

Seção Temática

Pronaf 30 anos: histórico e transformações socioeconômicas na agricultura familiar brasileira

O papel da burocracia no crédito para mulheres rurais: um estudo de caso sobre a implementação do Pronaf no Vale do Rio Pardo (RS)

The role of bureaucracy in credit access for rural women: a case study on the implementation of Pronaf in the Vale do Rio Pardo (RS)

 Ieda Teresinha Bavaresco Machado¹

 Cidonea Machado Deponti²

 https://doi.org/10.36920/esa34-1_07

Resumo: O artigo analisa como fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf, com foco no acesso das mulheres rurais do Vale do Rio Pardo (RS). A pesquisa qualitativa, baseada em estudo de caso, utilizou entrevistas com agentes implementadores e beneficiárias, além de análise documental e observação direta. Os resultados indicam que crenças pessoais, limitações institucionais e relações interpessoais condicionam o processo, gerando barreiras burocráticas e culturais que restringem o acesso feminino. Conclui-se que, embora o Pronaf promova inclusão

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: machado.ieda@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5285899304485736>.

² Pesquisadora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: cidonea@unisc.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4599834312125185>.

produtiva, sua eficácia depende da postura dos agentes, da capacitação contínua e da articulação com organizações locais, evidenciando que as relações na implementação podem ampliar ou reduzir desigualdades de gênero.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Políticas públicas. Crédito rural.

Abstract: This study analyzes how personal, institutional, and relational factors influence the behavior of street-level bureaucrats in the implementation of the National Program for Strengthening Family Farming (Pronaf), focusing on the access of rural women in the Vale do Rio Pardo region (RS). This qualitative research, based on a case study, used interviews with implementing agents and beneficiaries, document analysis, and direct observation. The results indicate that personal beliefs, institutional limitations, and interpersonal relationships condition the process, generating bureaucratic and cultural barriers that restrict women's access. Although Pronaf promotes productive inclusion, its effectiveness depends on agents' attitude, continuous training, and articulation with local organizations, highlighting that relationships in implementation can amplify or reduce gender inequalities.

Keywords: Family farming. Public policies. Rural credit.

Introdução

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído em 1995 e consolidado pelo Decreto nº 1.946/1996, tornou-se uma das principais políticas públicas brasileiras de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo é ampliar a capacidade produtiva, gerar emprego e renda e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares por meio, principalmente, do acesso ao crédito rural e de ações complementares de desenvolvimento (Brasil, 1995; Siliprandi, 2015).

No entanto, apesar de sua abrangência e capilaridade, o Pronaf ainda enfrenta desafios significativos no que diz respeito à equidade de acesso entre os seus diversos públicos, em especial às mulheres rurais. Essas mulheres,

que exercem um papel fundamental na economia do campo, encontram-se frequentemente em situação de vulnerabilidade social, com baixa visibilidade institucional e dificuldade de acesso aos direitos previstos em políticas públicas (Scott, 1995; Siliprandi, 2015).

Em reconhecimento à importância da participação feminina na agricultura familiar e por reivindicação de movimentos sociais, em 2003 foi criado o Pronaf Mulher, que visa dar visibilidade às atividades das mulheres e acesso ao crédito com vistas à sua emancipação financeira. Contudo, dados do Censo Agropecuário 2017 mostram que as mulheres representam apenas 19% dos produtores responsáveis pelos estabelecimentos agropecuários, evidenciando a persistência de desigualdades de gênero no meio rural (IBGE, 2019). Pesquisas mostram que o simples delineamento de políticas com recorte de gênero não garante efetividade, pois barreiras culturais, institucionais e relacionais continuam restringindo a adesão e o acesso equitativo das mulheres aos programas (Schneider; Cassol, 2020; Siliprandi, 2015).

Além disso, as relações interpessoais e as percepções subjetivas dos burocratas de nível de rua influenciam diretamente o modo como essas políticas são implementadas, podendo reforçar ou mitigar desigualdades preexistentes (Lipsky, 1980; Lotta, 2014). A implementação de políticas públicas, portanto, não depende apenas do marco normativo, mas, sobretudo, da forma como essas políticas são operacionalizadas no cotidiano pelas instituições públicas e seus agentes.

Nesse cenário, os burocratas de nível de rua, conceito desenvolvido por Lipsky (2019), assumem protagonismo e são esses profissionais que atuam na linha de frente da execução das políticas públicas, estabelecendo o primeiro contato com os cidadãos e mediando o acesso aos direitos. Suas decisões, muitas vezes tomadas com base em interpretações pessoais das normas, recursos limitados e pressões contextuais, influenciam diretamente a qualidade e a equidade da política implementada. Em contextos marcados por desigualdades de gênero, a atuação desses agentes pode reforçar estigmas, cristalizar exclusões ou, ao contrário, ser um vetor de transformação social.

Para Lipsky (1980) e Lotta (2014), a discricionariedade desses agentes não é neutra: ela é atravessada por fatores pessoais (valores, crenças, formação),

institucionais (regras, rotinas, recursos disponíveis) e relacionais (interações com os usuários). Ao serem considerados apenas executores técnicos, os burocratas de nível de rua ocultam a centralidade de suas ações no êxito ou fracasso das políticas públicas. No caso do Pronaf, entender como esses agentes interagem com mulheres agricultoras é fundamental para desvendar os obstáculos reais à efetivação do crédito rural com justiça de gênero.

Diante disso, este estudo busca compreender como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do Pronaf, com foco na realidade das mulheres rurais do Vale do Rio Pardo, localizado na região central do Rio Grande do Sul, região com forte presença da agricultura familiar com destaque para a produção de tabaco, leite e alimentos da hortifruticultura. Nesse contexto, as mulheres rurais desempenham papel essencial tanto na produção quanto na reprodução social das famílias agricultoras. Parte-se da premissa de que as práticas desses agentes, ao mediar a relação entre Estado e cidadãos, impactam diretamente a efetividade da política e a concretização de direitos no campo.

A investigação sobre como os burocratas de nível de rua, agentes locais responsáveis pela operacionalização do Pronaf, interagem com as mulheres agricultoras do Vale do Rio Pardo é essencial para compreender como as práticas cotidianas de implementação podem reforçar ou mitigar desigualdades de gênero. O estudo se justifica, portanto, por sua relevância social, ao dar visibilidade a um grupo historicamente marginalizado; cientificamente, por contribuir com o campo de análise das políticas públicas e da burocracia de nível de rua; e regionalmente, por gerar subsídios à melhoria da gestão das políticas agrícolas no território.

A análise dos dados foi conduzida com base na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), organizada em categorias derivadas do referencial teórico: fatores pessoais, institucionais e relacionais. Essa abordagem permite compreender como as práticas e decisões dos agentes locais influenciam o alcance dos objetivos de inclusão produtiva e justiça de gênero, contribuindo para o debate sobre o papel da burocracia de nível de rua na efetividade das políticas públicas.

O artigo está estruturado em cinco seções, além da introdução. A segunda apresenta o referencial teórico sobre burocracia de nível de rua, implementação de políticas públicas e desigualdades de gênero no meio rural; a terceira descreve

os procedimentos metodológicos e o uso do estudo de caso; a quarta discute os resultados a partir dos fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam os burocratas; e a quinta reúne as considerações finais, destacando os principais achados e suas implicações para políticas públicas mais inclusivas.

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.

A implementação de políticas públicas e a burocracia de nível de rua

O Pronaf, criado em 1995, constitui-se como a principal política pública voltada ao financiamento e à valorização da agricultura familiar no Brasil. Seu objetivo é oferecer crédito e condições diferenciadas para agricultores e agricultoras familiares, buscando promover o desenvolvimento rural sustentável, a geração de renda e a redução das desigualdades sociais. Contudo, estudos têm apontado que o acesso das mulheres a esses recursos ainda é desigual, reflexo de barreiras institucionais, culturais e de gênero que persistem no meio rural.

A implementação de políticas públicas configura-se como uma etapa crítica no ciclo das políticas, pois é nesse momento que as intenções formuladas se concretizam, ou não, em ações, serviços e benefícios para a população. Ao longo das últimas duas décadas, os estudos sobre implementação deslocaram-se da visão tecnicista, linear e centralizada para modelos que reconhecem a complexidade do processo e a multiplicidade de atores envolvidos. Nesse contexto, ganha destaque a abordagem *bottom-up*, que coloca os atores da ponta, ou seja, os agentes que atuam diretamente com os cidadãos, como peças-chave na engrenagem da ação pública (Hill; Hupe, 2002; Lotta, 2020; Winter, 2003).

Os burocratas de nível de rua são tanto implementadores quanto coprodutores da política. Eles não apenas aplicam normas, mas tomam decisões cotidianas que

moldam a política de fato. Ao fazê-lo, podem tanto garantir o acesso aos direitos previstos quanto, inadvertidamente ou não, restringi-lo. Como enfatizam Lotta (2010) e Lipsky (2019), essa autonomia prática faz com que as ações desses agentes sejam influenciadas por um conjunto variado de fatores: valores pessoais, experiência profissional, carga de trabalho, normas internas, estrutura organizacional e, principalmente, pela interação direta com os usuários dos serviços públicos.

Winter (2003) aprofunda essa discussão ao sugerir que a implementação é um processo interativo, no qual os objetivos das políticas são reinterpretados ao longo do caminho, dependendo da motivação dos implementadores e da receptividade dos beneficiários. Assim, o comportamento dos burocratas está diretamente vinculado à sua percepção sobre os destinatários da política, ao apoio que recebem de suas instituições e à sua capacidade de lidar com situações ambíguas e desafiadoras. No caso do Pronaf, a decisão de um agente de crédito sobre a elegibilidade de uma mulher rural pode ser influenciada por aspectos técnicos e subjetivos, o que confirma a autonomia decisória dos burocratas de nível de rua descrita por Lipsky (1980) e reforçada nas análises sobre gênero e agricultura de Siliprandi (2015).

Além disso, o debate sobre a burocracia de nível de rua evidencia a importância do contexto institucional em que esses agentes estão inseridos. Como destaca Lotta (2010), as organizações públicas impõem rotinas, metas e regras que moldam os comportamentos dos burocratas, muitas vezes em tensão com seus próprios valores ou com as necessidades reais da população. Essa tensão se intensifica em políticas públicas voltadas para populações historicamente marginalizadas, como as mulheres rurais, cuja trajetória de exclusão social e invisibilidade institucional tende a ser reproduzida nos atendimentos e decisões burocráticas.

Portanto, compreender o papel da burocracia de nível de rua na implementação de políticas públicas não significa apenas analisar sua função operacional, mas também investigar como suas ações concretas refletem, negociam ou contradizem os princípios da política formulada (Lipsky, 1980). No caso deste estudo, entender a atuação desses agentes na aplicação do Pronaf permite lançar luz sobre os mecanismos sutis e muitas vezes invisibilizados que determinam quem efetivamente acessa os direitos e quem permanece às margens da política pública.

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; Lotta, 2014; Winter, 2003), 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.

A efetividade das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à inclusão produtiva das mulheres rurais, não depende apenas de seus marcos normativos, mas principalmente de como são operacionalizadas no cotidiano pelos agentes estatais. No caso do Pronaf Mulher, compreender os elementos que condicionam as práticas dos burocratas de nível de rua é essencial para revelar os mecanismos sutis que promovem ou limitam o acesso das agricultoras familiares ao crédito rural. Conforme apontam Lipsky (2019) e Lotta (2020), o comportamento desses agentes resulta da interação entre fatores pessoais, institucionais e relacionais, que se entrelaçam no processo de implementação das políticas públicas.

Os fatores pessoais dizem respeito ao conjunto de crenças, valores, experiências prévias e visões de mundo que os burocratas mobilizam no exercício de suas funções. Esses elementos moldam a forma como interpretam as diretrizes da política e exercem sua discricionariedade diante das demandas dos cidadãos. Como observa Lotta (2020), tais percepções influenciam desde a avaliação da elegibilidade até o tipo de atendimento prestado.

No âmbito do Pronaf Mulher, as visões pessoais sobre o papel da mulher no campo, sua capacidade produtiva ou seu grau de autonomia podem interferir diretamente na predisposição do agente a orientar e apoiar a beneficiária. Essa realidade dialoga com Lipsky (2019), que afirma que, em cenários de escassez de recursos e pressão institucional, os burocratas tendem a recorrer a atalhos cognitivos para tomar decisões rapidamente, o que pode reforçar estereótipos de gênero e perpetuar desigualdades. Butto (2015) destaca que na falta de preparo institucional e na insensibilidade às desigualdades de

gênero, os valores pessoais tendem a funcionar como filtros interpretativos que influenciam o alcance e a equidade da política pública.

As condições estruturais e organizacionais em que o burocrata está inserido também exercem papel determinante. Esses fatores institucionais incluem os regulamentos, fluxos administrativos, metas, recursos disponíveis, hierarquias e cultura organizacional. Winter (2003) argumenta que quanto mais rígida e burocratizada for a estrutura institucional, menor será a capacidade do agente de adaptar a política às especificidades locais. No âmbito do Pronaf, tais entraves se manifestam na exigência de documentação complexa, na ausência de apoio técnico e na limitação do tempo de atendimento, aspectos que afetam sobretudo as mulheres rurais sem regularização fundiária ou documentação individual. Além disso, a falta de capacitação técnica com enfoque interseccional contribui para práticas excludentes, uma vez que o treinamento institucional tende a enfatizar apenas os aspectos normativos, desconsiderando as dimensões de gênero, classe e território.

Por fim, as relações interpessoais estabelecidas entre os burocratas e os cidadãos constituem a dimensão relacional, essencial para compreender o modo como as políticas se concretizam na prática. A teoria da burocracia de nível de rua destaca que a implementação ocorre nas interações cotidianas entre o Estado e os usuários. Lotta (2014) observa que relações pautadas em confiança, empatia e escuta ativa fortalecem a legitimidade da política e ampliam o acesso ao direito, enquanto posturas hierárquicas e tecnocráticas tendem a afastar os beneficiários e reproduzir assimetrias de poder. No caso das mulheres rurais, segundo Siliprandi (2015), essas interações são atravessadas por desigualdades históricas e simbólicas, frequentemente acentuadas em espaços masculinizados, como agências de crédito e instituições de assistência técnica.

Compreender essas três dimensões (Quadro 1) de forma integrada permite reconhecer que a implementação de políticas públicas é um processo técnico e, ao mesmo tempo, relacional e interpretativo. É nesse encontro entre valores individuais, estruturas institucionais e vínculos interpessoais que se define o êxito ou o fracasso da política.

Quadro 1 – Síntese dos fatores que influenciam a implementação do Pronaf.

Dimensão	Descrição	Efeitos sobre a implementação	Autores de referência
Fatores pessoais	Crenças, valores, experiências e percepções individuais dos burocratas	Influenciam a interpretação das regras, o uso da discricionariedade e as atitudes perante as mulheres rurais	Lotta (2020); Lipsky (2019)
Fatores institucionais	Estruturas organizacionais, normas, recursos, metas e cultura institucional	Podem limitar ou facilitar a atuação dos agentes e o acesso das beneficiárias ao crédito	Winter (2003); Lotta (2019)
Fatores relacionais	Interações e vínculos entre agentes públicos e cidadãos	Determinam a qualidade do atendimento, a confiança e o engajamento das beneficiárias	Lotta (2014); Lipsky (1980)

Fonte: as autoras (2025).

Assim, fortalecer o Pronaf requer não apenas ajustes normativos, mas também estratégias de formação, sensibilização e gestão capazes de promover práticas mais equitativas e inclusivas no cotidiano das instituições públicas.

Políticas públicas e gênero no meio rural

A discussão sobre gênero nas políticas públicas exige reconhecer que as desigualdades entre homens e mulheres são construções históricas e sociais, reproduzidas por meio de instituições, normas e práticas cotidianas que moldam o acesso aos direitos e recursos públicos. De acordo com a análise de Scott (1995), o gênero deve ser compreendido como uma categoria analítica fundamental para entender as relações de poder e as hierarquias que estruturam o espaço social e político. Deere e León (2007) argumentam que, no caso das políticas voltadas ao meio rural, como o Pronaf, é essencial compreender que a vivência das mulheres é atravessada por múltiplas dimensões de exclusão, que combinam gênero, classe, raça e território, influenciando diretamente sua capacidade de acessar e se beneficiar de forma equitativa das políticas públicas destinadas ao setor.

Desde 2003, o Estado brasileiro vem incorporando uma perspectiva de gênero na política agrícola, especialmente com mulheres, que busca reconhecer e valorizar o papel produtivo das agricultoras familiares. No entanto, como destacam Nobre e Almeida (2018), o reconhecimento legal não tem garantido, por si só, a efetividade das políticas. Persistem obstáculos de ordem institucional, cultural e simbólica que limitam a inserção das

mulheres nos programas públicos. Entre esses entraves estão a ausência de documentação individual, como a titularidade da terra e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) própria, o desconhecimento sobre direitos e linhas de crédito disponíveis, e a reprodução de estereótipos de gênero por parte dos próprios agentes responsáveis pela implementação.

A teoria da interseccionalidade, desenvolvida por Crenshaw (1991) e aprofundada no Brasil por Akotirene (2019), oferece um referencial analítico potente para compreender as múltiplas opressões que incidem sobre as mulheres rurais. Ao articular marcadores sociais como gênero, raça, classe, território e geração, a interseccionalidade permite evidenciar como diferentes desigualdades se sobrepõem e ampliam as barreiras ao acesso às políticas públicas.

É importante que as políticas públicas voltadas à promoção da equidade de gênero no campo não se restrinjam à criação de linhas de crédito específicas. Elas precisam incluir processos de capacitação dos implementadores, formação crítica sobre gênero e mecanismos participativos que gerem voz às mulheres na formulação e no monitoramento das ações. Como defende Kerstenetzky (2010), a justiça social exige o reconhecimento das diferenças e a adoção de ações afirmativas que corrijam desigualdades históricas e estruturais.

Nesse contexto, compreender como os burocratas de nível de rua percebem e tratam as mulheres rurais adquire centralidade analítica. Suas decisões e interações cotidianas podem tanto reforçar mecanismos de exclusão quanto construir espaços de reconhecimento, escuta e empoderamento. Assim, a análise da dimensão de gênero, associada à atuação dos implementadores locais do Pronaf, é fundamental para compreender as condições concretas de acesso das agricultoras ao crédito rural e avaliar a efetividade das políticas de inclusão produtiva com perspectiva de gênero.

A seguir, a próxima seção apresenta o percurso metodológico adotado neste estudo.

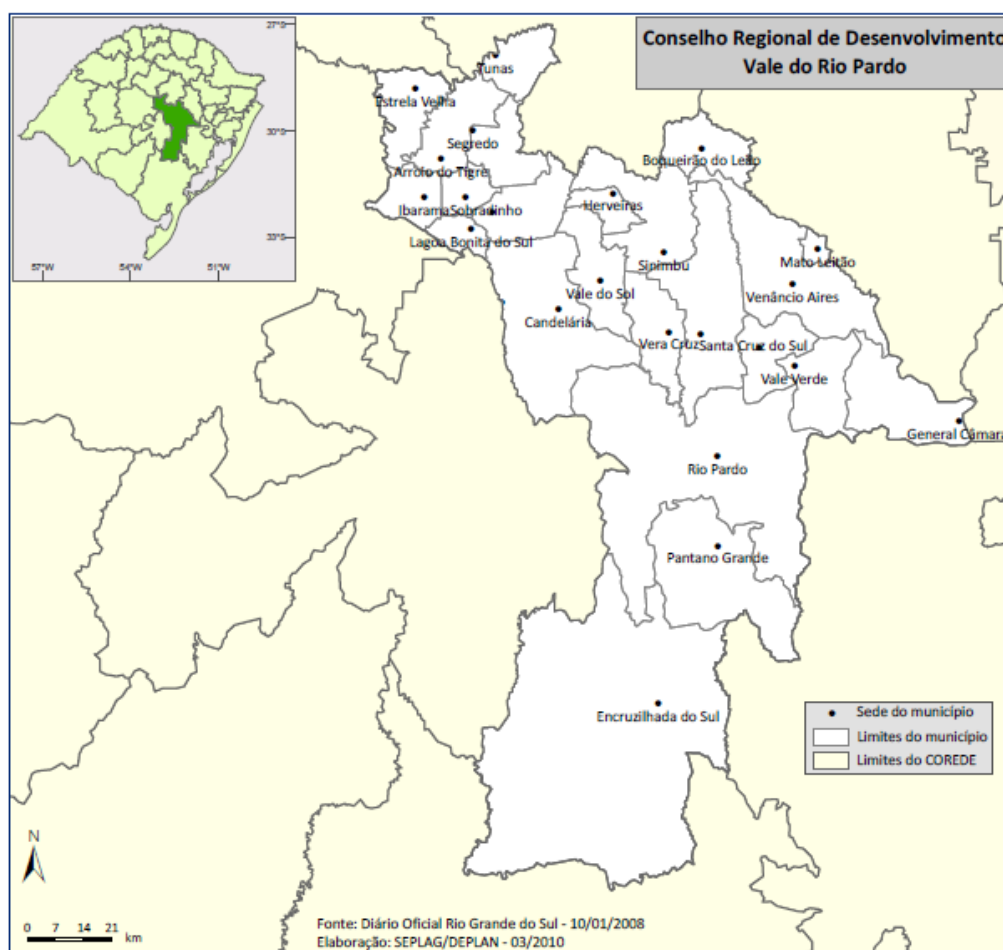
Metodologia

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítico-interpretativa. 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 (Denzin; Lincoln, 2006; Minayo, 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. Nos municípios estudados, existe 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.

Mapa 1 – Municípios do Vale do Rio Pardo



Fonte: Rio Grande do Sul (2024).

A escolha da região do Vale do Rio Pardo como objeto deste estudo fundamenta-se na relevância da agricultura familiar para sua economia e identidade social. Segundo dados do Censo Agropecuário 2017, os municípios de Venâncio Aires, Candelária, Santa Cruz do Sul e Rio Pardo destacam-se por apresentarem o maior número de estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, configurando-se, portanto, como espaços privilegiados para analisar as dinâmicas de implementação das políticas públicas rurais. Nesse contexto, a investigação concentra-se nas práticas de execução do Pronaf nesses municípios, com ênfase nas interações entre os burocratas de nível de rua e as beneficiárias conhecidas como “mulheres pronafricanas”. Esses agentes desempenham papel central na operacionalização do programa, sendo responsáveis por aplicar normas, oferecer suporte técnico, avaliar a capacidade de crédito e deliberar sobre a elegibilidade das mulheres rurais. A observação dessas interações permite compreender como as diretrizes do Pronaf se materializam na prática, evidenciando barreiras institucionais, relacionais e simbólicas que podem limitar o acesso das mulheres ao crédito e, conseqüentemente, restringir seu protagonismo e o desenvolvimento socioeconômico do meio rural.

A coleta de dados foi realizada por meio de técnicas complementares, visando à triangulação metodológica e ao fortalecimento da validade interna do estudo (Trivínos, 1987). As principais estratégias empregadas foram: (1) entrevistas semiestruturadas com burocratas e beneficiárias; (2) análise documental de normativas, relatórios e materiais institucionais; e (3) observação direta em contextos de atendimento e eventos ligados à agricultura familiar.

As entrevistas semiestruturadas (Quadro 2) foram realizadas com 13 participantes, incluindo funcionários de entidades de apoio à agricultura familiar, agentes de crédito vinculados a instituições financeiras públicas, dirigentes sindicais e mulheres agricultoras familiares. A seleção dos participantes seguiu critérios de relevância, diversidade institucional e experiência prática com o Pronaf, buscando representar distintos pontos de vista sobre a implementação do programa.

Entre os participantes, oito atuavam como burocratas de nível de rua, termo esse que foi apresentado e contextualizado para todos os entrevistados,

sendo cinco homens e três mulheres, com distintos tempos de experiência e envolvimento direto no atendimento às beneficiárias e na aplicação das normas do programa. Os cargos ocupados refletem a responsabilidade e atuação no Pronaf, abrangendo funções como gerentes e coordenadores de crédito rural, que desempenham papéis estratégicos na concessão e gestão das operações de crédito; e técnicos e atendentes do agro, que mantêm uma interação mais direta com as agricultoras, sendo responsáveis por orientar, analisar enquadramentos e operacionalizar a política pública no cotidiano das agências e instituições parceiras. As entrevistas seguiram roteiros flexíveis, o que possibilitou explorar tanto os aspectos estruturais da política quanto as percepções subjetivas dos participantes.

O roteiro de entrevistas foi estruturado para captar diferentes dimensões que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua e a experiência das mulheres rurais no acesso ao Pronaf. A primeira dimensão contempla os fatores pessoais, investigados por meio de questões relacionadas às categorias de valores, ideias, crenças e discricionariedade. Esse bloco buscou compreender como princípios éticos, experiências prévias, percepções subjetivas e margens pessoais de interpretação influenciam a aplicação das normas do programa e o atendimento às mulheres rurais. As perguntas foram construídas de forma aberta, permitindo ao entrevistado relatar situações concretas que evidenciem como essas características pessoais moldam decisões, orientações e encaminhamentos.

A segunda dimensão do roteiro aborda os fatores institucionais, contemplando as categorias de discricionariedade institucional, leis, normas e mecanismos de controle. O objetivo foi compreender como regras formais, diretrizes legais e sistemas de supervisão condicionam a atuação dos profissionais na ponta, bem como identificar em que medida esses elementos promovem padronização, limites de ação ou necessidade de adaptações no processo de implementação. As questões desse bloco buscaram revelar o grau de clareza normativa, as dificuldades de atualização sobre regras e a percepção dos entrevistados sobre a efetividade dos instrumentos de controle.

A terceira dimensão investigada refere-se aos fatores relacionais, analisados pelas categorias de relação com os cidadãos, redes, parcerias e confiança.

As perguntas foram elaboradas para compreender como se estabelecem as interações entre burocratas e mulheres rurais, bem como o papel que organizações parceiras desempenham no acesso ao Pronaf. Essa parte do roteiro buscou evidenciar a qualidade das relações, o nível de acessibilidade, o impacto das articulações institucionais e a confiança mútua no processo de implementação. Essas dimensões permitem compreender, de forma integrada, como interações cotidianas, vínculos institucionais e redes sociocomunitárias influenciam o acesso das mulheres rurais ao crédito.

A análise documental incluiu a legislação específica do Pronaf, manuais operacionais, diretrizes de gênero e dados oficiais de instituições financeiras, bancos e entidades. Também foram incluídos documentos produzidos por movimentos sociais e organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos das mulheres do campo, possibilitando a comparação entre o discurso institucional e as práticas observadas.

A observação direta foi realizada durante visitas a unidades de atendimento, em reuniões com entidades e em eventos voltados à agricultura familiar. Nessas ocasiões, buscou-se captar as interações entre os agentes públicos e as usuárias da política, as rotinas institucionais, os fluxos de atendimento e os obstáculos encontrados no cotidiano da implementação.

Para o tratamento dos dados, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo, conforme Bardin (2011), por meio das etapas de pré-análise (leitura flutuante e organização do *corpus*), exploração do material (definição das categorias e codificação temática) e tratamento dos resultados (interpretação crítica dos achados à luz do referencial teórico). As categorias analíticas (Quadro 3) foram previamente definidas com base na literatura: fatores pessoais, fatores institucionais e fatores relacionais. No entanto, o processo analítico também permitiu a emergência de subcategorias específicas, como “visões de gênero”, “flexibilidade institucional” e “construção de confiança”, que enriqueceram a interpretação dos dados.

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: as autoras (2024).

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.

Participaram na pesquisa oito burocratas de rua (Quadro 3), sendo cinco homens e três mulheres, com diferentes níveis de experiência, 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: as autoras (2024).

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 escolha 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 quanto para investimento. A amostragem em “bola de neve” é ideal para populações especializadas e de difícil acesso (Appolinário, 2016).

Durante a coleta de dados, observou-se que, após um determinado número de entrevistas, os relatos começaram a apresentar recorrência de temas e padrões,

com ausência de novas informações significativas. Dessa forma, considerou-se que a amostragem havia atingido um ponto em que novas entrevistas não acrescentariam contribuições substanciais para ampliar a interpretação dos resultados. A limitação do número de entrevistas foi determinada com base no critério de saturação teórica, conforme recomendado na pesquisa qualitativa (Minayo, 2017). Esse critério é fundamental na pesquisa qualitativa, pois permite determinar o ponto em que o resultado se torna suficiente para garantir a validade dos achados.

Resultados e discussão

A análise dos dados empíricos coletados no território do Vale do Rio Pardo revelou que a implementação do Pronaf, no que se refere ao acesso das mulheres rurais, é fortemente condicionada pela forma como os burocratas de nível de rua interpretam e operacionalizam a política. Essa constatação dialoga diretamente com as contribuições de Lipsky (1980), para quem a discricionariedade dos agentes da linha de frente molda, na prática, a política pública. A pesquisa permitiu identificar três grandes eixos de influência sobre a atuação desses agentes: os fatores pessoais, os fatores institucionais e os fatores relacionais, que, conforme argumentam Maynard-Moody e Musheno (2003), não operam de modo isolado, mas como um conjunto de elementos interdependentes atravessados por valores, percepções e julgamentos cotidianos. Esses eixos também são impactados por marcadores sociais como gênero, classe e território, aspecto coerente com a noção de gênero como relação de poder proposta por Scott (1995).

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

Os burocratas de nível de rua que participaram da pesquisa apresentam uma concentração significativa de profissionais com longos tempos de serviço, variando entre 17 e 27 anos, o que indica um grupo majoritariamente experiente. Contudo, a presença de participantes com menor tempo de atuação, como quatro e oito anos, revela uma renovação parcial nos quadros institucionais. Essa distribuição demonstra a coexistência entre perspectivas consolidadas pela prática de longo prazo e visões mais recentes, potencialmente mais alinhadas às novas demandas e desafios enfrentados pelo Pronaf.

A predominância de profissionais com ampla trajetória contribui para o acúmulo de conhecimento técnico e prático sobre a política, mas também evidencia a importância de promover maior diversidade geracional e investir em processos contínuos de formação e atualização, de modo a integrar diferentes experiências e fortalecer a capacidade institucional de implementação.

As participantes desta pesquisa (Quadro 4) consistem em cinco mulheres rurais beneficiárias do Pronaf dos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Candelária. As entrevistadas foram classificadas nos códigos MP1 a MP5 para preservar o anonimato, com perfis diversos em termos de tempo de atuação na agricultura, responsabilidades na gestão das propriedades e linhas de financiamento acessadas. O tempo de envolvimento na agricultura das entrevistadas varia de 15 a mais de 45 anos, refletindo um amplo espectro de experiência e maturidade no setor agrícola familiar.

Quadro 4 – Perfil das mulheres pronafianas

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

Fonte: as autoras (2024).

As atividades desenvolvidas nas propriedades incluem cultivos como soja, feijão, milho e hortas, além da produção leiteira. Algumas participantes destacaram o uso de técnicas avançadas, como a produção em estufas para morangos e tomates irrigados, demonstrando a adoção de práticas modernas para aumentar a produtividade.

A condução das propriedades é majoritariamente compartilhada entre o casal, mas foi relatada uma predominância cultural que posiciona os homens como responsáveis formais, especialmente nos aspectos financeiros e administrativos. As entrevistadas acessaram diferentes linhas de financiamento do Pronaf, voltadas ao custeio agrícola, à aquisição de equipamentos, tratores e à construção de estufas, evidenciando a importância desses recursos para a modernização e diversificação das atividades agrícolas.

As percepções das mulheres rurais entrevistadas evidenciam que o atendimento e o acesso às informações do Pronaf são fatores determinantes para sua inclusão e permanência no programa. Os relatos concordam com Lotta (2010), a qual indica que o modo como o agente interpreta as regras e se relaciona com o usuário é decisivo para viabilizar ou dificultar o acesso aos direitos. A experiência com os burocratas de nível de rua foi, em geral, positiva, sendo reconhecida como um diferencial para que as mulheres se sentissem confiantes e seguras no processo de solicitação do financiamento, como pode ser observado no relato da entrevistada MP1: *“O atendente do banco é bem acessível e mostra tudo o que precisa principalmente quando tem documento vencido ou tem pendências. Passam as informações na hora e se precisar posso enviar uma mensagem que me orientam”*. Isso revela como os atendimentos presenciais, o acompanhamento por aplicativos de mensagens e o suporte oferecido por técnicos e funcionários das instituições financeiras são essenciais para garantir o entendimento das regras, a organização da documentação e o cumprimento das exigências do programa.

Apesar das experiências positivas, as mulheres também apontam desafios, como a complexidade burocrática, a exigência documental e a necessidade de maior difusão sobre modalidades específicas para mulheres, como o Pronaf Mulher. A clareza nas explicações, o tempo dedicado aos atendimentos e a possibilidade de tirar dúvidas com agilidade foram aspectos bastante

valorizados. Outro ponto enfatizado foi a importância da integração entre bancos, entidade de apoio e sindicatos, cuja atuação conjunta se mostrou decisiva para o sucesso de muitos projetos financiados.

Ainda que não tenham identificado discriminação direta por gênero, algumas entrevistadas reconhecem que, culturalmente, os homens ainda lideram a formalização dos financiamentos. Mesmo assim, demonstram satisfação com os resultados obtidos e percebem o Pronaf como uma ferramenta essencial para a sustentabilidade da produção e a melhoria da qualidade de vida no meio rural, em consonância com o que Schneider e Cassol (2020) apontam sobre a centralidade do crédito para a agricultura familiar.

As mulheres rurais relataram experiências variadas quanto ao tratamento institucional recebido no acesso ao Pronaf, sendo que duas mulheres entrevistadas mencionaram a rigidez dos processos e a dificuldade para reunir toda a documentação exigida, o que, em certos casos, gerou insegurança e desestímulo. Outras duas mulheres destacaram iniciativas positivas, como reuniões explicativas e o atendimento humanizado em algumas agências bancárias, que refletem a importância da dimensão relacional ressaltada por Maynard-Moody e Musheno (2003). A comunicação clara e o uso de linguagem acessível foram apontados como fundamentais para que as beneficiárias compreendessem as regras e tomassem decisões com segurança.

A sensibilidade dos atendentes para com as demandas específicas das mulheres foi considerada insuficiente por algumas entrevistadas, que sentiram falta de um atendimento mais personalizado. A demora na aprovação dos créditos também foi um ponto de crítica, pois impacta diretamente o calendário produtivo, sendo esse um problema típico de estruturas burocráticas com capacidade limitada, como analisa Lipsky (1980). Mesmo assim, houve reconhecimento de avanços, como a existência de linhas específicas para mulheres e a fiscalização rigorosa que confere credibilidade ao programa.

A análise qualitativa das percepções das mulheres rurais em relação aos desafios e expectativas na interação com o Pronaf evidencia como as relações de gênero, as barreiras institucionais e os contextos culturais moldam suas vivências no campo. Nesse cenário, os desafios enfrentados pelas mulheres e suas expectativas em relação às políticas públicas e ao acesso a recursos são

cruciais para compreender os limites e as possibilidades do programa no fortalecimento da autonomia feminina.

O Pronaf não é apenas um instrumento financeiro, mas também um catalisador para o desenvolvimento socioeconômico e a autonomia dos agricultores familiares, como indicam Schneider e Cassol (2020). As percepções apresentadas pelas mulheres entrevistadas indicam que, apesar de avanços importantes na inclusão de beneficiárias, persistem desafios estruturais, institucionais e culturais que limitam o acesso igualitário aos recursos do programa. A atuação dos burocratas de nível de rua é determinante nesse contexto, pois sua postura, sensibilidade e capacidade de orientar as usuárias podem tanto facilitar quanto dificultar a efetiva inserção feminina nas políticas públicas de fomento à agricultura familiar. Assim, retoma-se a importância de Lipsky (1980) ao enfatizar que esses agentes são, na prática, formuladores de políticas públicas. É essencial, portanto, que o Pronaf adote mecanismos mais inclusivos, promova formações específicas para os agentes envolvidos e fortaleça as estratégias de comunicação e acompanhamento voltadas às mulheres do campo.

Fatores pessoais: entre a sensibilidade social e a reprodução de estereótipos

Os fatores pessoais dizem respeito ao conjunto de elementos subjetivos que os burocratas de nível de rua mobilizam no exercício de suas funções: crenças, valores morais, experiências de vida, motivações individuais, grau de consciência política, trajetória de formação e até mesmo suas percepções sobre o papel social dos sujeitos das políticas públicas. A literatura demonstra que tais atributos subjetivos influenciam diretamente o comportamento desses agentes. Para Lipsky (1980), os burocratas da linha de frente atuam com alto grau de discricionariedade e, por isso, suas percepções e julgamentos individuais moldam o modo como as políticas são implementadas. Nesta pesquisa, ficou evidente que essas características subjetivas influenciam profundamente a forma como os agentes interpretam as normas do Pronaf e interagem com as mulheres que buscam acesso ao crédito rural.

BNR1, que também atua como produtora rural, traz para sua prática uma perspectiva de empatia e reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelas agricultoras, incentivando ativamente a autonomia feminina no acesso e na

gestão do crédito. Sua fala reflete convicções pessoais voltadas à equidade de gênero, o que dialoga com a noção de “narrativas morais” discutida por Maynard-Moody e Musheno (2003), segundo os quais os burocratas mobilizam valores éticos próprios para orientar sua prática, por vezes tensionando regras formais. Ainda assim, ela reconhece as barreiras culturais e institucionais à titularidade feminina nos contratos bancários.

De modo semelhante, BNR2 enfatiza a importância da convivência direta com as famílias do campo, adquirida por meio da participação em feiras e eventos comunitários, o que o ajuda a identificar com precisão as necessidades das mulheres e adaptar os projetos às suas condições reais, ainda que admita que, muitas vezes, as decisões continuam subordinadas à figura masculina no núcleo familiar. Esse relato aproxima-se da perspectiva de Matland (1995), que argumenta que contextos ambíguos favorecem interpretações situadas e arranjos práticos por parte dos implementadores.

BNR3, com longa atuação no Pronaf, adota uma postura crítica em relação à concentração do crédito nos nomes dos homens, reconhecendo que, apesar do envolvimento das mulheres nas atividades produtivas, persiste uma estrutura simbólica e documental que as marginaliza do protagonismo financeiro.

Já BNR4 demonstra um perfil mais tecnocrático, voltado para o domínio das normativas e linhas de crédito disponíveis, mostrando eficiência no encaminhamento das demandas, mas com menor abertura para interpretações situadas ou flexíveis. Sua atuação eficiente, porém menos flexível, ilustra o que Lipsky (2019) descreve como o comportamento de burocratas que priorizam a padronização e o cumprimento estrito das regras para lidar com a pressão institucional e com a sobrecarga de demandas.

BNR5 chama a atenção para o papel informal das mulheres na gestão dos recursos familiares, ressaltando que muitas auxiliam na administração financeira, mas continuam fora da titularidade dos contratos, o que, em sua visão, não comprometeria o atendimento. Sua percepção dialoga com a discussão de Scott (1995) sobre a invisibilização do trabalho feminino e sua subvalorização nos espaços institucionais.

Por fim, BNR6 destaca a importância de conhecer profundamente a realidade socioeconômica das famílias para elaborar projetos viáveis e eficazes,

embora também reconheça os limites impostos pelas exigências formais e pelas estruturas rígidas do programa. Em conjunto, os relatos evidenciam que as crenças e percepções dos burocratas moldam não apenas o conteúdo da interação com as beneficiárias, mas também o grau de esforço empreendido na mediação entre a norma e a realidade. A análise confirma o que a literatura sobre burocracia de nível de rua já indicava: que a discricionariedade dos agentes é condicionada por subjetividades que tanto podem ampliar o acesso ao direito quanto reproduzir desigualdades históricas, sobretudo quando não há suporte institucional para decisões mais equitativas e sensíveis às especificidades de gênero.

Esses relatos revelam que as subjetividades dos burocratas atuam como filtros entre as diretrizes da política e sua concretização no território. A literatura corrobora esse entendimento. Para Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua são coprodutores da política, já que interpretam, julgam e aplicam regras com base em sua experiência, percepção e valores pessoais. O relato de BNR1 ilustra o conceito de “narrativas de identidade”, desenvolvido por Maynard-Moody e Musheno (2003), segundo o qual os burocratas alinham suas práticas a princípios éticos e convicções morais, mesmo quando isso significa tensionar regras institucionais. O incentivo à autonomia feminina, por exemplo, emerge como uma decisão ética e política, ainda que enfrente barreiras legais e culturais.

A fala de BNR3, que reconhece a permanência da titularidade masculina nos contratos, reforça o argumento de Barrett (2004) sobre a persistência de normas culturais que associam os homens à figura do provedor e da racionalidade financeira, excluindo as mulheres das estruturas formais de crédito. Essa realidade se manifesta de forma clara nas experiências de campo relatadas.

Além disso, como observa Matland (1995), a ambiguidade normativa pode abrir margem para experimentação e adaptação. Isso é visível nas falas de BNR2 e BNR6, que buscam soluções práticas perante os limites impostos pelas regras. Porém, essa flexibilidade também carrega riscos. Segundo Maynard-Moody e Musheno (2003), a discricionariedade pode gerar desigualdades na oferta do serviço público, dependendo de quem é o agente implementador e de quem é o cidadão atendido.

A tensão entre flexibilidade prática e rigidez institucional aparece como um dilema recorrente nos relatos. Enquanto os valores pessoais favorecem a adaptação da política às realidades locais, a estrutura burocrática nem sempre oferece condições para isso. Como apontam Ferreira e Medeiros (2016), a compreensão da implementação precisa integrar dimensões pessoais e institucionais. No caso do Pronaf, a experiência dos burocratas mostra que, mesmo quando há vontade de ampliar o acesso das mulheres, as exigências documentais e os limites legais impõem barreiras que extrapolam o alcance individual.

Fatores institucionais: normas, estrutura e contradições da implementação

A fala de BNR1 ilustra essa lógica normativa ao destacar que o Pronaf é regido por manuais técnicos aplicáveis a todos os beneficiários, sem distinção de gênero: *“Seguimos os manuais de crédito rural e se aplica para todos os beneficiados, sobre os quais temos fiscalizações.”* Para Maynard-Moody e Musheno (2003), a simples aplicação das normas nem sempre dá conta das desigualdades concretas enfrentadas pelos sujeitos da política, especialmente aqueles em posição de vulnerabilidade estrutural, como as mulheres rurais.

A automatização dos processos, apontada por BNR5, contribui para a eficiência do sistema, mas também impõe rigidez ao não permitir exceções: *“Como hoje tudo é automatizado, qualquer situação que não esteja de acordo o sistema bloqueia e não tem como seguir com os pedidos”*. O uso de plataformas digitais e bancos de dados como o Cadastro da Agricultura Familiar (CAF, antiga DAP) agiliza a triagem e enquadramento, como reforçado por BNR6: *“De acordo com os dados, o documento já apresenta o enquadramento no Pronaf ou não”*. Contudo, essas ferramentas operam com lógica binária e não consideram nuances familiares ou territoriais, o que pode excluir beneficiários com documentação incompleta ou em situações que escapam aos padrões normativos.

Mesmo reconhecendo a rigidez institucional, alguns agentes mencionam práticas internas que visam mitigar essas limitações. BNR3, por exemplo, descreve o esforço da instituição financeira em adaptar as políticas às realidades locais, encaminhando anualmente novas demandas ao governo federal: *“Hoje*

precisamos cumprir todas as exigências do MCR. O que nossa instituição faz é anualmente o encaminhamento de demandas novas ao governo federal”. Essa prática revela uma tentativa institucional de influenciar o desenho das políticas públicas a partir da escuta do território, ainda que os resultados nem sempre se traduzam em mudanças efetivas ou rápidas.

Além disso, as falas sugerem que, mesmo com a existência de linhas específicas como o Pronaf Mulher, há baixa procura por parte das agricultoras. BNR4 observa que: *“As mulheres podem acessar qualquer uma das linhas do Pronaf, tem linhas específicas para as mulheres, como o Pronaf Mulher, por exemplo”*. Apesar disso, os dados indicam que poucas mulheres formalizam o crédito em seus nomes, o que está mais relacionado a barreiras culturais e simbólicas do que à ausência de previsão normativa. Essa constatação reforça os achados de Maynard-Moody e Musheno (2003), segundo os quais as regras institucionais, por si só, não são capazes de corrigir desigualdades históricas sem que sejam acompanhadas por estratégias de reconhecimento e sensibilização dos agentes públicos.

As entrevistas também evidenciam a importância das parcerias interinstitucionais no processo de implementação. BNR3 aponta que entidades como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), sindicatos e cooperativas de crédito são fundamentais na mobilização, orientação e atendimento das famílias agricultoras. Essa colaboração local amplia a capilaridade da política, em linha com Barrett (2004), que destaca o papel das redes territoriais como elemento-chave para uma implementação mais responsiva. No entanto, como também aponta a literatura, essas parcerias enfrentam obstáculos como a descontinuidade de políticas, a escassez de recursos e o desalinhamento entre esferas governamentais.

Um ponto sensível destacado por BNR6 diz respeito às consequências indiretas da rigidez dos enquadramentos, como o impacto previdenciário: *“Hoje precisamos nos preocupar com os impactos de forçar um enquadramento, pois isso pode até impactar na aposentadoria rural”*. Esse exemplo revela como decisões técnicas, ainda que corretas do ponto de vista institucional, podem gerar efeitos negativos para os beneficiários a longo prazo, sobretudo quando se tenta enquadrar realidades complexas em categorias padronizadas.

A literatura sobre implementação, especialmente Matland (1995), reforça que contextos com alta ambiguidade e conflito social exigem maior grau de discricionariedade e adaptação local. No entanto, como Hupe e Hill (2007) observam, essa margem de manobra só é efetiva se os burocratas tiverem respaldo institucional, formação adequada e condições de trabalho que permitam o exercício crítico da norma.

Dessa forma, os fatores institucionais aparecem na pesquisa como duplamente ambíguos: ao mesmo tempo que fornecem segurança jurídica e mecanismos de *accountability*, também limitam a capacidade de resposta das políticas públicas diante das desigualdades de gênero e das diversidades territoriais. Como argumenta Winter (2003), é fundamental investir na capacitação contínua, em supervisão qualificada e na revisão periódica dos instrumentos normativos, para garantir que os burocratas de nível de rua não apenas cumpram as regras, mas também as interpretem com sensibilidade e compromisso com a inclusão.

Portanto, os dados demonstram que os fatores institucionais não apenas limitam a autonomia dos burocratas de nível de rua, mas também moldam o seu comportamento de maneira a desencorajar práticas inclusivas. Quando não há condições adequadas de trabalho, diretrizes claras, capacitação crítica e redes de apoio, a discricionariedade dos agentes tende a operar em favor da padronização excludente. Para que a política alcance seus objetivos de justiça social, é preciso rever suas estruturas de implementação, incorporando diretrizes explícitas de equidade e mecanismos que reconheçam as desigualdades socioterritoriais que marcam a vida das mulheres rurais.

Fatores relacionais: interações, confiança e mediação de direitos

Os fatores relacionais desempenham um papel decisivo na implementação do Pronaf, especialmente quando se trata de promover o acesso das mulheres rurais ao crédito. A forma como os burocratas interagem com as beneficiárias, a qualidade da escuta, o tipo de linguagem utilizada, a disponibilidade para orientar e a postura diante das desigualdades de gênero são aspectos que não apenas facilitam ou dificultam o acesso, mas também moldam a percepção que essas mulheres têm sobre o Estado, seus direitos e sua própria legitimidade como sujeitos das políticas públicas.

A relação interpessoal, nesse contexto, torna-se o espaço concreto onde a política se realiza. Como destaca Lipsky (2019), é no contato direto entre burocrata e cidadão que a política pública ganha forma prática. Isso é visível na atuação de BNR1, que se envolve ativamente em eventos organizados por mulheres rurais para divulgar o Pronaf e esclarecer dúvidas. Ela reconhece que a confiança não se constrói apenas por meio da formalidade institucional, mas, sobretudo, pela presença, pela linguagem acessível e pelo reconhecimento das especificidades de quem busca o serviço. Ao relatar que muitas mulheres não formalizam financiamentos em seus próprios nomes para evitar abrir contas bancárias adicionais, BNR1 aponta para uma barreira simbólica, reforçada pela estrutura patriarcal que naturaliza o homem como titular dos recursos da família. A proximidade com essas realidades leva a estratégias adaptativas, mas também revela os limites impostos por normas culturais persistentes.

Os relatos de BNR4, BNR5 e BNR6 reforçam a importância da linguagem, da escuta qualificada e da postura acolhedora no atendimento às mulheres. BNR4 valoriza a transparência no contato com as agricultoras, buscando transmitir confiança e previsibilidade, elementos fundamentais para quem já carrega o peso de uma história de exclusão institucional. BNR5 acrescenta que explicar bem as regras, prazos e valores é essencial para que as mulheres sintam segurança ao formalizar projetos em seus nomes, muitas vezes pela primeira vez. Essa dimensão comunicacional é frequentemente negligenciada em análises sobre implementação, mas é central para que políticas como o Pronaf deixem de ser percebidas como complexas, inacessíveis ou distantes.

A literatura aponta que a eficácia das políticas públicas está diretamente associada à capacidade dos implementadores de atuar com sensibilidade, escuta ativa e disposição para adaptar procedimentos (Meyers; Glaser; Donald, 1998; Winter, 2003). Para isso, é imprescindível que as instituições ofereçam formação contínua não apenas técnica, mas também voltada à comunicação, à justiça social e à equidade de gênero. A construção de redes locais de apoio, o fortalecimento de parcerias com movimentos sociais e a escuta ativa das beneficiárias devem ser incorporados como estratégias permanentes no cotidiano da política pública.

Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo compreender de que maneira 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 território do Vale do Rio Pardo (RS). A partir da análise dos dados empíricos e da interlocução com o referencial teórico, constatou-se que o êxito da política pública, longe de ser determinado exclusivamente por seu desenho formal, depende fortemente da forma como é mediada no cotidiano pelos agentes implementadores e das relações que estes estabelecem com os sujeitos da política.

A análise do Pronaf permite compreender não apenas a eficácia da política em termos de resultados econômicos, mas também os mecanismos sociais e administrativos que moldam a inclusão (ou exclusão) das mulheres no processo de implementação, revelando como a burocracia cotidiana e as relações interpessoais interferem na efetivação da justiça de gênero nas políticas públicas.

No eixo dos fatores pessoais, a pesquisa evidenciou que a discricionariedade exercida pelos burocratas não é neutra: ela é atravessada por valores, crenças e percepções individuais sobre o papel da mulher no campo. Enquanto alguns agentes demonstraram sensibilidade social e postura comprometida com a inclusão, outros reproduziram visões patriarcais e conservadoras, restringindo o protagonismo das mulheres na formulação e condução de seus próprios projetos produtivos. A ausência de formação crítica com enfoque de gênero contribui para a reprodução desses padrões excludentes. Observou-se que agentes com maior sensibilidade às questões de gênero tendem a facilitar o acesso das agricultoras ao crédito, enquanto aqueles com perspectivas mais conservadoras podem reforçar barreiras institucionais e podem dificultar a obtenção do financiamento.

Do ponto de vista dos fatores institucionais, verificou-se que a estrutura burocrática que sustenta o Pronaf é marcada por rigidez normativa, escassez de recursos humanos e materiais, lógica de metas quantitativas e fragilidade na articulação interinstitucional. Essas condições limitam a capacidade dos agentes de adaptar a política à realidade social das agricultoras, favorecendo

práticas tecnocráticas que priorizam a conformidade documental em detrimento da inclusão social. A inexistência de diretrizes operacionais claras sobre equidade de gênero, somada à ausência de capacitação continuada, compromete a efetividade da política como instrumento de justiça social. A pesquisa também demonstrou que a estrutura organizacional dos bancos e entidades envolvidas nem sempre consegue transmitir claramente o fluxo do processo, deixando dúvidas e insegurança no atendimento, comprometendo a confiança e eficiência no processo, principalmente quando se trata da primeira operação de crédito.

No eixo dos fatores relacionais, ficou evidente que a interação entre os agentes públicos e as mulheres rurais não é apenas uma etapa administrativa, mas o espaço concreto onde o direito é mediado, reconhecido ou negado. A forma como as mulheres são tratadas, se são ouvidas, respeitadas, orientadas com clareza, influencia diretamente sua permanência no programa. As relações interpessoais estabelecidas ao longo do processo de solicitação do crédito influenciam a confiança das agricultoras no sistema e sua decisão de prosseguir ou desistir do financiamento. O encontro entre sujeito e burocracia é, portanto, o lugar da política em ação e deve ser reconhecido como tal no processo de formulação e gestão pública.

A análise integrada dessas três dimensões revela que o acesso das mulheres rurais ao Pronaf é atravessado por múltiplas barreiras, muitas das quais não estão previstas nos regulamentos formais, mas operam silenciosamente nas práticas cotidianas da implementação, com destaque para a complexidade dos trâmites documentais e a exigência de garantias patrimoniais, que muitas vezes excluem as mulheres do processo por não possuírem formalmente a titularidade das propriedades agrícolas.

Do ponto de vista social, observou-se que a tradicional divisão de gênero no meio rural ainda influencia significativamente a distribuição de responsabilidades e a tomada de decisões financeiras, resultando na predominância masculina na obtenção de crédito rural. Essa estrutura reforça a dependência econômica das mulheres e limita sua participação em processos decisórios dentro da propriedade, principalmente se o homem é titular da conta bancária onde é emitido o contrato de crédito. Assim, a política pública

que não considera a complexidade social dos sujeitos a que se destina corre o risco de reproduzir as mesmas desigualdades que se propõe a combater.

Do ponto de vista institucional, os resultados destacaram a rigidez das normas, os processos burocráticos complexos e a falta de recursos como obstáculos que limitam a capacidade dos burocratas de adaptar o programa às realidades locais. Essas limitações estruturais, muitas vezes agravadas pela automatização de processos e pela centralização de decisões, restringem a discricionariedade positiva dos agentes e dificultam o acesso das mulheres ao Pronaf.

Com base nos resultados apresentados nesta pesquisa, algumas estratégias podem ser desenvolvidas para melhorar a eficácia do Pronaf na promoção da equidade de gênero e no fortalecimento da agricultura familiar. Uma das principais recomendações é a implementação de capacitações regulares para os burocratas de nível de rua. Esses treinamentos devem abordar, de maneira aprofundada, temas relacionados à igualdade de gênero, práticas de atendimento inclusivo e humanizado, além de estratégias para lidar com as complexidades culturais e sociais das comunidades rurais. Essa formação é essencial para que os agentes públicos estejam aptos a atender as mulheres rurais de forma mais acolhedora, reconhecendo suas contribuições na agricultura e promovendo um acesso mais justo aos recursos disponíveis.

É importante salientar que entidades e sindicatos dedicam esforço em projetos e na documentação para o enquadramento técnico; no entanto, mesmo que as mulheres atendam a esses critérios, pode surgir a existência de restrições de crédito junto às instituições financeiras ou ao comércio em geral, e essas restrições, mesmo que a mulher cumpra os requisitos socioeconômicos e produtivos estabelecidos pelo programa, muitas vezes inviabilizam o acesso ao crédito. Esse cenário evidencia que as barreiras enfrentadas pelas mulheres rurais não se limitam apenas ao enquadramento nos critérios do Pronaf, mas também aos critérios de análise de crédito do sistema financeiro e à capacidade de pagamento.

Em termos teóricos, o estudo contribui para os campos da implementação de políticas públicas e da burocracia de nível de rua ao articular tais categorias à perspectiva feminista e à realidade das agricultoras familiares. Em termos práticos, oferece subsídios para o aprimoramento das estratégias de inclusão

produtiva no meio rural, apontando caminhos para que a política pública não apenas alcance as mulheres, mas as reconheça como protagonistas do desenvolvimento rural sustentável.

Referências

- AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Polém, 2019.
- APPOLINÁRIO, Fábio. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARRETT, Susan. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249–262, 2004.
- BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995*. Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Brasília, DF: CMN, 1995.
- BUTTO, Andrea. Políticas públicas, gênero e ruralidade: desafios para a inclusão produtiva das mulheres no campo. In: BUTTO, Andrea; SILIPRANDI, Emma (Orgs.) *Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas*. Brasília, DF: MMA, 2015.
- CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, jul. 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/1229039>.
- DEERE, Carmen Diana; LEÓN, Magdalena. *Gênero, propriedade e empoderamento: terra e direitos na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- DENZIN, Norman Kent; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman Kent; LINCOLN, Yvonna S. (Orgs.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15–41.
- FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, 2016.
- HILL, Michael Joseph; HUPE, Peter Lodewijk. The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471–490, 2002.
- HUPE, Peter Lodewijk; HILL, Michael Joseph. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279–299, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/>

- noticias/26281-mulheres-ganham-espaco-na-agropecuaria-mas-sao-apenas-19-dos-produtores?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 6 jul. 2026
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. *The Brazilian social developmental State: a progressive agenda in a (still) conservative political society*. Niterói: Cede, 2010.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília, DF: Enap, 2019.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 65, p. 186–206, 2014.
- LOTTA, Gabriela (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap, 2019.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. Mulheres, políticas públicas e desigualdade no campo: uma análise sobre o acesso ao PRONAF. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 245–260, 2020.
- MATLAND, Richard 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, Steven; MUSHENO, Michael. *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public services*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- MEYERS, Marcia Karen; GLASER, Bonnie; DONALD, Keith M. On the front lines of welfare delivery: are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 17, n. 1, p. 1–22, 1998.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco, 2006.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2017.
- NOBRE, Maria Aparecida; ALMEIDA, Patrícia Regina. Gênero, trabalho e desenvolvimento rural: as dificuldades das mulheres para conquistar a autonomia econômica no campo. *Estudos Feministas*, v. 26, n. 3, p. 145–161, 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul*. 8. ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2024. Atualizado em nov. 2024. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/midia/imagem/map-corede-28-municipios-497>. Acesso em: 6 jul. 2026

- SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Adriane. Mulheres rurais e o acesso ao PRONAF: desafios de equidade e reconhecimento. *Revista NERA*, v. 23, n. 57, p. 221–240, 2020.
- SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71–99, 1995.
- SILIPRANDI, Emma. *Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.
- TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- WINTER, Søren Christian. *Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies*. Paper prepared for the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM), Washington, D.C., 6–8 nov. 2003.
- YIN, Robert Kingsley. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Como citar

MACHADO, Ieda Teresinha Bavaresco; DEPONTI, Cidonea Machado. O papel da burocracia no crédito para mulheres rurais: um estudo de caso sobre a implementação do Pronaf no Vale do Rio Pardo (RS). *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 2026, e2634107, DOI: https://doi.org/10.36920/esa34-1_07



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.