

Anais do 13º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública  
Programa de Mestrado Profissional em Economia  
16 de novembro de 2023

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**MARCADORES DE DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

**Adalberto Marques Aredes Teixeira Almeida**, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Consultor Interno - CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba.

**Aline Rigelo Peixoto**, Mestranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Analista na Sebrae Nacional.

**Ana Helena De Oliveira Pessoa**, Mestranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Corregedora-Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

# MARCADORES DE DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

## MARKERS OF GENDER AND RACE INEQUALITIES AND THE NATIONAL PROGRAM TO STRENGTHEN FAMILY FARMING

**RESUMO:** A agricultura familiar no Brasil é fundamental para a produção de alimentos e segurança alimentar, mas enfrenta desafios relacionados a gênero e raça. Mulheres e grupos étnicos minoritários, como indígenas e quilombolas, enfrentam desigualdades no acesso a recursos e oportunidades no campo. A participação das mulheres é essencial, mas frequentemente desvalorizada, e elas enfrentam dificuldades no acesso à terra, crédito e tecnologia. As populações negras, especialmente mulheres negras, enfrentam discriminação e desigualdade salarial no mercado de trabalho, o que também afeta suas atividades agrícolas. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado para apoiar esse setor, não tem políticas claras e eficazes para garantir o acesso igualitário a mulheres e minorias étnicas. A análise aponta a necessidade de ações afirmativas, como linhas de crédito específicas para mulheres e quilombolas, além de simplificação dos processos burocráticos, uso de linguagem acessível e capacitação para facilitar o acesso ao programa. Essas medidas visam promover a equidade no setor agrícola, garantindo igualdade de oportunidades e contribuindo para o desenvolvimento sustentável e inclusivo das áreas rurais do Brasil. A implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão é essencial para superar as desigualdades históricas enfrentadas por esses grupos.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar; Desigualdade de gênero; Desigualdade racial; PRONAF; Inclusão social.

**ABSTRACT:** Family farming in Brazil is essential for food production and food security, but it faces gender- and race-related challenges. Women and ethnic minority groups, such as indigenous peoples and quilombolas, face inequalities in access to resources and opportunities in the field. Women's participation is essential but often undervalued, and they face difficulties in accessing land, credit, and technology. Black populations, especially black women, face discrimination and wage inequality in the labor market, which also affects their agricultural activities. The National Program for Strengthening Family Farming (PRONAF), created to support this sector, does not have clear and effective policies to guarantee equal access for women and ethnic minorities. The analysis points to the need for affirmative actions, such as specific credit lines for women and quilombolas, in addition to simplifying bureaucratic processes, using accessible language, and providing training to facilitate access to the program. These measures aim to promote equity in the agricultural sector, ensuring equal opportunities and contributing to the sustainable and inclusive development of rural areas in Brazil. The implementation of public policies aimed at inclusion is essential to overcome the historical inequalities faced by these groups.

**Keywords:** Family farming; Gender inequality; Racial inequality; PRONAF; Social inclusion.

### 1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar no Brasil é uma atividade econômica de grande relevância social, econômica e cultural. Ela representa a base da produção de alimentos no país e desempenha um papel fundamental na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável. No entanto, ao explorar os marcadores de gênero e raça dentro desse contexto, fica evidente que existem desafios significativos a serem enfrentados para garantir a igualdade de oportunidades e o acesso aos recursos para todos os agricultores familiares.

Embora Martha Arretche (2017) não seja uma especialista em agricultura familiar, suas pesquisas sobre desigualdade e políticas públicas podem ser relevantes para a discussão. Ela tem se

dedicado a analisar as políticas governamentais e as desigualdades socioeconômicas no Brasil, o que pode lançar luz sobre as questões de gênero e raça na agricultura familiar.

No que diz respeito à questão de gênero, é importante reconhecer que as mulheres desempenham um papel essencial na agricultura familiar, sendo responsáveis por uma parcela significativa das atividades agrícolas, desde o plantio até a colheita. No entanto, a participação feminina muitas vezes não é reconhecida nem valorizada, e as mulheres enfrentam desafios específicos relacionados ao acesso à terra, crédito, tecnologia e educação.

Quanto à raça, é importante considerar a diversidade étnica da população rural brasileira. A agricultura familiar engloba uma variedade de grupos étnicos, incluindo indígenas, que têm contribuído de maneira significativa para a produção de alimentos no país. No entanto, esses grupos muitas vezes enfrentam discriminação e dificuldades no acesso aos recursos e oportunidades, o que impacta diretamente sua capacidade de desenvolver suas atividades agrícolas de forma sustentável.

Sendo assim, vamos analisar o Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, uma iniciativa do governo federal do Brasil que tem como objetivo principal promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no país. O programa foi criado em 1996 e é coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), buscando apoiar agricultores familiares por meio de acesso ao crédito rural e de políticas específicas que visam melhorar sua produção, renda e qualidade de vida

## **2. MUNDO DO TRABALHO E RELAÇÕES DE GÊNERO E RAÇA**

A Constituição da República Federativa do Brasil é bastante clara em relação à intenção de acabar com a desigualdade de gênero. O seu artigo 5º da afirma que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. Além disso, o § 5º do artigo 226º traz que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”.

Porém, sabemos que ainda há muita desigualdade entre homens e mulheres em diferentes frentes. De acordo com Kollontai *et al* (2021, pp. 52-53),

“As relações de autoridade que produzem a subordinação das mulheres são tecidas por múltiplos fatores. A dupla moral sexual, a tolerância à violência que as atinge por serem mulheres, a ideologia maternalista e os limites para o controle autônomo da sua capacidade reprodutiva são alguns deles. A divisão sexual do trabalho apresenta-se como variável específica (ainda que não independente), determinante para a compreensão de como se organizam as hierarquias de gênero”

Essas desigualdades se expressam sobremaneira no mundo do trabalho, área em que as mulheres têm desvantagens significativas por múltiplos fatores. Conforme explica Flávia Biroli, as mulheres seguem sendo “um grupo onerado pelo cotidiano de trabalho prestado gratuitamente, direcionado a ocupações específicas, menos remunerado que os homens que desempenham as mesmas atividades e sub-representado na política” (Biroli, 2018, p.25). Segundo a autora, “Os

arranjos familiares e os padrões da divisão sexual do trabalho modificaram-se, mas continuam a implicar, nas suas formas correntes, maior vulnerabilidade relativa para as mulheres, em especial as mais pobres” (Biroli, 2018, p. 38).

Dentre esses fatores, podemos destacar a questão do trabalho não remunerado com atividades domésticas e com a criação dos filhos uma das atividades que mais impacta na posição das mulheres no mundo do trabalho. A sobrecarga da dupla jornada e a limitação de disponibilidade de trabalho devido à dedicação ao cuidado com os filhos estão entre os principais fatores de manutenção da desigualdade de gênero. Segundo Biroli (2018, p. 36),

“A permanência da atribuição desigual das responsabilidades pela vida doméstica, sobretudo pela criação dos filhos, seria ainda um fator que, como dito anteriormente, tornaria mais aguda a exploração da mão de obra feminina, pelo fato de acarretar a descontinuidade das trajetórias profissionais e provocar maiores conflitos entre as exigências domésticas e o cotidiano de trabalho fora de casa”

Além da sobrecarga doméstica, há outro grande problema relacionado ao papel das mulheres no mercado de trabalho: a desigualdade salarial entre homens e mulheres. De acordo com Kollontai (2021, p. 59), “a remuneração pelo trabalho define-se numa escala em que o que é historicamente associado ao feminino tem menor valor”. Além disso, mesmo quando as mulheres conseguem superar as múltiplas barreiras para acessarem os espaços de trabalho tradicionalmente masculinos, segue havendo diferença na remuneração. Diversas são as pesquisas que demonstram que homens recebem significativamente mais do que mulheres que ocupem a mesma função.

Essa situação se agrava quando analisamos a questão racial. As pessoas negras e, principalmente, as mulheres negras enfrentam uma série de barreiras ao seu acesso ao mercado de trabalho e, quando chegam a essas posições, encaram salários significativamente menores para funções idênticas. De acordo com Cida Bento (2022, p.57),

“Em sociedades desfiguradas pela herança do racismo, a preferência de um mesmo perfil de pessoas para os lugares de comando e decisão nas instituições financeiras, de educação, saúde, segurança etc., precariza a condição de vida da população negra, gerando desemprego e subemprego (...)”

Conforme nos lembra Kollontai, há uma expressiva divisão sexual e racial do trabalho, de caráter estruturante. Segundo a autora (Kollontai, 2021, p. 53), “ela não é expressão das escolhas de mulheres e homens, mas constitui estruturas que são ativadas pela responsabilização desigual de umas e outros pelo trabalho doméstico, definindo condições favoráveis à sua reprodução”. Ainda segundo essa autora, as pessoas com menor influência na sociedade são as que mais sofrem os impactos dessa desigualdade, que atinge especialmente mulheres negras, pobres e imigrantes.

### **3. TRABALHO RURAL E RELAÇÕES DE GÊNERO E RAÇA**

No artigo 7º da Constituição, encontramos que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”. Segundo Biroli (2018, p.

50), a dedicação ao trabalho doméstico e ao cuidado com as crianças faz com que as mulheres tenham restrição de acesso a recursos fundamentais ao mercado de trabalho, como tempo livre, remuneração e redes de contato.

A análise crítica das relações de gênero e raça no trabalho rural revela um cenário de desigualdade profunda e persistente. Mulheres e grupos étnicos minoritários, como indígenas e quilombolas, enfrentam barreiras substanciais para acessar recursos, oportunidades e reconhecimento no setor agrícola. As mulheres, em particular, lidam com desigualdades no acesso à terra, crédito e tecnologia, ao mesmo tempo em que muitas vezes realizam uma carga desproporcional de trabalho não remunerado. As comunidades étnicas minoritárias enfrentam discriminação, lutas por direitos territoriais e exclusão econômica.

Superar essas desigualdades requer um esforço coordenado que envolve políticas públicas, educação, sensibilização e uma mudança nas estruturas sociais e culturais que perpetuam essas disparidades. É fundamental reconhecer que as relações de gênero e raça no trabalho rural não apenas afetam as pessoas diretamente envolvidas, mas também têm implicações mais amplas para a segurança alimentar, a economia rural e a justiça social como um todo. Portanto, a promoção da igualdade de gênero e racial no setor agrícola não é apenas uma questão de direitos humanos, mas também uma medida essencial para o desenvolvimento sustentável e inclusivo das áreas rurais.

#### **4 ANÁLISE DO PRONAF**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é uma iniciativa do governo federal com o objetivo de prover crédito financeiro a famílias dedicadas à agricultura familiar. Apesar de ser uma política com foco nas famílias, a qual tem forte relação com as questões de gênero e raça, não se percebe uma atuação ativa com o objetivo de prover o acesso ao PRONAF para esses grupos específicos. Não identificamos ações que mitiguem os riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado na provisão dos serviços para esses públicos e nem um cuidado especial a esse respeito na formulação da legislação relacionada.

O principal destaque quanto à inclusão de gênero se deu à priorização de propostas que sejam destinadas ao público feminino, entre outros critérios. Porém, não está claro como essa priorização se dá e qual o real efeito na população. Quanto aos marcadores de raça, há apenas um tratamento diferenciado referentes ao tamanho das terras de unidades familiares identificadas como indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos ou integrantes das demais comunidades tradicionais.

No que diz respeito à desigualdade de gênero, o PRONAF enfrenta desafios em garantir o acesso igualitário ao crédito, assistência técnica e participação nas decisões agrícolas para as mulheres agricultoras. A inclusão de políticas que promovam a igualdade de gênero, como a coleta

de dados desagregados por gênero e o apoio à participação das mulheres em associações rurais, é fundamental.

Quanto à desigualdade racial, o PRONAF precisa lidar com a discriminação histórica e estrutural enfrentada por minorias étnicas, incluindo indígenas e quilombolas. Para combater essas desigualdades, políticas afirmativas específicas podem ser necessárias, além do investimento em educação e capacitação para essas comunidades. Em suma, a abordagem envolve uma pesquisa multidisciplinar para entender como o PRONAF pode ser aprimorado para promover a igualdade de gênero e racial na agricultura familiar, contribuindo para um desenvolvimento rural mais inclusivo e equitativo no Brasil.

## **5. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA**

As análises realizadas identificaram uma série de evoluções necessárias no PRONAF para garantir a inclusão e o acesso equitativo de mulheres e grupos étnicos minoritários, como indígenas e quilombolas. Uma delas é que o Programa precisa implementar medidas mais eficazes para garantir a inclusão e o acesso equitativo de mulheres e grupos étnicos minoritários, como indígenas e quilombolas. Isso pode incluir a criação de cotas ou políticas afirmativas específicas para esses grupos, bem como a simplificação dos processos de acesso ao crédito e assistência técnica.

Outro fator significativo é relacionado com capacitação e a educação, que não se fazem presentes no atual modelo. Entendemos como essencial que se invista em programas de capacitação e educação que visem a fortalecer as habilidades e o conhecimento das mulheres agricultoras e das comunidades étnicas minoritárias. Essa ação pode ser complementada por uma facilitação de acesso ao programa, tanto em termos de processos, como de exigências e linguagens. Com isso, espera-se apoiar a superação de barreiras que limitam o acesso a recursos e oportunidades para os mais diversos grupos.

Também percebemos a necessidade de o PRONAF estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação que incluam indicadores específicos relacionados a gênero e raça, com a intenção de permitir uma avaliação mais precisa do impacto do programa sobre esses grupos e ajudar a ajustar as políticas conforme necessário.

## **6 PROPOSTAS**

Na sequência traremos as propostas relativas aos objetos acima mencionados.

### **a. Linhas de Crédito Específicas**

Os agricultores familiares estão definidos em Lei que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, no § 2º do Art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006:

*“I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;  
II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;  
III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e falcadores;  
IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.  
V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)  
VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)”*

Nesta Lei, no Art. 4º, há a previsão dos princípios norteadores da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, sendo:

*I - descentralização;  
II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;  
III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;  
IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.*

Atualmente há no Senado Federal, proposta de *Projeto de Lei (PL) que institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e dá outras providências*, apresentado pelo Senador Beto Fato (PT/PA).

Não há no PL menção à linha de financiamento específica para as mulheres, em que pese o PRONAF Mulher já existir. Nossa primeira proposta é inclusão no PL de linha de crédito específica para as mulheres.

Outro ponto a ser necessariamente discutido é quanto à criação linha de crédito específica para os Quilombolas. Pela primeira vez na história, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) investigou integrantes dos povos e comunidades tradicionais. De acordo com dados do Censo 2022, a população quilombola do país é de 1,32 milhão de pessoas, ou 0,65 do total de habitantes do país. O Censo apontou que os territórios quilombolas oficialmente delimitados abrigam 203.518 pessoas, sendo 167.202 quilombolas, ou 12,6% do total de quilombolas do país. Apenas 4,3% da população quilombola reside em territórios já titulados no processo de regularização fundiária, (2023, Censo Demográfico, IBGE).

Esses dois pontos citados têm a intenção de promover a diminuição das desigualdades, tendo em vista a fragilização histórica dos dois públicos e busca garantir maior inserção dos dois no Programa, na busca de fazer exercer um dos princípios constitucionais mais centrais que é a equidade, que inclui o reconhecimento de determinantes sociais, já previsto na Lei nº 11.326, Art. 4º:

*III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;*

## **b. Facilitação de Acesso**

De acordo com a Plataforma Inlua, um dos fatores mais importantes para se garantir equidade no acesso às políticas públicas é o uso de linguagem adequada e adaptada, reduzindo custos de aprendizado e ampliando as possibilidades de engajamento do público a ser atendido.

Atualmente, o acesso ao crédito concedido pelo Programa demanda o cumprimento de uma série de critérios, incluindo a apresentação de vários documentos e declarações, elaboração de projetos e preenchimento de cadastros. A proposta que fazemos é a de simplificação desse processo tomando as seguintes providências:

- Facilitação do acesso à informação com o uso de linguagem simplificada nas comunicações e nos formulários e com capacitações objetivas e de fácil entendimento a respeito de como acessar o programa. Essas capacitações devem estar disponíveis em horários e localidades adequadas ao público-alvo.
- Ampliação da rede de divulgação e apoio para o acesso ao programa, ampliando a atuação atual dos órgãos de ATER.
- Facilitação e fomento ao associativismo para a apresentação de propostas conjuntas.

## **7 CONCLUSÃO**

A promoção da equidade no acesso às políticas públicas, como o Programa de acesso ao crédito, requer a implementação de medidas que simplifiquem os processos burocráticos, reduzam barreiras de aprendizado e incentivem o engajamento do público-alvo. A utilização de linguagem adequada e de fácil compreensão, juntamente com a disponibilidade de capacitações acessíveis, desempenha um papel crucial nesse sentido. Além disso, a expansão das redes de divulgação e apoio, em conjunto com o estímulo ao associativismo, pode contribuir significativamente para facilitar o acesso e aumentar a eficácia do programa, promovendo, assim, uma maior inclusão e igualdade de oportunidades para todos os cidadãos que desejam beneficiar-se dessas políticas.

No contexto do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a simplificação dos procedimentos e a adequação da linguagem também se revelam de extrema importância. Garantir que os agricultores familiares compreendam facilmente os requisitos e os benefícios do PRONAF é essencial para promover a equidade no acesso ao crédito e aos recursos oferecidos pelo programa. Além das medidas já mencionadas, é fundamental fortalecer a parceria com órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para fornecer orientação direta aos agricultores, bem como incentivar a formação de associações e cooperativas entre eles, a fim de possibilitar a apresentação de propostas conjuntas. Dessa forma, o PRONAF pode desempenhar um papel ainda mais eficaz na promoção do desenvolvimento da agricultura familiar e na redução das desigualdades no setor.

## **8. REFERÊNCIAS**

BENTO, Cida. O pacto da branquitude. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. D.O.U. de 25 de julho de 2006.

BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Editora Boitempo, 2018.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Inclua - Riscos de desigualdades em políticas públicas. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://inclua2.ipea.gov.br/arquivos/guias/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Plataforma INCLUA. 2022. Disponível em: <<https://inclua.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 12 out. 2023.

KOLLONTAI, Aleksandra *et al.* Introdução ao pensamento feminista negro: Por um feminismo para os 99%. São Paulo: Editora Boitempo, 2021.

Página do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2023.