de quem implementa e de quem é atendido.

A tensão entre flexibilidade prática e rigidez institucional aparece como dilema central. Mesmo quando há vontade política e compromisso dos agentes, as exigências burocráticas e os marcos legais nem sempre permitem respostas adequadas às demandas das mulheres. Como argumentam Ferreira e Medeiros (2016), compreender a implementação exige integrar as dimensões subjetivas dos agentes às condições institucionais que limitam ou potencializam suas ações. No caso do Pronaf, a política só se torna efetiva na medida em que os agentes reconhecem as especificidades de gênero e encontram espaço institucional para agir com justiça.

4.2 Fatores Institucionais: Normas, Estrutura e Contradições da Implementação

A análise dos fatores institucionais revela um cenário marcado por tensões entre a normatização técnica das políticas públicas e as realidades vividas pelas mulheres rurais. Os agentes entrevistados reconhecem que o Pronaf opera a partir de manuais padronizados e sistemas automatizados, que oferecem segurança e previsibilidade, mas pouco espaço para lidar com as especificidades dos territórios e das famílias. A lógica burocrática, centrada na rigidez

dos procedimentos, impõe limites à escuta e ao reconhecimento das diversidades, como evidencia BNR5 ao apontar que “o sistema bloqueia” situações fora do padrão.

Mesmo quando há linhas específicas, como o Pronaf Mulher, sua baixa procura é atribuída não à ausência de previsão legal, mas à permanência de barreiras culturais e simbólicas, como a não titularidade feminina e a naturalização do papel secundário das mulheres na gestão das propriedades. A constatação dos próprios agentes de que poucas agricultoras formalizam contratos em seus nomes indica que as normas, por si só, não garantem inclusão. É necessário que haja mediação ativa, sensível às desigualdades de gênero — algo nem sempre viável diante de exigências normativas inflexíveis e metas institucionais padronizadas.

A pesquisa também destaca o papel relevante das parcerias locais, com entidades como EMATER, sindicatos e cooperativas, que atuam na mobilização e orientação das famílias. Essas redes ampliam a capilaridade da política e aproximam os instrumentos do cotidiano dos agricultores, ainda que enfrentem limitações estruturais, como falta de recursos e descontinuidade de políticas.

BNR6 chama atenção para efeitos indiretos das normas, como os impactos previdenciários decorrentes do enquadramento forçado em categorias incompatíveis com a realidade das famílias. Esse exemplo ilustra como decisões institucionais tecnicamente corretas podem gerar consequências perversas, sobretudo para mulheres em contextos de vulnerabilidade.

A literatura corrobora essas observações. Para autores como Matland (1995) e Winter (2003), políticas implementadas em contextos de alta ambiguidade exigem flexibilidade e julgamento contextualizado. No entanto, como afirmam Hill e Hupe (2007), essa discricionariedade só é efetiva se vier acompanhada de formação adequada, respaldo institucional e condições dignas de trabalho — aspectos ainda frágeis no contexto pesquisado.

Assim, os fatores institucionais se mostram ambíguos: ao mesmo tempo que garantem a legalidade e a rastreabilidade das ações, também restringem a autonomia dos agentes para adotar práticas inclusivas. Quando faltam diretrizes sensíveis às desigualdades e condições adequadas de implementação, prevalece a padronização excludente. Para que o Pronaf cumpra sua função de justiça social, é preciso rever os instrumentos de gestão e criar margens institucionais que reconheçam as especificidades socioterritoriais vividas pelas mulheres do campo.

4.3 Fatores Relacionais: Interações, Confiança e Mediação de Direitos

Os fatores relacionais revelam-se decisivos na efetivação do Pronaf, especialmente no que diz respeito ao acesso das mulheres rurais ao crédito. A forma como os agentes públicos se comunicam, escutam, orientam e acolhem essas beneficiárias não apenas facilita ou restringe o acesso, mas também influencia a forma como as mulheres percebem o Estado, seus direitos e seu próprio lugar como sujeitos de políticas públicas.

A relação interpessoal constitui, nesse contexto, o espaço concreto onde a política se realiza — onde a norma encontra a vida. Como observa Lipsky (2019), é no contato direto entre burocrata e cidadão que a política ganha forma prática. Essa dimensão é ilustrada por BNR1, cuja atuação em eventos organizados por mulheres demonstra um compromisso que vai além do atendimento formal: ela reconhece que a confiança se constrói pela presença, pela escuta sensível e pela linguagem acessível, especialmente diante de barreiras simbólicas ainda presentes, como o receio de abrir contas bancárias em nome próprio.

Outros agentes, como BNR4, BNR5 e BNR6, reforçam que o modo de se comunicar — com clareza, paciência e empatia — é fundamental para que as mulheres se sintam seguras ao acessar o crédito. Muitas vezes, essas são experiências inéditas, carregadas de inseguranças

decorrentes de uma história institucional marcada por exclusão e invisibilidade. A escuta qualificada e a explicação transparente das regras tornam-se, assim, ferramentas de inclusão e reconhecimento.

A literatura especializada (Meyers; Glaser; Donald, 1998; Winter, 2003) sustenta que a eficácia das políticas públicas depende não apenas de boas normas, mas da capacidade relacional dos implementadores de construir pontes entre o Estado e os cidadãos. Isso exige formação técnica, sim, mas também sensibilidade política, compromisso ético e preparo para lidar com desigualdades estruturais.

A pesquisa mostra que os gestos cotidianos — como ouvir com atenção, adaptar o vocabulário ou reconhecer o tempo da outra — têm potência transformadora. Promover o acesso das mulheres às políticas públicas não é apenas garantir formalmente seus direitos, mas criar ambientes de confiança, pertencimento e reconhecimento. Para isso, é essencial que a formação dos agentes inclua, de forma permanente, conteúdos sobre comunicação, justiça social, gênero e diversidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou compreender como fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf, com foco no acesso das mulheres rurais no Vale do Rio Pardo (RS). Os resultados demonstram que a efetividade da política pública não depende apenas de sua estrutura normativa, mas da forma como ela é vivida, interpretada e mediada pelos agentes que a executam e pelas relações que estabelecem com as beneficiárias.

No plano pessoal, a pesquisa evidenciou que os valores, crenças e experiências dos burocratas condicionam a forma como as agricultoras são atendidas. Agentes mais sensíveis às desigualdades de gênero tendem a promover práticas mais inclusivas, enquanto perfis mais conservadores contribuem para a reprodução de estigmas e obstáculos históricos. A ausência de formação crítica sobre gênero fragiliza a capacidade institucional de garantir equidade.

Do ponto de vista institucional, destacam-se a rigidez normativa, a automatização dos processos, a ausência de diretrizes claras sobre equidade de gênero e a escassez de recursos humanos e materiais. Essas condições limitam a margem de ação dos agentes, dificultando a adaptação da política às realidades diversas das mulheres do campo. Além disso, procedimentos bancários e exigências de crédito muitas vezes extrapolam os critérios do Pronaf e se transformam em barreiras invisíveis, mesmo quando as agricultoras cumprem os requisitos técnicos.

Nos fatores relacionais, ficou evidente que a política se concretiza nas interações cotidianas: na escuta, na orientação clara, na forma como as mulheres são acolhidas ou desencorajadas. A confiança nas instituições, muitas vezes fragilizada por experiências anteriores de exclusão, é (re)construída ou abalada nesses encontros. A política, portanto, não é apenas o que está escrito, mas o que se faz com o que está escrito — e como se faz.

A análise integrada desses três eixos mostra que o acesso ao crédito pelas mulheres rurais é atravessado por múltiplas camadas de exclusão — simbólicas, documentais, institucionais e culturais — que escapam aos instrumentos legais e exigem mediações sensíveis, éticas e politicamente comprometidas com a justiça social.

A pesquisa aponta a necessidade urgente de formações continuadas para os agentes públicos, com enfoque em equidade de gênero, atendimento humanizado e escuta ativa. Também recomenda o fortalecimento das redes locais e das parcerias interinstitucionais como estratégia de capilaridade, e a revisão de critérios financeiros que excluem mulheres por condições estruturais alheias à sua capacidade produtiva.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao articular os campos da implementação de políticas públicas e da burocracia de nível de rua à perspectiva feminista e ao cotidiano das agricultoras familiares. Na dimensão prática, oferece subsídios para reorientar a política pública rumo ao reconhecimento efetivo das mulheres como protagonistas do desenvolvimento rural sustentável, ampliando sua autonomia, seus direitos e sua voz nos espaços de decisão e produção.

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Polém, 2019
- ALVES, P.R.; MOREIRA, L.M. Políticas Públicas e Gênero: A Participação das Mulheres no PRONAF. *Editora Rural*.(2021)
- APPOLINÁRIO, F. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARRETT, S. *Implementation studies: time for a revival?* Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.
- FERREIRA, V.R.S., MEDEIROS, J.J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. Cadernos EBAPE.BR, vol. 14, núm. 3, 2016.
- HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2002.
- Kerstenetzky, C.L., (2010), *The Brazilian social developmental State: a progressive agenda in a (still) conservative political society*. CEDE: Niteroi, mimeo.
- LIPSKY, M. *Burocracia Nível de Rua: Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos*. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.
- LOTTA, G. S. Mulheres, Políticas Públicas e Desigualdade no Campo: Uma Análise sobre o Acesso ao PRONAF. *Revista Brasileira de Administração Pública*, 54(2), 245-260. 2020
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.
- LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public services*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- MEYERS, M. K.; GLASER, B.; DONALD, K. M. On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management: The*

Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management, v. 17, n. 1, p. 1-22, 1998.

MINAYO, M.C.S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco; São Paulo: Hucitec, 2006.

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

NOBRE, M. A.;ALMEIDA, P. R.. Gênero, Trabalho e Desenvolvimento Rural: As Dificuldades das Mulheres para Conquistar a Autonomia Econômica no Campo. *Estudos Feministas*, 26(3), 145-161 (2018)

SCOTT, J.W. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. *Educação & Realidade*. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

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

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.