



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO  
12-15 SETEMBRO 2017  
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 2

Mulheres e Agroecologia



## A autonomia econômica das mulheres rurais nos PLANAPOs *The economic autonomy of women in the PLANAPO*

MOURÃO, Patrícia de Lucena<sup>1</sup>

<sup>1</sup>SEAD/CC/PR, plmourao1@yahoo.com.br;

**Tema Gerador:** Mulheres e Agroecologia

### Resumo

No período de 2003 a 2016, o governo brasileiro inovou na implementação de políticas públicas para mulheres rurais, incorporando a perspectiva da autonomia econômica e da agroecologia. Sob a coordenação da Diretoria de Política para Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram implantadas políticas para mulheres, que contribuíram também, para as políticas de apoio a agroecologia. Esse trabalho analisou as intenções do governo federal na promoção da autonomia econômica das mulheres rurais nos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica. Os resultados revelam uma pouca expressividade de ações concretas para mulheres nesses instrumentos. Revelou, também, uma baixa participação delas nas instâncias de coordenação e controle social. Assim, permanecem os desafios de incorporar as demandas das mulheres nas prioridades de governo e garantir a participação delas nas instâncias de gestão e controle social.

**Palavras-chave:** políticas públicas; inovação.

### Abstract

In the period from 2003 to 2016, the Brazilian government innovated in the implementation of public policies for rural women, incorporating the perspective of economic autonomy and agroecology. Under the coordination of the Policy Directorate for Rural Women of the Ministry of Agrarian Development, policies were implemented for women, who also contributed to agroecology support policies. This work analyzed the intentions of the federal government in promoting the economic autonomy of rural women in the National Plans of Agroecology and Organic Production. The results reveal little expressiveness of concrete actions for women in these instruments. It also revealed a low participation of them in instances of coordination and social control. Thus, the challenges remain of incorporating demand in women into government priorities and ensuring their participation in social management and control.

**Keywords:** public policy; innovation.

### Introdução

A perspectiva da inovação no serviço público ainda é um processo recente. Se constitui na oferta ou implementação de produtos, práticas, processos, procedimentos de gestão pública que gerem uma mudança e que seu valor seja percebido pela sociedade (Ferrarezzi e Amorim, 2007). É uma perspectiva necessária para enfrentar os desafios relacionados à globalização, ao combate à desigualdade, ao respeito à diversidade e boa governança.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO  
12-15 SETEMBRO 2017  
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 2

Mulheres e Agroecologia



Nós últimos quinze anos, o ambiente no setor público foi amplamente favorável às iniciativas inovadoras de gestão. As tendências contemporâneas de governança pública, como a implementação de mecanismos de transparência e participação, novos arranjos de políticas públicas e a atuação em redes e parcerias, favoreceram esses processos. A ação política dos movimentos de mulheres rurais na luta pela sua afirmação como agricultora e pelos seus direitos econômicos contribuiu para esse processo inovador (Butto, 2011). Nesse contexto foram constituídas as políticas e ações para as mulheres rurais, parte delas fundamentadas na autonomia econômica e na agroecologia.

A autonomia econômica é uma abordagem conceitual presente na economia feminista, que se constituiu numa ferramenta de análise e redefinição de conceitos e categorias que estruturam a economia clássica, onde a incidência das mulheres é praticamente nula (Carrasco, 2006). Essa perspectiva coloca em evidência que as ações geradoras de igualdade, devem passar pelo equilíbrio entre produção e reprodução. As políticas públicas devem reconhecer a expressiva participação das mulheres na economia e viabilizar o seu acesso aos direitos e serviços que distribuam a responsabilidade com o trabalho doméstico e dos cuidados.

Assim, autonomia econômica das mulheres está relacionada à sua independência financeira, à sua capacidade de ser provedora de seu próprio sustento, ao seu poder de decidir qual a melhor forma de fazê-lo. Também, está vinculada aos direitos à terra, aos direitos territoriais, às políticas de apoio a produção, ao acesso aos bens comuns, preservação da biodiversidade, aos alimentos de qualidade, ao combate ao agronegócio e defesa dos mercados locais (Moreno, 2014). Nessa perspectiva, a autonomia econômica se articula à agroecologia, compreendida como ciência, movimento político e prática social, portadora de um enfoque científico, teórico, prático e metodológico que articula diferentes áreas do conhecimento de forma transdisciplinar e sistêmica, orientada a desenvolver sistemas agroalimentares sustentáveis em todas as suas dimensões (ABA, 2017).

Este trabalho tem por objetivo analisar como se expressam nos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPOs), as intenções do governo federal na promoção da autonomia econômica das mulheres rurais. Trata-se de uma importante contribuição para fomentar o debate sobre as inovações no setor público como aprimoramento de processos de gestão de políticas, a partir do desenho e implementação de políticas e ações fundamentadas na autonomia econômica das mulheres e na agroecologia.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 2**

Mulheres e Agroecologia



## **Material e Métodos**

Para realização deste ensaio optou-se por analisar o conteúdo da produção de caráter institucional apresentado nos PLANAPOs. Por meio da ferramenta “localizar” aplicada nos documentos eletrônicos em PDF, buscou-se identificar os objetivos, estratégias, metas e iniciativas específicas para as mulheres ou que estavam relacionadas com elas, por meio de expressão direta “mulheres” no seu conteúdo. Não se objetivou, assim, a produção de uma ampla revisão da literatura acadêmica no tema.

## **Resultados e Discussão**

As políticas de promoção da autonomia e da igualdade das mulheres rurais, implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), impactaram favoravelmente as condições de vida das mulheres rurais (Butto, 2011). Entre as principais políticas que integravam a estratégia de promoção dos direitos econômicos e da autonomia das mulheres rurais estavam o Pronaf Mulher, a Política Setorial de Ater para Mulheres e o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR). Essas iniciativas foram reconhecidas como importantes inovações que contribuíram para a construção e consolidação de políticas e programas de apoio a agroecologia e a produção orgânica.

Por meio da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) o Estado reconheceu o importante papel das mulheres na agroecologia e, através dos PLANAPOs 2013/2015 e 2016/2019, definiu os mecanismos para contribuir com a promoção da sua autonomia econômica e com a redução das desigualdades de gênero. Mas, como os Planos expressam essas intenções? Essa é uma questão relevante considerando a importância desse instrumento de gestão pública, onde se verificam as prioridades estratégicas que orientam a ação do Estado.

A tabela 1 apresenta os resultados da análise. Os Planos estão organizados por Eixos Temáticos. O primeiro Plano continha quatro Eixos: Produção; Uso e Conservação de Recursos Naturais de Recursos Naturais; Conhecimento; e Comercialização e Consumo. No segundo, permaneceram os quatro já existentes e foram acrescentados os Eixos: Terra e Território; Sociobiodiversidade. Não se verificou nenhum eixo específico para as mulheres rurais e as ações direcionadas a elas estavam distribuídas no conjunto dos eixos temáticos.



Tabela 1 – Expressão das intenções do governo federal na promoção da autonomia econômica das mulheres rurais nos PLANAPOs

	PLANAPO 1	Específico para mulheres	%	PLANAPO 2	Específico para mulheres	%
Eixos	4	0	0,00	6	0	0,00
Objetivos	6	1	16,67	7	0	0,00
Estratégias	79	11	13,92	96	7	7,29
Metas	14	2	14,29	30	3	10,00
Iniciativas	125	20	16,00	194	25	12,89

No primeiro nível de organização dos Planos estão os objetivos, que expressam os resultados concretos a serem alcançados. Pode-se dizer que os dois Planos apresentam pouca ou nenhuma expressividade no que diz respeito a promoção da autonomia econômica das mulheres rurais. No primeiro Plano, dos seis objetivos apenas um, que representa 16,67%, referia-se diretamente às mulheres. No segundo Plano, dos sete objetivos, nenhum fazia uma referência direta às mulheres rurais.

No segundo nível estão as estratégias, que expressam as ações que serão realizadas. Nesse nível de planejamento verificou-se uma ampliação da expressão das intenções dos Planos para promoção da autonomia econômica das mulheres. Das 79 estratégias identificadas no primeiro PLANAPO, onze estavam relacionadas com as mulheres, o que representa 13,92%. Contudo, essa expressão foi reduzida no segundo PLANAPO. Das 96 estratégias apresentadas apenas sete eram relacionadas com as mulheres (7,29%).

No terceiro nível de organização dos Planos estão as metas, que expressa àquilo que se deseja atingir com as ações. Neste campo, a expressão das intenções para promover a autonomia econômica das mulheres é um pouco mais evidente. O primeiro PLANAPO continha 14 metas, das quais duas (14,29%) eram relacionadas às mulheres, sendo uma meta específica e outra incluía as mulheres como público prioritário. Novamente, verifica-se uma redução na expressão das intenções no segundo PLANAPO. Das 30 metas presentes no Plano apenas três (10%) eram relacionadas com as mulheres.

Por fim, no nível mais operacional dos Planos constam as iniciativas, que expressam o que será feito ou os produtos que serão entregues. É nessa dimensão que se verifica de forma mais evidente a expressão das intenções em promover a autonomia econômica das mulheres rurais. No primeiro PLANAPO das 125 iniciativas, 20 (16%)



estavam relacionadas com as mulheres. No segundo Plano, das 194 iniciativas 25 (12,89%) relacionavam-se com as mulheres. Mais uma vez, em termos proporcionais, verifica-se uma redução da expressão das intenções no segundo Plano.

A execução das iniciativas relacionadas às mulheres nos Planos era predominantemente de responsabilidade do MDA. No primeiro Plano, havia uma expressa indicação da DPMR como responsável, o mesmo não se verificou no segundo. Deve-se destacar que, recentemente, o MDA foi extinto e suas atribuições transferidas à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada a Casa Civil da Presidência da República. Em consequência, as atribuições da DPMR foram transferidas à Coordenação Geral de Mulheres, Juventude e Povos e Comunidades Tradicionais da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural da SEAD.

Os resultados da análise da composição por sexo de titulares e suplentes representantes das instituições são apresentados na tabela 2. As mulheres eram minoria nas instâncias de coordenação, Câmara Interministerial de Agroecologia e produção Orgânica (CIAPO) e de gestão social, Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

Tabela 2 – Composição por sexo dos integrantes da CIAPO e CNAPO.

Representação por Sexo	Feminino	Masculino	Total	% de mulheres
CIAPO 2013/2015	6	14	20	30,00
CIAPO 2016/2019	10	21	31	32,26
CNAPO 2013/2015	20	35	55	36,36
CNAPO 2016/2019	20	34	54	37,04

Em relação à participação de organizações de mulheres nestes colegiados verifica-se pouca ou nenhuma representatividade. No caso da CIAPO composição de órgãos aumentou de 10 para 17 (sendo sete convidados permanentes), do primeiro para o segundo período. Nos dois não verifica a participação de órgãos executores de políticas para as mulheres, como a Secretaria de Políticas para as Mulheres ou a DPMR. Na CNAPO, a composição passou de 37 para 55 organizações. A representação de organizações de mulheres era de 8,11% no primeiro Plano, e caiu para 5,45% no segundo.

## Conclusão

O governo federal, no período de 2003 a 2016, passou por um importante processo inovador de gestão pública ao desenhar e implementar políticas para mulheres rurais fundamentadas na autonomia econômica e na agroecologia e ao articular essas iniciativas ao desenho das políticas de promoção da agroecologia e produção orgânica. A





VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 2**

Mulheres e Agroecologia



concretização das intenções do governo federal em promover a autonomia econômica das mulheres rurais e reduzir as desigualdades de gênero, por meio dos PLANAPOs parecer ser, ainda, insuficiente.

A pouca expressividade das mulheres nesses instrumentos, revela as dificuldades em incorporar suas demandas nas prioridades de governo. A baixa representatividade das mulheres e suas organizações nas instâncias de coordenação e controle social mostram os desafios da participação e do diálogo para a defesa dos seus direitos. Por fim, ressalta-se que é importante aprofundar essas análises em estudos futuros, visando avaliar os fatores que influenciaram esse processo, os limites afetam a participação das mulheres e suas organizações, os resultados da implementação dos Planos e as perspectivas futuras, considerando à conjuntura atual de reorganização do Estado, suas prioridades e estrutura organizacional.

### **Referências bibliográficas**

ABA. Aspectos conceituais sobre agroecologia. Disponível em: [http://agroecologia2017.com/ASPECTOS\\_CONCEITUAIS\\_SOBRE\\_AGROECOLOGIA.pdf](http://agroecologia2017.com/ASPECTOS_CONCEITUAIS_SOBRE_AGROECOLOGIA.pdf). Acessado em: 28 de abril de 2017.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). Cadernos Enap, Brasília: 2007.

BRASIL, Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), 2013.

BRASIL, Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2016-2019. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2016.

CARRASCO, Cristina. La economía feminista: una apuesta por otra economía. Disponível em: <http://obela.org/system/files/CarrascoC.pdf>. Acessado em: 30 de abril de 2017.

MORENO, Renata. A economia na agenda política do feminismo. In: MORENO, Renata (org.). Feminismo, Economia e Política. Debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres. São Paulo: SOF, 2014.

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