



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA COMO POLÍTICA
PÚBLICA QUE ATENDE AS MULHERES RURAIS NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU**

REGINA DO NASCIMENTO

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

**ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA COMO POLÍTICA
PÚBLICA QUE ATENDE AS MULHERES RURAIS NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU**

REGINA DO NASCIMENTO)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Silvia Ap. Zimmermann

Foz do Iguaçu
2023

REGINA DO NASCIMENTO

**ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA COMO POLÍTICA
PÚBLICA QUE ATENDE AS MULHERES RURAIS NO MUNICÍPIO
DE FOZ DO IGUAÇU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Silvia Aparecida Zimmermann
UNILA

Prof^a. Dr^a. Karina Yoshie Martins Kato
UFRRJ

Prof. Doutor Gilson Batista de Oliveira
UNILA

Prof^a. Dr^a. Juliana Domingues
UNILA

| Foz do Iguaçu, 29 de março de 2023.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

N244

Nascimento, Regina do.

Análise do Programa de Aquisição de alimentos - PAA como política pública que atende as mulheres rurais no município de Foz do Iguaçu / Regina do Nascimento. - Foz do Iguaçu, 2023.
124 f.: il., color.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu - PR, 2023.

Orientadora: Prof.^a Dra. Silvia Aparecida Zimmermann.

1. Políticas Públicas. 2. Agricultura Familiar. 3. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. 4. Mulheres Rurais. 5. Empoderamento. I. Zimmermann, Prof.^a Dra. Silvia Aparecida. II. Título.

CDU 35.077:631.115.11-055.2(81)

Dedico este trabalho a todas Mulheres Rurais de Foz do Iguaçu que lutam diariamente para manter viva a Agricultura Familiar, levando aos consumidores locais os conceitos da Agroecologia.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a DEUS por me sustentar e fortalecer nos momentos que mais precisei.

A todos os meus familiares, especialmente aos meus pais, Antônio Francisco do Nascimento e Josefa Ana da Silva Nascimento, que me ensinaram a importância dos estudos e sempre me incentivaram a buscar conhecimento.

Agradeço à minha professora orientadora Silvia Aparecida Zimmermann pela constante orientação neste trabalho. Pela disponibilidade e paciência em me atender durante todo o curso.

Em especial à professora Juliana Domingues, não só pela orientação na elaboração do projeto de pesquisa, mas, sobretudo pela sua amizade, sendo uma grande incentivadora para a realização deste curso de mestrado.

À Rosieli Cardoso Menger, que sempre esteve ao meu lado me incentivando ao longo do curso e à Gisele de Souza Gonçalves, que compartilhou ensinamentos e bibliografias.

A todos os professores que contribuíram com minha formação durante este mestrado com suas orientações e ensinamentos.

A todos os entrevistados, desde gestores públicos e mulheres agricultoras, que compartilharam histórias, conhecimentos e dedicaram seu tempo para que fosse possível a realização deste trabalho.

RESUMO

O escopo do presente estudo foi investigar a implementação do Programa de Aquisição e Alimentos da Agricultura Familiar – PAA como política pública e a adesão das mulheres rurais no Município de Foz do Iguaçu. Por meio de revisão bibliográfica foram abordados os variados conceitos de política pública, implementação de política pública e percepções sobre a realização das políticas direcionadas à agricultura familiar, em especial ao envolvimento das mulheres rurais. Como procedimento metodológico foi utilizada uma pesquisa caracterizada como exploratória e qualitativa. O universo da pesquisa de campo foi um grupo de mulheres rurais inscritas no PAA e, também, um grupo de gestores públicos, que inclui Diretores, Chefes de Departamento e Assessores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário – SMDC, que atuaram na implementação do programa em Foz do Iguaçu, perfazendo um total 15 mulheres rurais e 03 gestores públicos entrevistados. As entrevistas foram realizadas entre os meses de abril a agosto de 2022, momento em que as restrições de contato físico devido à pandemia estavam mais flexíveis, permitindo a realização das entrevistas pessoalmente. Na sequência foi realizada a tabulação dos dados entre os meses de julho a agosto de 2022. A análise da implementação do PAA no município foi fundamentada, sobretudo, em relatórios e arquivos mantidos pelo órgão municipal, a SMDC (antiga Secretaria de Agricultura do Município - SMAG), mas também a partir das entrevistas com roteiro semiestruturado. Os resultados demonstraram que dentre as políticas públicas nacionais brasileiras, o PAA é o programa desenvolvido a nível municipal em que se destaca a participação das mulheres rurais, mesmo que não tenha sido criado exclusivamente para atender apenas mulheres. O PAA é uma importante política pública para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento econômico local. O presente estudo contribuiu na identificação de oportunidades e desafios na visão das entrevistadas, que incluem o empoderamento feminino, valorização do associativismo, permanência das famílias no campo e ampliação do debate sobre a necessidade de se manter as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, em especial as mulheres rurais.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Agricultura Familiar. PAA. Mulheres Rurais. Empoderamento.

ABSTRACT

The scope of this study was to investigate the implementation of the Acquisition and Food Program from Family Farming – (PAA in Portuguese) as a public policy and the adherence of rural women in Foz do Iguaçu County. Through a bibliographical review, the various concepts of public policy, implementation of public policy and incorporation on the implementation of policies aimed at family farming, in particular the involvement of rural women, were analyzed. As a methodological procedure, a research characterized as exploratory and qualitative was used. The universe of field research was a group of rural women enrolled in the PAA and also a group of public managers, which includes Directors, Department Heads and Advisors of the Municipal Office for Commercial, Industrial and Agricultural Development - SMDC, who worked in the implementation of the program in Foz do Iguaçu, making up a total of 15 rural women and 03 public managers interviewed. The interviews were carried out between April and August 2022, when the restrictions on physical contact due to the pandemic were more flexible, allowing the interviews to be carried out personally. Next, data were tabulated between June and August 2022. The analysis of the implementation of the PAA in the municipality was based, above all, on reports and files maintained by the municipal office, the - SMDC (former Municipal Office of Agriculture - SMAG), but also from interviews with a semi-structured script. The results showed that among Brazilian national public policies, the PAA is the program developed at the municipal level in which the participation of rural women stands out, The results showed that among the Brazilian national public policies, the PAA is the program developed at the municipal level in which the participation of rural women stands out, even though it was not created exclusively to serve only women. The PAA is an important public policy for fortification family farming and local economic development. Além disso, o presente estudo contribuiu na identificação de oportunidades e desafios na visão das entrevistadas, que incluem o empoderamento feminino, valorização do associativismo, permanência do agricultor no campo e ampliação do debate sobre a necessidade de se manter as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, em especial as mulheres rurais. Furthermore, the present study contributed to the identification of opportunities and challenges in the view of the interviewees, which include female empowerment, appreciation of associations, the permanence of the farmer in the field and reinforced the debate on the need to maintain public policies aimed at family farming , particularly rural women.

Keywords: Public Policies. Family farming. PAA. Rural Women. Empowerment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Números do Programa de Aquisição de Alimentos	25
Figura 2 – Lançamento do PAA em Foz do Iguaçu no ano de 2021.	28
Figura 3 – Separação dos alimentos para doação.....	28
Figura 4 – Entrega dos alimentos às entidades	28
Figura 5 – Modelos <i>Top-down</i> (A) e <i>Bottom-up</i> (B)	46
Figura 6 – Relatório do número de produtores rurais em Foz do Iguaçu	57
Figura 7 – Relatório do número de mulheres cadastradas no CADPRO e que acessam o PAA	57
Figura 8 – Mapa do perímetro urbano e perímetro rural de Foz do Iguaçu	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fatores que podem levar ao fim de uma política pública	51
Quadro 2 - Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA, 2011/18	53
Quadro 3 – Questões do roteiro semiestruturado aplicadas no questionário para os implementadores do PAA em Foz do Iguaçu, Paraná.....	59
Quadro 4 – Elementos Constitutivos analisados com base nas variáveis: Perfil das mulheres rurais, Acesso às políticas públicas, Economia, Empoderamento e Satisfação das Mulheres Rurais em relação ao PAA	62
Quadro 5 – Levantamento de estudos realizado sobre Políticas Públicas para Mulheres Rurais e Programa de Aquisição de Alimentos	72
Quadro 6 – Execução dos recursos do PAA em Foz do Iguaçu, período de 2013 a 2021.....	84
Quadro 7 – Relação de produtos entregues pelas mulheres para o PAA, 2022.....	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Categoria de Produto entregue para o PAA	88
Gráfico 2 – Faixa Etária	89
Gráfico 3 – Nível de Escolaridade das entrevistadas	91
Gráfico 4 – Primeiro Contato com o PAA	93
Gráfico 5 – Importância da Autonomia para gerir a renda	97
Gráfico 6 – Tempo de participação das mulheres rurais no PAA	101
Gráfico 7 – Titularidade da DAP/ Nota Fiscal do Produtor Rural	102
Gráfico 8 – Contribuições advindas com o PAA, conforme as entrevistadas.....	104
Gráfico 9 – Desafios do PAA, na visão das entrevistadas	107
Gráfico 10 – Oportunidades do PAA, na visão das entrevistadas.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
AD	Análise de Discurso
ALC	América Latina e Caribe
APROFFOZ	Associação dos Produtores Rurais Familiar de Foz
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BA	Banco de Alimentos
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPA	Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
COAFASO	Cooperativa da Agricultura Familiar e Solidária do Oeste do Paraná
COAFFOZ	Cooperativa de Agricultores Familiares de Foz do Iguaçu
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
COPADAR	Companhia de Desenvolvimento Agropecuário
CPRA	Centro Paranaense de Referência em Agroecologia
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CLOC	Coordenadoria Latino-Americana de Organizações do Campo
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EMATER	Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização Das Nações Unidas Para Agricultura E Alimentação
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IAPAR	Instituto Agrônômico do Paraná
IDR - PR	Instituto de desenvolvimento Rural do Paraná
IFPR	Instituto Federal do Paraná
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas
MP	Medida Provisória
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
POPMR	Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
REAF	Reunião Especializada da Agricultura Familiar
RT	Responsabilidade Técnica
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAB	Secretaria Estadual da Agricultura e do Abastecimento no Paraná
SIMA/POA	Serviço de Inspeção Municipal de alimentos e produtos de origem animal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMAG	Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento
SMDC	Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA	17
1.2 PROBLEMA.....	20
1.3 HIPÓTESES	20
1.4 OBJETIVOS.....	20
1.4.1 Objetivo Geral.....	20
1.4.2 Objetivos Específicos.....	21
1.5 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	21
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	23
2.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA	23
2.2 GÊNERO, TRABALHO E MULHER RURAL NA AGRICULTURA FAMILAR.....	29
2.2.1 Políticas Públicas para Mulheres Rurais.....	31
2.2.2 Agricultura Familiar, Mulheres e Segurança Alimentar e Nutricional-SAN	34
2.3 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E SUAS IMPLICAÇÕES.....	36
2.3.1 Definições de Estado e Burocracia	36
2.3.2 Conceito de Política Pública	38
2.3.2.1 O Ciclo de Políticas Públicas	40
2.4. IMPLEMENTAÇÃO, COORDENAÇÃO E DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	42
2.4.1 Desafios e estratégias na Implementação de Políticas Públicas	44
2.4.2 Coordenação de Políticas Públicas	47
2.4.3 Desmonte/ Desmantelamento das Políticas Públicas.....	50
3 METODOLOGIA	54
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	54
3.2 UNIVERSO E AMOSTRA	56
3.3 COLETA DE DADOS	65
3.4 ANÁLISE DO DISCURSO COMO PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	67
3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO	68

4 AS MULHERES NA AGRICULTURA FAMILIAR DE FOZ DO IGUAÇU E NO PAA.....	70
4.1 ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS E O PAA ..	72
4.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PAA EM FOZ DO IGUAÇU COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE	75
4.3 BREVE HISTÓRICO DA SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DE FOZ DO IGUAÇU	84
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	87
5.1 PERFIL DAS MULHERES RURAIS	87
5.2 ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	92
5.3 ECONOMIA	96
5.4 EMPODERAMENTO	100
5.5 SATISFAÇÃO DAS MULHERES RURAIS EM RELAÇÃO AO PAA	103
5.6 OPORTUNIDADES E DESAFIOS DO PAA	105
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

Fernandes (1985) afirma que os movimentos sociais e organizações de mulheres que lutam pela equidade de gênero e pela conquista da liberdade e participação nos diversos espaços sociais, em geral, integram mulheres urbanas, mesmo que as mulheres rurais representem um peso significativo no contexto social.

Filipak (2017) aborda que a história dos feminismos pode ser apresentada nas chamadas Ondas do Feminismo. A primeira onda do Feminismo, desde o século XIX até início do XX trouxe reivindicações ligadas especialmente ao sufrágio das mulheres, direitos trabalhistas e educacionais. A segunda onda do Feminismo, a partir dos anos de 1960, centrou-se na crítica ao capitalismo organizado pelo Estado, bem como nas injustiças de gênero: econômicas, culturais e políticas. A chamada terceira onda marcada do final da década de 1980 foi inspirada por princípios que ajudaram a pluralizar as categorias que antes eram consideradas invariáveis. A categoria “mulher”, assim, ganhou novas e plurais características, como “mulher negra”, “mulher trabalhadora”, “mulher lésbica”. Há ainda para a autora, um feminismo de quarta onda, no Brasil, caracterizada por aspectos relacionados às institucionalizações das ações públicas de gênero, numa tentativa de consolidar políticas públicas que questionam os poderes patriarcais na sociedade como um todo. Matos (2010) *apud* Filipak (2017) afirma que os movimentos sociais do campo e as políticas públicas para mulheres rurais são expressões desse feminismo contemporâneo.

Corroborando com essa afirmação Lozano e Lago (2017) acrescentam que as demandas por políticas públicas para as mulheres rurais brasileiras tiveram seu início nos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais organizadas no interior do país, contribuindo não apenas para a superação das desigualdades sociais, mas também das desigualdades de gênero. Além disso, organismos internacionais e estratégias neoliberais também influenciaram e ainda influenciam tais pautas. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO (2019) em se tratando da América Latina e Caribe (ALC) a população rural correspondia a cerca de 21% da população em 2015 e representava pouco mais de 129 milhões de pessoas distribuídas em 33 países. A Via Campesina e a Coordenadoria Latino-americana de Organizações do Campo – CLOC são exemplos de redes de movimentos sociais que lutam em prol da Mulher do Campo, sendo referências importantes no âmbito da América Latina.

A nível nacional, dados apresentados pelo Centro de Estudos Avançados em

Economia Aplicada (CEPEA, 2018) registra um aumento do número de mulheres trabalhando no espaço agrícola Brasileiro nos últimos anos, passando de 60,99% em 2004, para 68,37% em 2015. O aumento desses indicadores e o crescente debate sobre a importância da mulher do campo criam a necessidade de desenvolver ações que contribuam para a troca de experiências entre os governos e a sociedade civil organizada para o reconhecimento do trabalho feminino e inclusão das mulheres nas políticas públicas.

Historicamente no Brasil, a pauta da mulher rural, como espaço institucionalizado, transformado em políticas públicas passou a ocupar a agenda pública a partir do ano de 2003, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, que criou Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNDTR; Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais – POPMR; Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres – ATER Mulher; Pronaf Mulher e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social – MDS. No contexto atual essas políticas são executadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, com exceção do PAA que está sob responsabilidade do Ministério da Cidadania (MAPA, 2021). Em se tratando de novas iniciativas políticas de valorização da mulher rural, temos o Projeto de Lei 4185/20, que cria a política nacional de valorização da mulher no campo. Os objetivos da política incluem, entre outros, proporcionar atendimento prioritário na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater e na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa; promover eventos voltados à capacitação, profissionalização e fortalecimento da mulher no agronegócio; e proporcionar segurança no campo. (Agência Câmara de Notícias, 2021).

Os programas nacionais que possuem a temática mulher rural (Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNDTR; Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais – POPMR; Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres – ATER Mulher; Pronaf Mulher e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) dependem também da iniciativa dos municípios para a execução. A principal contribuição das prefeituras nos programas é, primeiramente, a identificação da demanda. No PNDTR, por exemplo, as prefeituras participam divulgando os mutirões e disponibilizando transporte para as agricultoras e seus familiares, além de fazer parceria com cartórios para facilitar a expedição de documentos. No POPMR as prefeituras podem auxiliar na divulgação e mobilização dos grupos de mulheres agricultoras familiares para participarem de chamadas públicas. No PAA, os municípios auxiliam na identificação das

beneficiárias em potencial, promovendo a divulgação do programa entre os agricultores e agricultoras familiares, estimulando o sistema de associativismo no campo. As prefeituras podem ainda dar apoio técnico e orientar os produtores e produtoras nas atividades.

No contexto regional a Emater¹, que é o órgão público responsável pelas ações e projetos voltados ao meio rural no Paraná, executa ações que, apesar de não ter o direcionamento específico às mulheres rurais, possuem critérios que favorecem a participação delas. Há o projeto: Inclusão Produtiva Solidária regido pelo Decreto nº 6.096/2020, que estabelece que a indicação dos integrantes das famílias responsáveis por cada atividade, deve, sempre que possível, conter atividades produtivas para mulheres e jovens, de forma a contribuir para a ampliação de renda e a redução das desigualdades de gênero e faixa etária. Na região Oeste do Paraná, há o projeto Renda Agricultor Familiar, instituído por meio do Decreto 2573, de 08 de outubro de 2015, que tem como beneficiárias as famílias em situação de vulnerabilidade social residentes na área rural. Um dos critérios de participação é o CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, assim a maioria das famílias atendidas por este projeto tem como titulares as mulheres. Mesmo não sendo idealizado especificamente às mulheres rurais, o Renda Agricultor Familiar beneficia este grupo, pois cerca de 92% do total de 39 participantes que estão com projetos ativos na região Oeste do Paraná são mulheres. (EMATER, 2021).

Dentre as iniciativas apontadas acima que priorizam a valorização da mulher rural, a política pública que mais se destaca é o PAA. Tal política não foi idealizada especificamente para atender às mulheres rurais, no entanto a partir do ano de 2011 o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – GGPAAdotou como critério a participação de, pelo menos, 40% (quarenta por cento) de mulheres do total de produtores fornecedores. Assim, considera-se que tal iniciativa favorece e motiva a participação das mulheres rurais no programa. A pesquisa apontou que o PAA se destaca em relação às outras políticas devido a sua dinâmica de funcionamento. Há dispensa de licitação para a compra dos produtos da agricultura familiar, ou seja, o programa prevê a compra direta de alimentos dos agricultores familiares. É um programa que se destaca porque atua no âmbito econômico e social. Se por um lado atende os agricultores familiares que têm a

¹Em dezembro de 2019 o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), o instituto de assistência técnica (EMATER), a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário (CODAPAR) e o Centro Paranaense de Referência em Agroecologia (CPRA) foram incorporados para a criação do Instituto de desenvolvimento Rural do Paraná (IDR-PR), através da Lei 20.121, pela Assembleia Legislativa do Paraná, no dia 31/12/2019. Disponível em: <https://www.idrparana.pr.gov.br/>

possibilidade de obter recursos com o escoamento de sua produção, por outro atende diretamente às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, atuando no combate à fome e miséria de muitas famílias.

No que tange ao desenvolvimento de políticas públicas nacionais voltadas às mulheres rurais, ressalta-se que no município de Foz do Iguaçu existem dificuldades administrativas na articulação de tais ações, seja por limitação financeira ou de recursos humanos. Surge então a necessidade de criar dados formais sobre este tema. A convivência com as mulheres rurais por atuar na Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento² foi a mola propulsora para a realização desta pesquisa. O estudo foi fundamentado em políticas e ações considerando sua capacidade de promoção de mudanças nas comunidades rurais e também na vida das mulheres. Neste sentido, identificou-se que o PAA é a política que mais se aproxima da temática de mulheres rurais no município, mesmo não sendo direcionada apenas a este grupo. É a política que promove o desenvolvimento rural fundamentado na inclusão social, reconhecimento cultural local, geração de trabalho e renda.

O recorte espacial da pesquisa é o município de Foz do Iguaçu. A região é conhecida como “Tríplice Fronteira”³ por apresentar uma característica geopolítica de fronteiras, que está presente em poucos lugares no mundo. O Censo Agropecuário de 2017 apresenta os números de estabelecimentos que são gerenciados por mulheres em Foz do Iguaçu - Paraná, que representam 151 (27%) estabelecimentos agropecuários num total de 568, e que possuem atividades diversas, desde produção até a prestação de serviços como o turismo rural e o entretenimento. (IBGE, 2019). Na agropecuária do Município, predomina a pequena propriedade com um número de 1031 agricultores cadastrados na Nota do Produtor Rural⁴, localizados numa área rural de 138,17 km². Deste universo, 165 acessam e participam do PAA e 70 são mulheres, o que corresponde a 42% de inscritos. (SMDC, 2021).

Neste íterim, o presente estudo tem como questão central a análise das políticas

² Atual secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário – SMDC.

³ O conceito de fronteira por vezes é reduzido a noção de limite territorial ou um marco histórico ou geográfico que separa duas ou mais nações. No entanto, a complexidade das relações econômicas, políticas e sociais tornam-se cada vez mais intrincadas, agregando ao conceito de fronteira outras categorias de análise que conferem relações distintas e peculiares que a caracterizam pelo elo com o local e o global, a partir especialmente do olhar da comunidade que circula nesse espaço. (DOMINGUES, 2018).

⁴ É um documento emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar, para fins fiscais, uma operação de circulação de mercadorias. O setor de Nota do Produtor Rural na prefeitura de Foz do Iguaçu é órgão responsável por documentar essa operação a nível municipal.

públicas para mulheres rurais, a partir da implementação do PAA. Foram abordadas as políticas públicas de gênero específicas para as mulheres rurais no âmbito nacional, para então identificar no contexto local as políticas públicas executadas pelo município que são direcionadas ao meio rural e como essas iniciativas envolvem as mulheres rurais, identificando as limitações, desafios e potencialidades dessas ações.

Desde sua implementação, o PAA tem gerado muitos estudos que avaliam seus resultados. Entretanto, no que se refere à sua contribuição para o desenvolvimento local a partir de uma política que atende as mulheres rurais, tem-se observado que o município é um espaço ainda pouco explorado, sendo este o diferencial deste estudo para a comunidade local. Em Foz do Iguaçu o PAA tem sido considerado como uma das políticas públicas voltadas ao meio rural mais criativa e inovadora já implementada, sendo capaz de articular as dimensões política, econômica, social, ambiental e cultural. Ao mesmo tempo em que garante mercados locais para a agricultura familiar por meio de aquisições do governo, o programa possibilita a distribuição dessas compras para populações que vivem em condição de risco ou insegurança alimentar, atendendo 42 instituições formalmente cadastradas no município. Assim, incentiva o aumento da capacidade produtiva e melhoria da qualidade do produto, visando à elevação da renda e redução da pobreza no meio rural; amplia a oferta e o consumo de alimentos saudáveis e garante que as mulheres rurais tenham um atendimento prioritário na adesão ao programa.

Contudo, ressalta-se que o incentivo à participação feminina no programa só foi possível a partir da resolução nº44 de 2011, estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA. A partir de então, a Secretaria Municipal de Agricultura – SMAG de Foz do Iguaçu realizou esforços para uma busca ativa às mulheres rurais no município que se deu por meio de reuniões e no momento de atualização cadastral dos beneficiários do PAA⁵. A secretaria promoveu reuniões com os agricultores para explanar sobre a importância de se acrescentar e/ou alterar o titular da Nota Fiscal do Produtor para o nome da mulher, sendo essa uma recomendação do Grupo Gestor do PAA. Ao definir a documentação necessária para se inscrever no programa na resolução nº44 de 2011, a equipe gestora orientava os agricultores para atualizar a documentação inserindo as mulheres como principal beneficiária do programa, garantindo assim maior participação feminina no PAA.

Diante desse panorama, a proposta da pesquisa foi identificar como as mulheres participam do PAA em Foz do Iguaçu e se a participação no programa favoreceu o

⁵ Informação dada pelo gestor do programa durante entrevista.

empoderamento feminino. Sabe-se que o PAA já movimentou mais de R\$ 7.650.000,00 no município, desde que iniciou em 2005. (SMDC, 2021). Dado que o valor circulado na cidade representa uma parcela significativa para o desenvolvimento local e se apresenta como a política pública mais expressiva que contempla as mulheres rurais e não há um documento que reúna todas as informações do programa ao longo do tempo, torna-se importante estudar o processo de implementação, destacando desafios, limitações e potencialidades do programa, bem como as mulheres se ocuparam destas etapas da política pública e como e quais as mudanças que esta política gerou em suas vidas.

1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA DE MESTRADO

O estudo partiu do suposto que as mulheres rurais são tidas como um grupo que se encontra em situação de subordinação dentro das questões familiares, sendo necessário que se empreendam estudos focados nessa área, dando ênfase à aplicabilidade de políticas públicas já existentes a nível nacional.

Existe uma diferença entre a participação dos homens e das mulheres dentro das cooperativas e associações rurais. Coletivos exclusivamente femininos enfrentam dificuldades para assumir a liderança dentro dessas entidades. O trabalho da mulher rural na economia doméstica não é visto muitas vezes como o ganho fixo em espécie. Essa invisibilidade que se apresenta dificulta o acesso a mercados formais e também às políticas públicas. Portanto, trazer o tema ao debate proporciona a multiplicação de conhecimento, fator essencial na busca e luta pelos direitos.

O tema Mulheres Rurais é relativamente pouco estudado a nível local em Foz do Iguaçu. Na revisão bibliográfica para elaboração desse estudo foram encontrados 02 (dois) trabalhos recentes e significativos que abordam essa temática. A dissertação realizada por Rodrigues (2019) intitulada “Autonomia das Mulheres por meio do Trabalho: Um Estudo de Caso sobre produção e comercialização em Feiras Agroecológicas de Foz do Iguaçu/Pr” apresenta como ocorre a participação das mulheres na produção e comercialização de alimentos e como isso contribui para a sua autonomia econômica, bem como, analisa a materialização das relações de trabalho no campo.

Outro trabalho significativo foi realizado por Santos (2018) intitulado “Gestão, Participação Social e Os Direitos da Mulher no Espaço Rural do Município de Foz do Iguaçu Paraná”. O autor buscou compreender a organização social no espaço rural dando

enfoque na emancipação da mulher através dos processos de participação social, dentro dos espaços de administração e trabalhos diversos nas propriedades rurais de Foz do Iguaçu. Outros trabalhos realizados no município que tratam das políticas para mulheres rurais não falam do momento de implementação ou não abordam o PAA como política pública que favorece em grande parte as mulheres. Estes estudos abordam a temática das mulheres rurais, porém não tratam do processo de implementação das políticas públicas direcionadas a elas, sendo este o diferencial do presente estudo, que pretende abordar além da participação social da mulher rural e sua emancipação a partir da autonomia econômica, visa compreender como essas mulheres acessam as políticas públicas, quais as limitações e desafios que encontram neste processo.

Nos órgãos públicos⁶ que atuam no município não há material impresso nem muitos dados sobre as políticas públicas destinadas às mulheres rurais. As poucas informações que existem são repassadas verbalmente, e pesquisadas a nível nacional, pois localmente não há destinação de ações específicas às mulheres rurais promovidas pela gestão pública. Existem iniciativas destinadas à Agricultura Familiar com critérios que englobam e favorecem as mulheres rurais, conforme já mencionado na introdução.

Nesse contexto, a pesquisa realizada se apresenta como necessária para fornecer subsídios às instituições municipal (Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário- SMDC) e estadual (IDR-PR) para trazer à tona os problemas e potencialidades encontrados no processo de implementação, para que seja possível qualificar as políticas públicas para atender este público, bem como garantir a visibilidade social.

Justifica-se também a realização dessa pesquisa pela experiência vivenciada com as mulheres rurais do município. Por atuar na SMDC como funcionária concursada e conhecer as dificuldades enfrentadas pela categoria, surgiu o interesse em pesquisar mais sobre as políticas públicas a elas direcionadas. A temática das políticas públicas é uma constante em meus estudos, o que resultou em 02 (dois) artigos científicos, um publicado: Banco de Alimentos como promotor de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Foz do Iguaçu⁷ (NASCIMENTO, 2019); e outro enviado para publicação: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Política Pública promotora do

⁶SMDC e IDR-PR (antiga SMAG e EMATER, respectivamente) são os órgãos públicos responsáveis pela articulação de ações dentro do âmbito da Agricultura Familiar.

⁷ Revista Competitividade e Sustentabilidade – ComSus. Artigo disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/comsus/article/view/20941>

desenvolvimento local em Foz do Iguaçu⁸ (NASCIMENTO e NASCIMENTO, 2020).

Diante disso, esta dissertação descreve como ocorre o processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, entendido como uma política pública que atende as mulheres rurais no município de Foz do Iguaçu. A pesquisa foi realizada com mulheres inseridas no PAA que, na investigação preliminar para este trabalho, constatou-se ser a política pública que atende as mulheres rurais do município. Pode-se considerar que a temática adotada nesta pesquisa está alinhada com o escopo do programa de Mestrado, pois a concentração em Políticas Públicas de Desenvolvimento na América Latina, do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA apresenta a possibilidade de aprimoramento na resolução dos problemas ligados à prática das políticas públicas, sobretudo, no seu processo de elaboração e implantação, bem como nos resultados e formas de exercício do poder político, envolvendo questões de distribuição e redistribuição de recursos, conflitos sociais inerentes aos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. (UNILA, 2020). O escopo do programa gira em torno das políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento.

Pensar em Políticas Públicas é evidenciar o papel crucial do Estado na resolução, ou pelo menos, na superação das carências e necessidades humanas e sociais, sendo esta a proposta de estudo da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Sociedade. Este estudo de dissertação de mestrado vincula-se a esta proposta, pois o enfoque está direcionado à compreensão da relação entre os agentes estatais e demais atores não estatais; do encontro da gestão pública municipal com a sociedade.

Partindo desta premissa, a pesquisa aqui apresentada tem relação direta com a Área de Concentração do Mestrado, pois visa trabalhar as políticas públicas direcionadas às Mulheres Rurais de forma mais eficiente e eficaz. É de fundamental importância, especialmente para os que atuam na Gestão Pública, olhar mais de perto quais são as Políticas Públicas existentes para os mais diversos grupos, identificá-los dentro do município e propor ações de melhoria para se fazer valer o papel do Estado.

⁸ Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional – RBDR. Artigo no prelo.

1.2 PROBLEMA

A prática profissional vivenciada junto aos agricultores familiares do município, a qual exerço desde 2012, concursada na função de Assistente Administrativo, reforçou a percepção de que são escassas as informações sobre as políticas públicas direcionadas às Mulheres Rurais em Foz do Iguaçu. As políticas de âmbito nacional direcionadas a esta categoria não são executadas em sua totalidade, sendo o PAA a política mais expressiva que atende as Mulheres Rurais no município. Neste sentido, surgiu o problema da pesquisa: Como ocorre o processo de implementação do PAA junto às mulheres rurais no município de Foz do Iguaçu? Elas participam de reuniões? Atuam na comercialização? Envolvem-se na elaboração dos projetos para participar do PAA? Recebem capacitação? Quais são os mecanismos que torna a participação das mulheres mais ativa e simplificada no programa a nível municipal? Buscando entender ainda mais a relação destas mulheres com as políticas públicas, questiona-se se estas mulheres rurais do município conhecem as políticas públicas nacionais a elas direcionadas? Participar do PAA abriu portas para conhecer outras políticas públicas? Quais as dificuldades encontradas por elas para acessar essa política? Quais os desafios, limites e potencialidades dessa política no que diz respeito ao empoderamento das mulheres rurais?

1.3 HIPÓTESE(S)

- Existem políticas públicas direcionadas às Mulheres Rurais a nível nacional, mas que não são executadas a nível municipal devido às limitações de recursos humanos e financeiros;
- A invisibilidade feminina no meio rural dificulta o acesso a mercados formais e, também, às políticas públicas voltadas ao rural;
- A participação das mulheres de forma organizada em cooperativas/associações torna o acesso ao programa mais ativo e simplificado.

1.4 OBJETIVO(S)

1.4.1 Objetivo Geral

- Verificar como ocorre o processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, entendido como uma política pública que atende às mulheres rurais no município e como se dá o acesso ao programa em Foz do Iguaçu pelas mulheres rurais.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Entender quais as principais dificuldades que as mulheres rurais enfrentam para acessar o PAA;
- Compreender as principais limitações encontradas pelos gestores para implementar políticas públicas, sobretudo o PAA;
- Verificar do ponto de vista dos atores beneficiados e implementadores, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação;
- Identificar mecanismos que poderiam contribuir para uma maior participação das mulheres no PAA e em outras políticas públicas.

1.5 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

As políticas públicas são elaboradas e executadas com a finalidade de resolver ou pelo menos mitigar problemas sociais. Assim como em diversas cidades, Foz do Iguaçu apresenta um leque vasto de possibilidades de execução de políticas públicas. Dentre essas possibilidades, o que se pretendeu com esta pesquisa foi analisar como ocorre a implementação das políticas públicas para as mulheres rurais do município.

Neste sentido, a presente dissertação está estruturada em seis capítulos. No Capítulo 1, Introdução, é realizada uma apresentação geral do contexto histórico das políticas públicas para as mulheres rurais, em seguida se apresenta o problema em estudo, bem como seus objetivos geral e específicos e, por fim, a justificativa e contribuição da produção científica.

O Capítulo 2 está voltado ao referencial teórico que vai ancorar o debate proposto, abordando os principais elementos e análises sobre a Implementação de Políticas Públicas; conceitos e importância da agricultura familiar, das políticas públicas voltadas às mulheres rurais e do PAA. Ao fazer um levantamento bibliográfico sobre a temática da implementação de políticas públicas, torna-se perceptível que a mesma tem sido entendida como uma das fases fundamentais para a explicação do insucesso de alguns governos para alcançar os objetivos almejados em suas políticas públicas, ao passo que também serve para deixar claro o motivo da continuidade de determinadas propostas que se tornam como referências de tais práticas. Neste sentido, fica evidente que é primordial dar maior enfoque a este processo, seja com análises e avaliações de políticas, projetos e programas sociais.

Já no Capítulo 3 são apresentados os métodos e técnicas da pesquisa, delineando

os aspectos gerais do estudo, universo, amostra e seleção dos sujeitos entrevistados, sobretudo mulheres rurais. Apresentam-se também os procedimentos de coleta e análise de dados, assim como as limitações dos métodos empregados.

No Capítulo 4, intitulado como: As mulheres na agricultura familiar de Foz do Iguaçu e no PAA, traz uma abordagem do envolvimento das mulheres rurais com o PAA e a importância dessa política pública para o desenvolvimento do município, bem como um breve histórico da Secretaria Municipal da Agricultura, que é o órgão municipal responsável pela gestão do programa.

Para complementar, no Capítulo 5 é realizada a análise e interpretação dos resultados, confrontando com as informações coletadas no trabalho de campo.

Por fim, apresentam-se no Capítulo 6 as considerações finais, citando as conclusões gerais, limitações da pesquisa e sugestões para próximos trabalhos. Conclui-se com as referências bibliográficas utilizadas na dissertação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, foram abordadas as temáticas de implementação do PAA (seção 2.1); a mulher rural na agricultura familiar (seção 2.2), do Estado e conceito de Políticas Públicas (seção 2.3), Implementação e Coordenação e Desmonte das políticas públicas (seção 2.4), com o objetivo de fornecer um aporte teórico para caracterizar esta pesquisa.

2.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é uma ação do Governo Federal criada em 2003 para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar num dos aspectos mais difíceis que é o acesso de seus produtos ao mercado. Os processos de comercialização por meio do PAA são mais simplificados, há dispensa de licitação para a compra dos produtos da agricultura familiar, ou seja, o programa prevê a compra direta de alimentos dos agricultores locais (HESPANHOL, 2013).

Santos *et al.* (2012) afirma que o PAA favorece o homem do campo no sentido que oferece oportunidades de comercialização da produção por meio das compras governamentais, e dos contratos que são elaborados com base no contexto local, o que minimiza as perdas por falta de canais de comercialização. Além do mais, o programa garante a segurança alimentar e nutricional com a doação dos produtos da agricultura familiar às entidades públicas locais de assistência social, como creches, escolas, asilos, igrejas e associações comunitárias.

O programa é executado em 6 (seis) modalidades distintas. Na presente pesquisa de dissertação será abordada a Compra com Doação Simultânea, por ser a modalidade executada no município. Perin *et al.* (2021) apresenta as 6 (seis) modalidades de execução do programa:

- PAA COMPRA DIRETA:

Compra de alimentos específicos determinados pelo GGPA, quando existe a necessidade de sustentação de preços da agricultura familiar.

- APOIO À FORMAÇÃO DE ESTOQUES:

Apoio financeiro para organizações da agricultura familiar formar estoques de produto e posterior devolução de recursos ao poder público.

- **PAA COMPRAS INSTITUCIONAIS**

Compra da agricultura familiar com dispensa de processo licitatório, com recurso próprio do órgão comprador;

Pode ser executada por todos os órgãos públicos (federal, estadual e municipal) para atendimento de suas demandas por alimentos.

- **COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

Compra de alimentos da agricultura familiar para doação a entidades socioassistenciais e rede de educação, saúde e justiça.

Executada via CONAB (cooperativas) e via Termo de Adesão com Estados e Municípios (agricultores individuais).

- **PAA LEITE**

Compra de leite de vaca e de cabra para doação a famílias e entidades;

Executada via Convênio com Estados do Semiárido brasileiro.

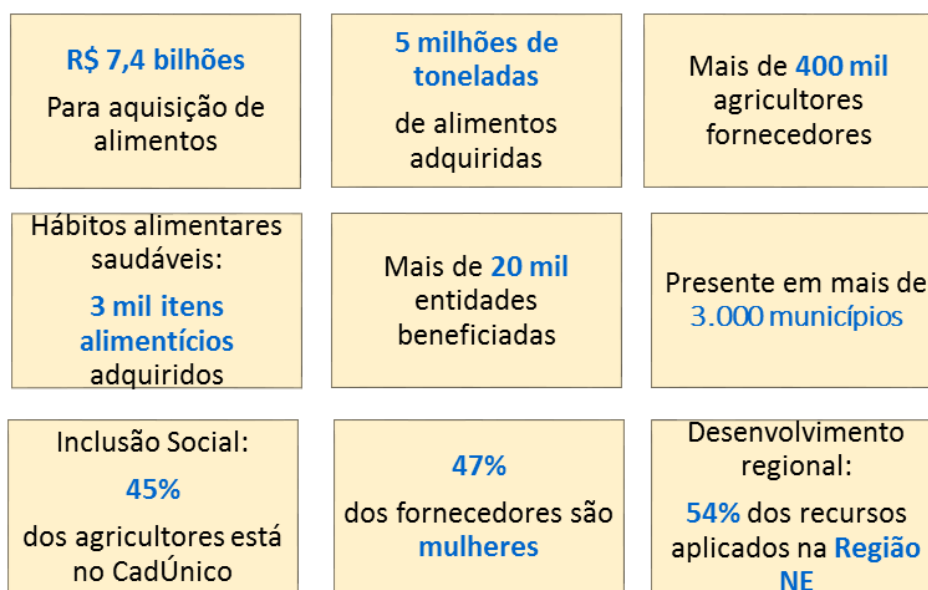
- **AQUISIÇÃO DE SEMENTES**

Compra de sementes de organizações da agricultura familiar e doação a outros agricultores familiares para garantir a produção; executada em parceria com a CONAB.

O objetivo do PAA é promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação desta produção, visando o desenvolvimento da economia local e o atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais locais. Sendo que o objetivo específico é fortalecer as economias locais com a geração de trabalho e aumento da renda na agroindústria familiar. Em Síntese, tem-se:

Contribuir para a segurança alimentar e nutricional; Ampliar os canais de comercialização da Agricultura Familiar, usando o poder de compra do Estado; Estimular circuitos locais de produção; Promover geração de renda para agricultores familiares; Promover alimentação saudável; Fornecer alimentos para abastecimento dos equipamentos públicos da rede socioassistencial. (MDS, 2017).

No intuito de apresentar resumidamente o avanço do programa desde sua implementação, o MDS apresenta os seguintes números (Figura 1):

Figura 1: Números do Programa de Aquisição de Alimentos

Fonte: MDS, 2017.

De acordo com Sambuichi *et al.*, 2020 a garantia de comercialização proporcionada pelo PAA e o consequente aumento da renda dos agricultores familiares acabam influenciando a expansão do consumo dessas famílias, provocando um ciclo virtuoso de desenvolvimento na economia local. O programa é considerado uma política pública inovadora para o desenvolvimento rural. Conforme Correa (2018, p. 14) com a execução do programa “*objetiva-se o rompimento do ciclo da pobreza no campo, em que os agricultores, sem condições de comercializar, não produzem o suficiente e, por não produzirem ou não terem como escoar a produção, não comercializam*”.

O programa possibilita aos agricultores venderem seus produtos às instituições públicas locais, no caso do município de Foz do Iguaçu, no Banco de Alimentos - BA. Este faz a gestão dos produtos advindos do PAA e de doações diversas e faz a doação simultânea às entidades socioassistências que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Mesmo com o aumento do número de produtores inseridos no PAA ao longo dos anos, com os recursos disponibilizados e com as pessoas atendidas pelo programa, a abrangência do PAA ainda é limitada e concentrada em termos macrorregionais e estaduais. Uma outra limitação enfrentada pelo Programa no município trata-se da falta de articulação entre as políticas públicas, como o acesso ao crédito rural (Pronaf) e à assistência técnica (HESPANHOL, 2013). No entanto, incentivar a ampliação e implantação do PAA às diversas comunidades é uma alternativa importante para levantar

o debate sobre a fome e formas de utilizar essa política pública para promover o desenvolvimento local, pois nas palavras de Lemos e Lima (2014):

O PAA nos reporta às discussões relacionadas à pobreza no Brasil, à fome, à disponibilidade de alimentos, à segurança alimentar e nutricional e às relações de comercialização da agricultura familiar. Outro elemento de discussão relacionado à temática é como essas políticas têm contribuído para o desenvolvimento local e qual o papel das instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural no apoio ao segmento populacional da agricultura familiar para que este melhor participe e se beneficie das políticas públicas. (LEMOS e LIMA, p. 5, 2014)

A burocratização do PAA também pode ser entendida como um desafio para implementação ou até mesmo para manutenção do programa de forma efetiva. Conforme Grisa e Porto (2015) organizações sociais elencam o crescente número de regras que tem dificultado a execução do mesmo e uma certa “apreensão jurídica”. Notadamente, estudos e avaliações indicam que o PAA alcança ou se aproxima de suas finalidades quando há maior envolvimento dos gestores públicos. Quando esses burocratas mediadores sociais e beneficiários se unem em torno do mesmo objetivo (promover a agricultura familiar), passam a compreender as necessidades e especificidades da categoria, e conseqüentemente, engajam-se na execução do programa e aproximam as regras às demandas locais.

No município de Foz do Iguaçu os beneficiários do PAA contam com o Banco de Alimentos para a execução do programa. Este equipamento público se tornou um espaço importante de centralização da entrega dos alimentos pelos agricultores cadastrados no PAA, bem como um espaço de referência para as entidades socioassistenciais que se beneficiam com a doação desses alimentos.

A definição de Banco de Alimentos - BA pode ser bem compreendida como *“armazéns centralizados ou organizações sem fins lucrativos, criados para recolher, armazenar e distribuir alimentos excedentes, de forma gratuita para pessoas famintas ou para agências sociais de linha de frente que fornecem alimentos e refeições suplementares”* (RICHES, 2002, p. 650). Conforme esse mesmo autor, no entanto, seria imprudente considerar essa descrição como definitiva, pois pode-se agregar muitas outras funções a este espaço, dependendo de suas metas e objetivos, bem como seu tamanho e escopo.

Os BA são equipamentos públicos de abastecimento e Segurança Alimentar que tem como principal objetivo o combate à fome e ao desperdício de alimentos (RANGEL, 2016). Atuam no armazenamento, processamento e distribuição de alimentos doados,

mas que se encontram em condições de consumo e que não oferecem risco ao consumo humano. Depois de recebido, selecionado, processado ou não, e embalado, os alimentos são distribuídos gratuitamente às entidades socioassistenciais (GASPARONI, 2017). Os alimentos que chegam ao BA podem ser por meio de doações privadas ou via programa governamental, destinados a entidades de caráter socioassistencial. Os Bancos também podem ser privados, desde que sua gestão seja feita por organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos.

O BA Municipal de Foz do Iguaçu é um espaço de fundamental importância na cidade por atender as necessidades das populações mais carentes, contribuir com o direito humano à alimentação, e assim, promover inclusão social e econômica dos produtores rurais, que com o programa PAA, e dentre outros, geram o fortalecimento da agricultura familiar.

O BA possui em seu cadastro ativo um total de 247 fornecedores, entre doadores diversos e oriundos da agricultura familiar que entregam seus produtos para doação simultânea às entidades cadastradas, que hoje somam o total de 42 entidades. De acordo com o Regimento Interno do BA de Foz do Iguaçu, seus usuários são entidades assistenciais, associações, institutos e fundações sem fins lucrativos que atendem a indivíduos em situação de vulnerabilidade social, como também programas, projetos e ações desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu PR. Os beneficiários são aqueles que usufruem dos serviços das entidades assistenciais cadastradas junto ao BA e consomem os alimentos distribuídos (famílias, crianças, adolescentes, adultos, idosos, doentes e outros em situação de vulnerabilidade social) e a população em geral que se encontra em situação de insegurança alimentar em caráter emergencial (SMDC, 2021).

No primeiro quadrimestre de 2022 o BA Foz do Iguaçu atendeu mais de 20 mil pessoas, que foram beneficiadas com mais de 111 mil quilos de alimentos. Atualmente, mais de 9 mil famílias são atendidas pelo banco. Os hortifrutis e legumes que compõem as cestas distribuídas diariamente são oriundos da agricultura familiar, a partir de recursos do Programa Aquisição de Alimentos do Governo Federal, que em 2021 adquiriu 213 toneladas de alimentos de 200 produtores cadastrados, com número total de 83.451 pessoas atendidas. O valor total de investimento ultrapassou R\$ 1 milhão. (SMDC, 2022).

Pode-se considerar que as ações do BA estão alinhadas em três esferas: econômica, social e ambiental. Como agente atuante no combate à fome e ao desperdício alimentar, vem causando impactos positivos. Sua iniciativa ameniza a degradação social garantindo segurança alimentar às pessoas necessitadas e, concomitantemente, contribui

com a preservação ambiental, e também oportuniza o desenvolvimento econômico dos agricultores familiares.

Figura 2 – Lançamento do PAA em Foz do Iguaçu no ano de 2021.



Fonte: <https://oparana.com.br/noticia/novo-programa-de-aquisicao-de-alimentos-ira-atender-a-mais-de-9-mil-pessoas-em-foz-do-iguacu/>

Figura 3- Separação dos alimentos para doação, 2022



Fonte: <https://oparana.com.br/noticia/banco-de-alimentos-de-foz-do-iguacu-atende-a-mais-de-20-mil-pessoas-no-primeiro-quadrimestre-de-2022/>



Figura 4 – Entrega dos alimentos às entidades, 2022.

Fonte: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-47656>

2.2 GÊNERO, TRABALHO E MULHER RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR

No modelo de sociedade em que vivemos existem claramente funções definidas ou apropriadas ao gênero masculino e ao feminino. Historicamente, as atribuições femininas envolvem as atividades domésticas, o cuidado com a família, com as crianças e idosos. Por outro lado, as atividades realizadas no espaço público, o trabalho social e o provimento financeiro ficaram sob responsabilidade masculina.

No intuito de unir, fortalecer e ampliar os esforços mundiais em defesa dos direitos humanos das mulheres, a ONU cria em 2010 a ONU Mulheres, elegendo doze (12) importantes e amplos direitos às mulheres:

- 1 Direito à vida
- 2 Direito à liberdade e a segurança pessoal
- 3 Direito à igualdade e a estar livre de todas as formas de discriminação
- 4 Direito à liberdade de pensamento
- 5 Direito à informação e a educação
- 6 Direito à privacidade
- 7 Direito à saúde e a proteção desta
- 8 Direito a construir relacionamento conjugal e a planejar sua família
- 9 Direito à decidir ter ou não ter filhos e quando tê-los
- 10 Direito aos benefícios do progresso científico
- 11 Direito à liberdade de reunião e participação política
- 12 Direito a não ser submetida a torturas e maltrato

(ONU MULHERES, 2020, p. 2)

A ONU Mulheres trabalha na divulgação desses direitos por meio de campanhas, ciclos de palestras, em redes sociais, apoios das mídias e instituições governamentais de todo o mundo. E quando se trata da mulher rural, parece que as disparidades aumentam ainda mais, talvez seja pelo fato de que no contexto rural o acesso às informações é limitado pela distância ou há “espontaneamente” uma permissão para que as mulheres continuem na condição de submissão, aliado ao fato de muitas não terem uma renda financeira independente e até mesmo possuir baixa escolaridade.

No entanto, conforme aponta Siliprandi e Cintrão (2015) nos últimos anos a ação política das mulheres agricultoras no Brasil tem se destacado na mídia, nas instituições acadêmicas e nos próprios movimentos sociais rurais, que por sua vez, acabam por levantar a bandeira de que as camponesas são sujeitos políticos independentes, com reivindicações próprias e que merecem respeito e igualdade. Com o passar do tempo as mulheres rurais estão ocupando seus espaços, aparecem como dirigentes de associações e de cooperativas, participando e buscando acesso às políticas públicas.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), em

2015, cerca de 15 milhões de mulheres viviam na área rural, o que representa 47,5% da população residente no campo no Brasil. Assim, torna-se necessário debater e promover ações em prol deste público. Pode-se destacar então a campanha Mulheres Rurais, Mulheres com Direitos, sendo esta ação uma iniciativa da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), juntamente com apoio dos governos dos países da América Latina e do Caribe. O propósito é dar visibilidade às mulheres rurais, indígenas e afrodescendentes que vivem e trabalham em um contexto de desigualdades estruturais e desafios sociais, no intuito de evidenciar e fortalecer o papel das mulheres do campo na transformação social.

A campanha faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e baseia-se nas reflexões da Conferência da Mulher Rural da América Latina e Caribe, realizada em Brasília, no ano de 2014 e da XIII Conferência Regional da Mulher, realizada em Montevideu, no ano de 2016, bem como na experiência de duas campanhas realizadas anteriormente pelo empoderamento das mulheres rurais e suas comunidades. A campanha é uma iniciativa de trabalho colaborativo que une esforços, articula redes, identifica desafios e divulga experiências e conhecimentos sobre o empoderamento e a autonomia das mulheres rurais, indígenas e afrodescendentes da América Latina e Caribe. (FAO, 2019). Os objetivos propostos pela campanha são:

- *Visibilizar nas redes sociais a situação atual das mulheres rurais na América Latina e Caribe, assim como seus direitos e potencialidades para o cumprimento dos ODS;
- *Intercambiar e difundir experiências, políticas, inovações, estratégias e ações orientadas ao fortalecimento do papel das mulheres rurais;
- *Combinar esforços entre organizações nacionais e internacionais, organismos de governo, espaços interregionais de diálogo de políticas e sociedade civil que atuam com o empoderamento das mulheres rurais;
- *Tornar a informação gerada acessível às organizações que trabalham diretamente com as mulheres rurais;
- *Gerar um mecanismo de expressão e posicionamento para dar voz às mulheres rurais e suas comunidades. (FAO, 2019, p. 8)

No Brasil o Ministério da Agricultura prevê como ações da campanha a realização de concurso, seminários e oficinas que levem até as mulheres rurais o conhecimento de direitos e políticas públicas direcionadas a elas. A organização da campanha está a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, que atuará em conjunto com o gabinete da primeira-dama e com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (MAPA, 2021).

2.2.1 Políticas Públicas para Mulheres Rurais

Políticas Públicas para Mulheres Rurais são políticas que garantem os direitos e o acesso à documentação, à terra, ao crédito, à organização produtiva, à produção agroecológica, aos serviços de assistência técnica e extensão rural, à comercialização e agregação de valor à produção, à participação na gestão, ao desenvolvimento territorial e à manutenção da memória coletiva e dos conhecimentos tradicionais. (MAPA, 2021).

Após a revisão bibliográfica sobre a articulação de políticas públicas direcionadas às “Mulheres Rurais” na Região da Tríplice Fronteira, foi possível identificar alguns encontros, reuniões e movimentos que ocorrem não apenas na região do Mercosul mas também na América Latina, no sentido de promover ações integradas de fortalecimento da Agricultura Familiar e que tratam de políticas para as mulheres rurais:

Atualmente diferentes movimentos sociais e organizações voltadas à pequena produção latino-americana estão se somando à demanda por políticas públicas para a agricultura familiar, popularizando-a e definindo coletivamente critérios para compor uma identidade comum da agricultura familiar nos países-membros do Mercosul. (ZIMMERMANN; BRANDÃO; LEÓN, 2014, p. 2)

Um exemplo é a realização da REAF – Reunião Especializada da Agricultura Familiar, que é um Fórum formado por representantes de governo e da sociedade civil vinculados aos países do Mercosul. Um aspecto positivo na articulação da REAF é a criação de instituições nacionais dedicadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, como também políticas públicas específicas para a agricultura familiar, juventude rural e mulheres.

Em termos de movimentos sociais, destaca-se a Via Campesina, um movimento internacional que reúne milhares de pequenos agricultores, jovens e mulheres rurais, indígenas, imigrantes e trabalhadores agrícolas de todo o mundo, que defendem a agricultura campesina pela soberania alimentar como uma forma de promover a justiça social e dignidade, opondo-se ao agronegócio que destrói as relações sociais e a natureza. (VIA CAMPESINA, 2019). Este movimento que nasceu em 1993 destaca o papel da mulher dentro deste espaço, delegando às mulheres do campo o empoderamento de decisões e defesa dos seus direitos de igualdade e gênero, lutando contra todas as formas de violência contra as mulheres, sendo este aspecto o mais relevante para este estudo. Outro exemplo é a Coordenadoria Latino-Americana de Organizações do Campo – CLOC, constituída durante a realização do I Congresso Latino-americano de Organizações do Campo, em Lima (Peru), em fevereiro de 1994. No

referido encontro, representantes de mais de oitenta organizações de dezoito países da América Latina e do Caribe assinaram a constituição da CLOC, com a intenção de unir as forças e experiências acumuladas. A CLOC agrupa atualmente dezenas de organizações de camponeses, de sem-terras, de pequenos e médios agricultores, de trabalhadores rurais, de indígenas e mulheres do campo de quase todos os países da América Latina e do Caribe e também destaca o papel das mulheres rurais na agricultura familiar. (CLOC, 2019).

A história de luta e organização das mulheres trabalhadoras vem se construindo e fortalecendo junto com a história da humanidade. No entanto, a valorização dos movimentos voltados às mulheres do campo no Brasil se intensifica na década de 1990 quando outros movimentos sociais, como por exemplo, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Pastoral da Juventude Rural e alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais passam a levantar esta bandeira.

Assim, em 2003 é criado o Movimento de Mulheres Camponesas – MMC, que defende a reforma agrária e a implementação de políticas públicas que promovam a agricultura familiar e agroecológica. O fortalecimento deste movimento ganha destaque durante o I Encontro Nacional do Movimento de Mulheres Camponesas realizado em Brasília, em 2013. (MMC, 2019).

Apesar da intensificação do debate sobre o tema, muitas mulheres são consideradas desprovidas de poder porque enfrentam uma “dupla dependência”. A primeira diz respeito ao fato de serem camponesas e, historicamente, o campesinato é um grupo cuja inserção social se dá em condições subordinadas em relação ao conjunto da sociedade. Ser do campo em uma sociedade industrializada e urbanizada está associado ao atraso, à ignorância, ao apego à tradição, ao conservadorismo. Significa então, não ser moderno e, portanto, ser inferior. O segundo aspecto está relacionado ao fato de serem mulheres imersas em relações familiares e hierárquicas, onde a opressão feminina é naturalizada. (FERREIRA e MATTOS, 2017, p. 39).

Enquanto o espaço “deles” é preenchido pelas reuniões de sindicato, associações, comercialização dos produtos; o espaço “delas” é o espaço da terra, dos trabalhos domésticos, das reuniões escolares, dos cuidados com a horta e com as crianças. Isso não quer dizer que são afastadas dos eventos sociais comunitários de forma arbitrária, porém intrinsecamente sabe-se qual é o seu “devido lugar”. Esta prática social pode ser

entendida como uma “violência simbólica”⁹, proposta por Bordieu em seu livro “A Dominação Masculina”.

No Brasil, as políticas públicas são realizadas no intuito de proporcionar às mulheres do campo melhor acesso a saúde, educação, assistência e segurança social, bem como o direito à propriedade de terras, crédito e outros que lhes garantam mais renda e autonomia econômica. No site Oficial do MAPA há um descritivo sobre as ações desenvolvidas, as quais se destacam: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR, Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais – POPMR, Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres – ATER e PAA.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR assegura às mulheres rurais o acesso à documentação civil básica, previdenciária e trabalhista. Mutirões itinerantes percorrem todo o território nacional e emitem, de forma gratuita, documentos, como por exemplo, Carteira de Identidade, CPF, Carteira de Trabalho, Inscrição para benefícios previdenciários, etc. Estar legalmente documentadas é exigência para o acesso para as demais políticas públicas existentes. As ações são executadas em parceria com as Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. O marco legal que rege o programa está definido pela Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA nº 1, publicada em 22 de fevereiro de 2007. Em Foz do Iguaçu não foi encontrado registros sobre esse programa, apesar de existir uma sede do Incra no município.

O Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais - POPMR foi instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 24 de setembro de 2008. O principal objetivo é fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais, incentivando a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização. Essa dinâmica de aprendizado é feita por um profissional capacitado em Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. Neste caso, por se tratar de ações voltadas às mulheres é denominado ATER Mulheres. O foco é valorizar os princípios da economia solidária e feminista, de forma a viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e comercialização.

O PAA, também conhecido como Compra Direta foi criado em 2003 e prevê a

⁹Violência simbólica: violência suave, insensível, invisível as suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento, ou, mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento, ou em última instância, do sentimento. (BORDIEU, 2012, p. 7)

compra de alimentos da agricultura familiar e a sua doação as entidades socioassistenciais que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Apesar de não ser um programa destinado exclusivamente às mulheres, nele a participação das mulheres deverá ser considerada prioridade na seleção e execução de propostas. O Art. 4º da Resolução Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPA n° 44 de 16/08/2011 assegura que nas modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea seja exigida a participação de, pelo menos, 40% (quarenta por cento) de mulheres do total de produtores fornecedores. No município de Foz do Iguaçu a SMDC coordena as ações do PAA e de acordo com a Ficha de Demanda para Participação do PAA, em 2018 o percentual de mulheres participantes no programa era de 30,43%. Em 2021 foi superada a meta de 40%, atendendo assim meta estabelecida pela Resolução GGPA n° 44 de 2011. (SMDC, 2022).

Entidades sem fins lucrativos, como por exemplo, o Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia- CAPA desenvolve ações voltadas para fortalecimento do coletivo de mulheres no campo e apoiam a inserção de mulheres na Agroecologia. Prova disso é a realização do II Seminário Regional de Valorização da Mulher no Campo, realizado no município de Santa Helena, em setembro de 2019, que debateu sobre a condição da mulher no campo e as possibilidades de aquisição de crédito.

Entretanto, por mais que tenha sido um evento para mulheres, os facilitadores eram predominantemente homens. Os temas que ficaram a cargo das mulheres estavam relacionados ao que se compreende como “tema de mulher”, por exemplo, artesanato de fuxico, biscoit, produção de cosméticos naturais, manejo e reprodução de orquídeas, etc. Num evento destinado às mulheres, nada mais justo que colocar as mulheres na linha de frente. A assessoria às mulheres feita por mulheres faz com que as beneficiárias sintam mais segurança em falar questões do cotidiano, da realidade vivenciada e desejos de mudança, até mesmo para motivá-las.

2.2.2 Agricultura Familiar, Mulheres e Segurança Alimentar e Nutricional-SAN

A Agricultura Familiar representa um papel importante no processo do desenvolvimento econômico do país, visto que contribui para o combate à fome e a insegurança alimentar e nutricional da população.

A classificação de Agricultura Familiar adotada neste estudo é definida por Wanderley (1996) como aquela em que o grupo familiar, ao mesmo tempo em que é

proprietário dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo, sendo o resultado deste trabalho de fundamental importância na alimentação da população e no contexto econômico e social do país. Sendo assim, a agricultura familiar não é uma categoria social recente, mas sim um conceito genérico que incorpora uma diversidade de situações tanto específicas quanto particulares.

Ainda conforme Wanderley (1996) a referência a uma 'agricultura de subsistência', frequente na literatura especializada, pode não ser de fato o objetivo principal dos agricultores. No seu entendimento nada indica que o campesinato brasileiro se restrinja, em seus objetivos, à mera obtenção direta da alimentação familiar, fato corriqueiro quando as portas do mercado estão efetivamente fechadas para eles. Neste ínterim, é notório que ao criar espaços de comercialização a agricultura familiar pode expandir e alcançar resultados promissores, sendo a execução do PAA um ótimo programa que fortalece, cria mercados e gera renda para a agricultura familiar, ao mesmo tempo que contribui para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN.

Nesse aspecto, os direitos à alimentação e à segurança alimentar tornam-se sinônimos e são elementares dos direitos humanos, garantido pela Constituição Federal, como educação, saúde, moradia. Conforme Freitas e Pena (2007) é com base nesses direitos que surge a necessidade de implementação de políticas públicas por parte do Estado. A SAN é um tema do direito fundamental, dado que, sem a alimentação, o cidadão não tem oportunidade de se desenvolver nem de participar plenamente da vida. Para os autores, o Estado deve assegurar esse direito desenvolvendo ações, como por exemplo, monitorar a produção de alimentos, o uso sustentável dos recursos naturais, a vigilância nutricional da população, o acesso físico e econômico aos alimentos, incluindo-se a erradicação da pobreza.

Na literatura há várias definições para o conceito de SAN, sendo adotado neste estudo o texto apresentado pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2020) que define:

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) compreende a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (SEDS, 2020)

Por que então a Agricultura Familiar está tão vinculada à temática de SAN?

Porque a produção que resulta da agricultura familiar se destina basicamente para as populações urbanas locais, o que é essencial para a SAN. De acordo com a FAO, a agricultura familiar é responsável por uma parcela fundamental da produção de alimentos consumidos internamente nos países. Em média os cultivos em mãos dos pequenos agricultores representam mais de 80% do total, e são responsáveis por 30 a 40% do PIB agrícola regional (FAO, 2019). Acrescenta-se ainda o fato de estimular o emprego em áreas rurais, onde se encontram os focos mais persistentes de pobreza e insegurança alimentar.

A participação da mulher na agricultura familiar é fundamental. Além do trabalho na casa, participam do trabalho na agricultura (preparação do solo, plantio, tratos culturais, colheita, pós-colheita) e também se responsabilizam pelo “quintal”, onde realizam atividades agrícolas (hortas, pequeno roçado para consumo, transformação de alimentos) e o trato dos animais. Ressalta-se, portanto, que muitas vezes as atividades agrícolas das mulheres são vistas, em geral, como uma extensão das suas atribuições domésticas ou como uma “ajuda”, não sendo contabilizadas em termos monetários e nem consideradas como “trabalho”, embora contribuam significativamente na composição da renda familiar, seja no consumo ou comercialização. Isso implica em dois aspectos de desvalorização do trabalho feminino: o material (de não acesso à renda do seu trabalho) e a simbólica (não reconhecimento da sua contribuição econômica à renda familiar). (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2015).

2.3. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E SUAS IMPLICAÇÕES

Não há como dissociar Estado e Políticas Públicas. O Estado é o promotor das políticas e o principal interessado em executá-las de forma eficaz e eficiente. Neste sentido, este subitem apresenta aspectos gerais sobre o Estado e o seu papel social, para então refletir como as políticas públicas para mulheres rurais são implementadas. Está subdividido nas seguintes seções: Definições de Estado e Burocracia, Conceito de Política Pública e o Ciclo de Políticas Públicas.

2.3.1 Definições de Estado e Burocracia

O termo Estado pode se apresentar por meio de diversos conceitos, dada a intenção. O objetivo, no entanto, não é aprofundar todas as visões sobre o Estado, mas apresentar de forma resumida uma leitura marxista, que abrange o conceito de Estado

com uma instituição dotada de aparato administrativo responsável por representar os interesses comuns da sociedade. Esta visão entra em choque quando se apresenta a teoria de Marx de que a sociedade não é algo homogêneo, assim não dá para representar toda a sociedade.

Marx *apud* Florenzano (2007) afirma que a sociedade se divide em classes e o Estado surge para permitir a exploração de uma classe sobre outra, assim, a função do Estado se apresenta na defesa dos interesses das classes dominantes, pois é a única instituição que possui meios legais para isso. Nesta mesma linha de pensamento Lênin *apud* Wright (1983, p. 190) corrobora com essa teoria de Marx de que o Estado é um órgão de opressão de uma classe sobre outra, sendo sempre um meio de repressão, pois afirma que *“Em um Estado capitalista a burguesia domina e o proletariado é reprimido; em um Estado socialista o proletariado domina e a classe capitalista é reprimida. Todo Estado implica repressão”*.

Oszlak (2011, p. 3) afirma que: *“O Estado não surge então por geração espontânea nem é criado, no sentido de que alguém formaliza sua existência por meio de um ato ritual”*¹⁰. Entende-se então, que o Estado existe devido a um processo formativo que vai adquirindo complexos atributos que em cada momento histórico apresenta um diferente nível de desenvolvimento. Entretanto, sempre pode se valer de elementos coercitivos de forma legítima. Este raciocínio se aproxima do proposto por Weber (1982), na qual o Estado se define por seu recurso específico: a coerção.

Complementando essa visão, Lênin *apud* Wright (1983) expõe sua noção de Estado também pautada em torno do uso da força. No entanto se difere do conceito apresentado por Weber em dois aspectos fundamentais; em primeiro lugar assume que o Estado cumpre uma função específica: a supressão da luta de classes e a manutenção da dominação da classe dominante; em segundo lugar o Estado é concebido mais como uma estrutura do que simplesmente como uma organização controlada por uma elite.

Impossível pensar no Estado sem atrelar à Burocracia. Neste sentido, torna-se fundamental abordar o conceito e suas implicações dentro da sociedade. Ao buscar o conceito de burocracia, verifica-se que sua teoria está baseada no pensamento racional para almejar a excelência. Para Weber (1997) a burocracia é o sistema que melhor caracteriza o desenvolvimento racional do Estado Moderno. Em termos empíricos pode-

¹⁰ Trecho original: *“El Estado no surge entonces por generación espontanea ni tampoco es creado, en el sentido que alguien formalice su existencia mediante un acto ritual.”* (OSZLAK, 2011, p. 3).

se entender a Burocracia como um conjunto de procedimentos administrativos adotados nas repartições públicas e privadas para organizar o atendimento ofertado para a sociedade em geral. Esse serviço é executado por funcionários com cargos bem definidos que obedecem a uma hierarquia visando tornar o trabalho mais organizado.

Em termos mais teóricos, pode-se apresentar o conceito elaborado por Lênin *apud* Wright (1983), na qual afirma que a burocracia nada mais é que uma estrutura básica, uma organização adequada apenas para a dominação capitalista. Sua teoria é fundamentada em três argumentos: a burocracia possui funcionalidade para o capitalismo; os burocratas – grandes ou pequenos – dependem da burguesia e por fim a organização burocrática impossibilita o controle popular da administração, ou seja, há uma separação entre a burocracia e o povo.

Atualmente as pessoas associam burocracia a processos demorados e com bastante papel. No entanto, na teoria de Weber (1982) é o contrário do que as pessoas geralmente imaginam de papel ou processos lentos. A teoria da burocracia de Weber é a forma detalhada de explicar como as atividades serão realizadas. O autor define burocracia como um tipo de organização social. É uma forma eficiente, racional de enfrentar os problemas do Estado e da sociedade. É um tipo de poder que se exerce pelo Estado e tem como objetivo a eficiência da administração.

Diante do exposto, conclui-se que o Estado é uma instituição que exerce seu poder e uma dominação legítima na sociedade, e assim como a burocracia está normalmente a serviço da classe dominante, pois como afirma Lefort (1984, p. 149) “[...] *ela deve sua existência à divisão da sociedade em classes, à luta de classes, pois sua função é a de fazer prevalecer as regras de uma ordem comum*”. Além disso, a burocracia é indispensável ao bom funcionamento do Estado.

2.3.2 Conceito de Política Pública

Na literatura o conceito de política pública não é restrito, há várias definições. Na concepção de Saravia e Ferrarezi (2006, p. 93) Política Pública “[...] *é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social*”. Para Villanueva (2012) a política pública é um processo integrado por várias ações intelectuais e políticas, que são interdependentes e relacionadas, que antecedem e preparam a tomada de decisão do governo e depois a executam. Assim, a política pública não é apenas o ato de decisão do poder público máximo, mas um processo decisório do governo, mas que

envolve também a percepção dos diversos atores sociais.

De uma maneira bem prática e objetiva podemos definir política pública como uma diretriz elaborada na tentativa de intervenção para redução de um problema público. No entanto, não se trata de qualquer problema, e sim de um problema que a sociedade entende que merece atenção. Neste sentido, política pública é a resposta que o Estado dá frente a uma questão socialmente problematizada, que se torna evidente e acaba entrando na agenda governamental e o Estado passa a planejar estratégias para desenvolver ações para sanar tal problema público identificado.

Além dos conceitos de uma política pública, há também as características, sendo apresentadas por Saravia e Ferrarezi (2006, p. 31) como: institucional (a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída); decisório (a política é um conjunto de decisões, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; comportamental (fazer ou não fazer nada, é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular); causal (são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social). Neste sentido, pode-se compreender que a política pública é mais que uma decisão ou um processo de decisão da autoridade pública. O diálogo entre a sociedade, que será favorecida com a política pública, e o poder público é fator fundamental na decisão da política pública. Conforme Villanueva (2012), a política pública compreende a interação das autoridades públicas com os atores sociais, ou seja, incorpora modelos causais (racionalidade técnica) e ações dialógicas (diálogo, interação com a sociedade).

Em síntese, os modelos causais permitem realizar os objetivos de interesse público; ao passo que ações dialógicas permitem que a sociedade participe deste processo de decisão, considerando apropriadas as ações da PP a ser implementada, pois como afirma Villanueva (2012, p. 20) *“A política pública só é eficaz se for empírica e politicamente válida ao mesmo tempo, ou seja, causalmente adequada e dialogicamente correta, de acordo com os princípios da vida pública democrática”*¹¹. Essa interação entre poder público e sociedade facilita também a questão da análise de política pública, pois como afirma Secchi (2016, p. 01) *“análise de políticas públicas é a atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de*

¹¹ Trecho original: *“La Política Pública es eficaz solo si es empírica y políticamente válida a la vez, es decir, causalmente apropiada y dialógicamente correcta, conforme a los principios de la vida pública democrática.”* (VILLANUEVA, 2012, p. 20).

conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos”. Em outras palavras, seria o processo de estudo para verificar as melhores estratégias para desenvolver uma política pública. A análise de política pública contribui no processo de decisão, pois visa analisar o problema público detalhadamente e assim propor soluções eficientes, por meio de programas, leis, campanhas, projetos, etc. Serve para aumentar as chances de uma boa formulação, decisão e posterior implementação de um curso de ação.

2.3.2.1 O Ciclo de Políticas Públicas

A execução de políticas públicas engloba uma série de ações e etapas que precisam constantemente ser revisitadas pelos gestores que as coordenam. Neste sentido, o ciclo de políticas públicas pode ser definido como uma ferramenta descritiva que visa entender cada fase de uma política pública para assim propor soluções de melhoria.

Na concepção de Procopiuck (2013) o ciclo de política pública (*policy cycle*) é usado como uma forma de explicar como a política pública é concebida, escolhida, executada e avaliada. Pode-se entender como uma sequência funcional de atividades que se inicia na identificação de um problema e definição de uma agenda para tratá-lo, passando pelo julgamento de soluções mais adequadas, e por fim concluído com a avaliação, visando corrigir falhas encontradas no processo, que permitirão decidir pela conclusão ou não de determinada política pública.

Para Secchi (2014), o processo de elaboração de políticas públicas ou ciclo de políticas públicas é composto pelas seguintes fases: Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação e Extinção. Como segue:

- **Formação de Agenda Pública:** é o momento em que o problema público se torna tão evidente que entra na pauta do governo como prioritária, entrando assim na agenda governamental. Levando em conta os inúmeros problemas sociais que enfrentamos, torna-se necessário questionar por que alguns problemas são priorizados em detrimento de outros, pois nem tudo que está na agenda vai ser feito. O principal objetivo dos estudos sobre essa fase do ciclo de políticas públicas é: *“analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais (ou menos) relevantes ao longo do tempo, elemento chave para compreender a ação (ou a falta de ação) governamental.”* (CAPELLA, 2013, p. 13).

- **Elaboração/Formulação:** Lotta (2019) aborda que essa fase é o momento em

que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. Em sua opinião essa fase de elaboração/formulação é importante, pois busca compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental, etc. Em linhas gerais, é o momento de identificar as melhores formas de resolver um problema público.

- **Implementação:** esta fase pode ser definida como o caminho a ser seguido. Após uma avaliação detalhada das etapas anteriores, agora é hora de traçar estratégias, de transformar as intenções em ações para minimizar o problema público. Pode-se considerar uma fase de fundamental importância dentro do ciclo de política pública, pois é o momento de colocar em prática tudo o que foi pensado, visando obter resultados concretos para a sociedade. Aqui podem ser definidos recursos e o prazo temporal da ação da política.

- **Monitoramento e Avaliação:** pode ser considerado um instrumento de gestão da política pública que tem como objetivo facilitar a realização das ações pretendidas por meio do acompanhamento. O momento da avaliação é importante para que os gestores verifiquem se está funcionando ou não a ação idealizada, para se tomar a decisão se continua ou não e de que forma pode melhorar tal política pública. Pode-se dizer que “[...] a avaliação de políticas públicas é uma atividade tanto política quanto técnica. Às vezes, o propósito de sua aplicação nem sempre é revelar os efeitos de uma política pública, mas, sim, disfarçar ou esconder uma situação que pode, por exemplo, mostrar o governo sob um ângulo desfavorável”. (WU et al., 2014, p. 118). Por isso, monitoramento e avaliação andam juntos, pois monitorando o processo e avaliando as ações é possível analisar e identificar ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

- **Extinção:** por fim, temos a fase de extinção da política pública. Pressupõe-se que em dado momento a política pública não tem mais uma função social. Secchi (2014) aponta três causas principais para a política pública chegar na fase de extinção: o problema público que originou a política é considerado como resolvido pela sociedade; os programas, as leis ou as ações realizadas são identificadas como ineficazes; ou o problema perdeu a importância, a relevância, perante a sociedade ou por que saiu fora da agenda governamental.

Para Procopiuck (2013, p. 165) “O ciclo de política pública, como modelo que é, deve ser tomado apenas como referencial geral e não como um caminho rígido de análise”, ou seja, ao analisar o ciclo de uma política pública, percebe-se que não é

possível determinar todo o processo de maneira arbitrária, rígida demais. O ciclo de política pública deve ser encarado como uma ferramenta de gestão, um referencial adotado para compreender os efeitos que determinada política pública exerce sobre a sociedade. Em síntese, é fundamental para organizar as ideias e ajudar na tomada de decisão que melhor atenda os problemas sociais identificados, que podem mudar conforme o tempo e o contexto em que se encontram.

2.4 IMPLEMENTAÇÃO, COORDENAÇÃO E DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Najberg (2006) ainda há pouco consenso na literatura especializada sobre o entendimento do processo de implementação de políticas públicas. Enquanto alguns autores entendem que se refere a todo o processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto; outros defendem a ideia de que a implementação não se confunde com o alcance do seu produto ou do seu impacto, configurando-se numa série de decisões e de ações postas em prática por alguma autoridade governamental. Ademais, a implementação tem sido entendida como a variável central para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no processo de políticas públicas.

A implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e não linear. Também é política, pois é nesse estágio, do processo de políticas públicas, em que os riscos de ganhar ou perder começam a se manifestar mais nitidamente (WU *et al.*, 2014). Os autores consideram a implementação de políticas públicas como uma forma de governança em rede, uma vez que exige uma ampla coordenação de grande número de atores envolvidos no processo.

No entendimento de Rua (1997), a implementação é um conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, visando a consecução de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas. Em síntese, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Na visão da autora, o processo de implementação deve ser acompanhado para que se possa identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto. Evidentemente, quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual, municipal - a implementação se apresenta como uma questão problemática, visto que o controle do processo se torna mais complexo. Mesmo quando se trata apenas do nível municipal

ainda há que se considerar a importância dos vínculos entre diferentes organizações locais para o sucesso da implementação, imagine quando se trata de uma política nacional.

Assim, há estudos que indicam dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação ideal:

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes; 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível; 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta); 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos; 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância; 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação; 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante; 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados. (RUA, 1997, p. 15).

Entende-se assim que, a responsabilidade por uma política cabe aos agentes situados no topo do processo político. Entretanto, como nos apresenta Rua (1997) os implementadores nem sempre são os atores situados no topo da pirâmide política, ou seja, nem sempre os indivíduos que atuam na implementação de uma política sabem de fato que estão trabalhando como implementadores de algo abstrato como uma política.

Neste íterim Pires (2009) defende que os estilos de implementação empregados pelas burocracias podem influenciar nos resultados (positivos ou negativos) de uma política pública. O autor afirma que há muitos estudos sobre os fatores que afetam a variação nos resultados de uma política pública, a saber: renda/desenvolvimento local, organização da sociedade civil, redes sociais, competição entre elites locais/regionais, etc. No entanto, quando se trata do efeito das decisões, práticas e comportamentos de agentes burocráticos sobre os resultados das políticas públicas, ainda há uma deficiência de estudos.

Será que determinadas ações dos agentes burocráticos podem realmente influenciar determinada política?

Na concepção de Silva e Melo (2000) há sim, de fato, influência dos agentes

burocráticos. Para os autores a perspectiva de rede de implementação é central. Defendem que uma política pública é uma engenharia social na qual implementadores e formuladores estão misturados no processo de execução. Em tal rede, vários agentes – governamentais ou não, outros grupos envolvidos (*stakeholders*) e beneficiários – auxiliam na implementação e, conseqüentemente no resultado dessa política.

2.4.1 Desafios e estratégias na Implementação de Políticas Públicas

Um dos principais desafios para as políticas públicas diz respeito à enorme complexidade, tanto analítica quanto prática, que a implementação representa. Outra razão é a sensibilidade política mobilizada na implementação, pois as diferentes críticas e interesses entre os *stakeholders* podem adiar decisões imediatas. Outro desafio engloba a falta de apoio burocrático e político adequado para a implementação, pois o apoio às políticas públicas pode muitas vezes parar nos órgãos ou níveis de governo que as iniciaram. Neste contexto, a “vontade política” pode ir para o espaço quando é necessário fazer trocas difíceis não apenas no papel, mas sim na prática. (WU *et al.*, 2014).

Evidentemente implementar uma política pública não é uma tarefa fácil. Como já dito anteriormente, falhas nessa fase são geralmente reconhecidas como a causa do fracasso/insucesso das políticas públicas. *“São muitos os exemplos brasileiros de ‘leis que não pegam’, ‘programas que não vingam’ ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação”*. (SECCHI, 2014, p. 45). O autor afirma que estudar a fase de implementação de uma política pública é fundamental, pois possibilita visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que comumente ocorrem nessa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.). Além disso, estudar a fase de implementação também significa a possibilidade visualizar erros realizados nas diferentes etapas do ciclo da política pública, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.

Para além da análise, o momento da implementação também deve ser gerenciado, pois:

É no momento da implementação que funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre implementadores e cooperação

por parte dos destinatários. A fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas. Também nessa fase entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI, 2014, p. 46).

Apresentados alguns dos desafios da implementação de políticas públicas, faz-se necessário elencar também algumas estratégias que podem ser adotadas pelos gestores públicos que podem aumentar as chances de sucesso na implementação. Segundo WU *et al.* (2014) os gestores de políticas devem, antes tudo: conhecer e estar preparados para o desafio de implementação, usando várias ferramentas analíticas, tais como a análise de *stakeholders* e o equilíbrio dos papéis centrais e locais na implementação; Soma-se a isso a criação de um roteiro estratégico para gerar mais apoio e recursos no processo de implementação em si; E por fim, porém não menos importante, desenvolver sistemas de gestão e prestação de contas eficazes que sejam capazes de minimizar os desafios gerados quando há interação de múltiplos *stakeholders*.

Howlett e Ramesh (1995) *apud* D'Ascenzi (2013) apresentam quatro tipos de variáveis que influenciam o êxito do processo de implementação. A primeira refere-se à natureza do problema alvo da política; A segunda são as normativas referentes ao grau em que o plano estrutura a implementação. Assim, o sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, ou seja, os implementadores devem compreender perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. A terceira variável refere-se ao contexto. O contexto social é frequentemente relacionado ao apoio do público à política; o contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação; o contexto político diz respeito, basicamente, a mudanças de governo e ao apoio das elites. Para finalizar, a quarta variável refere-se à organização do aparato administrativo: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional.

O que pode contribuir durante o processo pode ser a identificação de modelos de implementação de políticas públicas. Segundo Sabatier (1986) *apud* Secchi (2014), existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas:

A - Modelo *Top-Down* (de cima para baixo): pode ser caracterizado pela notória separação entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas, na qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração). Conforme Secchi (2014), este modelo de

implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Neste modelo é possível identificar uma estratégia política e se isentar da culpa em relação aos problemas de implementação, pois nessa concepção se os resultados são negativos é porque houve falhas dos agentes, por exemplo, policiais, professores, médicos, etc.

B - Modelo *Bottom-Up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em autoorganizar e modelar a implementação de políticas públicas. Neste modelo os implementadores têm maior participação na escolha do problema e identificação de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é avaliada pelos resultados alcançados a posteriori, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições. Nesse modelo, o formato que a política pública adquire após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. A Figura 5 abaixo ilustra os modelos *Top-down* (A) e *Bottom-up* (B).

Figura 5: modelos *Top-down* (A) e *Bottom-up* (B)



Fonte: Adaptado de Secchi (2014, p. 13).

Para Villanueva (1992) os pesquisadores que adotam a perspectiva “*Top-Down*” (de cima para baixo), concentraram-se principalmente nos aspectos do processo de implementação que são supostamente acessíveis e podem controlar os formuladores de políticas formais. Já os autores que defendem a perspectiva *Bottom-Up* (de baixo para cima), direcionam críticas severas ao modelo *Top Down*. No entanto, o autor afirma que em alguns casos é reconhecida a necessidade de combinar as vantagens de ambas as abordagens. Do ponto de vista dos pesquisadores de implementação, os problemas analíticos e práticos mais interessantes são aqueles que se referem à implementação

quando ela ocorre em contextos que envolvem diferentes atores e, geralmente, diferentes organizações e não aqueles que se referem a uma única organização.

A implementação do PAA em Foz do Iguaçu na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, aproxima-se do modelo “top-down – de cima para baixo”, pois como afirma Secchi (2014) neste modelo há uma separação entre “Política e Administração”. Sendo assim, a elaboração e tomada de decisão das políticas públicas, devem acontecer na esfera política, enquanto a implementação das mesmas deve ocorrer por meio de um esforço administrativo.

Verifica-se, portanto, que o PAA foi instituído na esfera política, no âmbito federal, pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2022 sua execução ocorre por meio da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva, vinculada ao Ministério da Cidadania, que tem por objetivo coordenar e secretariar o Grupo Gestor do PAA até centralizar as ações de execução para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário - SMDC. De acordo com Secchi (2014) na caracterização de atores, esses mencionados podem se classificar como governamentais, e dentro desta classificação, burocratas. Deste modo, a implementação ocorre em virtude do esforço destes burocratas que atuam nestes órgãos, que por meio de suas atribuições fazem a política acontecer.

Importante ressaltar que um dos aspectos analisados na implementação das políticas públicas é a Coordenação. Souza (2018) aborda que a fase da implementação é crucial porque não existe garantia de que, uma vez aprovada, a política pública será implementada. Tanto no momento da formulação como no da implementação, a participação da sociedade é requerida. Isso é feito por meio de inúmeras instâncias participativas de âmbito nacional, estadual e local. Neste sentido, a coordenação no momento da implementação é fundamental, pois é parte das atividades dos inúmeros conselhos criados para fiscalizar a implementação da política na esfera local.

2.4.2 Coordenação de Políticas Públicas

A temática de Coordenação de políticas públicas surgiu em um momento histórico em que os governos passaram a assumir maiores responsabilidades na implementação de políticas públicas. Assim, a coordenação de políticas públicas, entrou para a agenda de temas que buscavam respostas para seu melhor entendimento e aperfeiçoamento.

Souza (2018) apresenta a década de 1990 como o ano da ascensão do tema de coordenação de políticas públicas tendo em vista todo o contexto social do momento.

Neste período houve mais escassez de recurso público para ações governamentais, aliado às pressões para a redução das despesas públicas e transparência no uso dos recursos. Neste sentido, a coordenação foi vista como uma forma de economizar recursos e de prover serviços de forma mais eficiente. Houve também neste período a inclusão de vários grupos minoritários como beneficiários de políticas públicas, tais como crianças e adolescentes, mulheres, idosos, indígenas, deficientes, pobres, etc., exigindo assim maior coordenação para efetivação de tais políticas.

Definir o termo coordenação pode não ser uma tarefa fácil, dada a variedade de conceitos que se apresenta na literatura. A coordenação pode ser entendida como um processo através do qual decisões são tomadas em conjunto. Trata das instituições que reconhecem dependências mútuas e estabelecem arranjos para consertar suas decisões e ações. *“Coordenação é um termo complexo, que abarca diferentes definições e é utilizado por várias áreas do conhecimento, sendo muitas vezes confundido com cooperação, intersectorialidade ou parceria”.* (CASTRO e YOUNG, 2017 p. 34).

Aprofundando mais o conceito, Souza (2018) define coordenação como a organização de todas as atividades, com o propósito de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o alcance dos objetivos comuns de um grupo. Ao lado do conceito de coordenação, está o de cooperação, porém, vale ressaltar que possuem conceitos diferentes. Enquanto a cooperação é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo, a coordenação não ocorre de forma natural nas organizações nem entre os indivíduos, tendo que ser construída. A coordenação pressupõe, assim, a mobilização de instrumentos favoráveis, em algum nível, à centralização decisória e à articulação intergovernamental política e gerencial.

Em síntese, pode-se dizer que:

Os instrumentos de coordenação podem ser definidos como dispositivos e técnicas que organizam a ação do Estado junto a organizações e agentes públicos, bem como a atores sociais, tendo em vista os objetivos específicos e a operacionalização da política pública (JACCOUD, 2020 p. 44).

Além dos instrumentos é importante estabelecer os diferentes processos de coordenação. Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) *apud* Jaccoud (2020) diferenciam os processos de coordenação de políticas de acordo com três modelos (hierarquia, redes e mercado). A coordenação por interação hierárquica envolve obediência a uma instância superior e estabelecimento de objetivos, tarefas e responsabilidades. No caso da

coordenação por redes é caracterizada pela não hierarquia e por relações horizontais entre os participantes, há uma relação de confiança mútua e ênfase nas estruturas de tomada de decisões coletivas. Por fim, a coordenação por mecanismos de tipo de mercado visa, sobretudo, criar incentivos para o desempenho mobilizando instrumentos associados à competição e concorrência. A vantagem do mercado é sua capacidade de coordenar decisões independentes de consumidores e produtores.

Seja por meio de processos ou instrumentos, a coordenação deve sempre se fazer presente nas políticas públicas. Em se tratando desta dissertação, que aborda a implementação de políticas públicas para mulheres rurais no município de Foz do Iguaçu, evidencia-se que não há, a nível municipal, uma coordenação que trabalha especificamente o tema com a comunidade local. A política pública desenvolvida no município que abrange as mulheres rurais é o PAA. Criado em 2003, o PAA prevê a compra de alimentos da agricultura familiar e a sua doação as entidades socioassistencias que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Neste programa a participação das mulheres deve ser considerada prioridade na seleção e execução de propostas. O Art. 4º da Resolução Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPA n° 44 de 16/08/2011 assegura que na modalidade de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea será exigida a participação de, pelo menos, 40% (quarenta por cento) de mulheres do total de produtores fornecedores.

As diretrizes e programas sobre segurança alimentar e nutricional estão agora vinculadas ao Ministério da Cidadania. Compete à Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva, vinculada ao Ministério da Cidadania, coordenar e secretariar o Grupo Gestor do PAA, que por sua vez, delega responsabilidades à Secretaria Estadual da Agricultura e do Abastecimento no Paraná até centralizar as ações de execução para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário. A coordenação municipal do programa, que varia conforme a gestão, tem o cuidado de conceber o programa como uma questão política, pois como afirma Bouckaert (2010):

A coordenação pode ser tratada como uma questão política ou como uma questão administrativa. Em ambos os casos, o foco está na capacidade de fazer com que os programas funcionem. A dimensão política da coordenação, no entanto, é a que mais nos interessa, na medida em que a legitimidade e o poder necessários para gerar a coordenação estão nas lideranças e nos atores políticos e não nos administradores (BOUCKAERT, 2010 *apud* SOUZA, 2018, P. 18).

A vantagem do PAA é que a nível municipal é tratado como uma questão política, ou seja, independente do governo que está no poder, tanto os atores políticos como os

administradores, realizam esforços para a garantia de uma eficiente execução e coordenação do programa. No entanto, dificuldades também se apresentam. Partindo do princípio que o município é a esfera governamental que mais se aproxima dos problemas sociais de determinada sociedade, ele se torna o responsável por implementar as políticas públicas no Brasil. Porém, essa condição acaba por reforçar as desigualdades regionais do país, onde em algumas localidades as políticas públicas são melhores executadas que em outras, pois ainda é grande as diferenças de estrutura física e capital humano entre os municípios.

Diante do exposto ressalta-se que a temática de coordenação será sempre necessária, independente do arcabouço teórico utilizado para tratar das políticas públicas. Esses diferentes arcabouços influenciam na compreensão, definição e necessidade de coordenação da política, pois envolve atores, instituições e políticas diversas. A definição de coordenação permite identificar as diferentes dimensões que uma unidade gestora de políticas públicas precisa considerar ao elaborar e implementar uma política pública. Assim, é de fundamental importância, especialmente para os que atuam na Gestão Pública, olhar mais de perto quais são Políticas Públicas existentes no município e identificar os beneficiários em potencial, propondo ações de melhoria para se fazer valer o papel do Estado.

2.4.3 Desmonte/ Desmantelamento das Políticas Públicas

Além dos desafios existentes para implementar uma política pública, há que se considerar também que tal política pode sofrer um desmonte no decorrer do tempo ou quando há uma troca de gestão governamental. Nas palavras de Sabourin (2021), esse desmantelamento das políticas pode estar ligado à regressão da democracia, como também relacionado à generalização das políticas neoliberais.

Antes de tudo é necessário identificar os motivos que impulsionam as decisões dos gestores públicos de iniciar um processo de desmonte das políticas públicas, que são analisados a partir da percepção que os gestores têm dos custos e benefícios políticos que tal ação pode gerar para si próprios. Bauer *et al.* (2013) *apud* Sabourin (2021) distinguem vários fatores que podem causar um momento crítico e levar ao fim de uma política pública, conforme mostra o Quadro 1, abaixo:

Quadro 1: Fatores que podem levar ao fim de uma política pública

FATORES EXPLICATIVOS
Fatores externos: Crise financeira internacional ou a onda neoliberal, entre outros;
Oportunidades e constrangimentos institucionais: natureza do sistema eleitoral, configuração dos partidos políticos, decisão do tribunal constitucional
Fatores situacionais: resultado o ciclo de eleições, decisão de uma autoridade supragovernamental.
ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DOS GOVERNANTES
Desmantelamento por defeito: Adotado quando os custos da decisão podem ser altamente negativos para os governantes. Marcado pela ausência da tomada de decisão formal (para não alertar a opinião pública) e pela baixa visibilidade na redução do nível dos serviços existentes;
Desmantelamento por mudança de área: Consiste em mudar a arena de uma política para agências mais fracas, evitando assim os custos do processo. Existe uma tomada de decisão formal, mas com baixa visibilidade e pelo baixo custo político;
Desmantelamento Simbólico: Importa que a intenção de desmontar seja clara e diretamente atribuída aos formuladores de políticas. As declarações políticas não levam necessariamente a feitos e resultados, mas permanecem simbólicas. Podem ser o resultado de restrições institucionais, mas também de mecanismos de manipulação da opinião pública pelos tomadores de decisão;
Desmantelamento Ativo: Ocorre quando os governantes estão convictos de que as ações de desmantelamento são a decisão mais apropriada e vantajosa para eles e os interesses que defendem, quer por razões políticas e eleitorais, quer por razões ideológicas.

Fonte: Adaptado de Bauer *et al.* (2013) *apud* Sabourin (2021).

Sabourin (2021) apresenta que no contexto brasileiro o desmonte mais crítico e impactante a longo prazo, foi aquele das políticas sociais durante o governo Temer (2016-2017) que reduziu significativamente o orçamento da saúde e educação. No governo Bolsonaro evidencia-se que o desmantelamento simbólico das políticas direcionadas à agricultura teve duas faces. Ao passo que algumas políticas foram cortadas (política nacional de agroecologia e produção orgânica ou o apoio às comunidades indígenas e povos tradicionais); outras associadas ao governo anterior do Partido dos Trabalhadores, foram anunciadas com muita publicidade. Em síntese, apesar do intenso nível discursivo, por diversas razões (técnicas, constitucionais ou administrativas) o desmantelamento não foi totalmente realizado ou completado.

Delgado e Zimmermann (2022) corroboram ao exposto acima, destacando que uma das primeiras ações de desmonte no Governo Temer foi a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, que era uma importante institucionalidade nas ações de combate à insegurança alimentar, que mantinha importantes políticas públicas como o Pronaf, o PAA e a ATER. Segundo os autores, o processo de desmonte seguiu com mais intensidade no Governo Bolsonaro, visto que já no primeiro dia de governo foi anunciada a medida provisória (MP) n. 870/2019, que provocou mudanças que descaracterizaram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- SISAN, com cortes de orçamento, extinção de órgãos relevantes e desmantelamento de equipes técnicas.

Para compreender os diferentes momentos do programa, Perin *et al.* (2021) sintetizam o PAA em três períodos distintos, a saber:

O inicial (2003-2008) foi de aprendizados e organização dos processos tanto no nível gerencial quanto local. O período intermediário (2009-2013) teve como principais destaques: i) o fortalecimento do programa, marcado pelo protagonismo da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); ii) o surgimento do termo de adesão operacionalizado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e iii) a Operação Agrofantasma, a qual causou uma queda abrupta das operações do programa no fim desse período. No período mais recente (2014-2019), após uma leve retomada inicial de recursos, constatou-se uma contínua redução dos montantes aplicados no PAA, chegando ao fim do período nos menores patamares de sua história. (PERIN *et al.*, 2021)

No que se refere ao PAA houve uma redução significativa dos valores destinados ao programa a nível nacional. Sambuichi *et al.* (2020) apresenta na Tabela 1 abaixo que os maiores investimentos no PAA ocorreram em 2011 e 2012, decaindo em 2013, com uma recuperação parcial em 2014 e 2015. Nos anos seguintes o investimento continuou reduzido devido aos cortes orçamentários causados pela crise econômica e pela redução de gastos do governo federal.

Quadro 2: Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA, 2011 a 2018

Período	Valor aplicado[1] (R\$ milhões)	Quantidades de produtos (mil toneladas)	N. de agricultores (milhares)	N. de municípios beneficiados[2]	N. de entidades beneficiadas (milhares)	N. de atendimentos de beneficiários consumidores (milhões)
2011	1.006,80	465,40	156,6	3429	25,0	12,7
2012	1.157,10	468,90	175,8	3630	23,4	12,8
2013	588,60	253,90	93,4	2635	17,7	8,5
2014	752,60	309,90	112,0	3065	14,2	9,4
2015	668,60	239,30	96,7	2665	11,2	11
2016	426,60	150,80	77,3	2428	11,3	10,7
2017	362,60	143,60	68,2	2456	10,3	9,1
2018	232,70	93,80	53,6	2192	11,1	6,5
TOTAL	5.195,60	2.125,50	454,8	4610	65,1	80,8

1] Valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo IPCA-E;

[2] Inclui os municípios do agricultor que forneceu produtos para o PAA em pelo menos uma modalidade no período e a entidade que recebeu doações da modalidade CDS;

[3] Os totais de beneficiários são apresentados para o total do período sem repetição.

Fonte: Sambuichi *et al.*, 2020.

Mesmo com a redução dos valores aplicados houve uma pulverização maior dos gastos entre os municípios, já que a queda no número de municípios beneficiados não ocorreu na mesma proporção, ou seja, estes passaram a receber valores médios mais baixos, o que na interpretação de Sambuichi *et al.* (2020) pode ter afetado o potencial do programa de promover o desenvolvimento local. No entanto, o fato de continuar presente em um número significativo de municípios indica que o Programa PAA mantém certa capilaridade.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo é detalhada a metodologia adotada neste estudo, abrangendo o delineamento da pesquisa, o tipo, o universo, amostra, seleção dos sujeitos, bem como a forma de coleta de dados. Ao final, são apresentadas algumas limitações do método escolhido.

De acordo com o caráter qualitativo dessa pesquisa, foram entrevistadas 15 (quinze) mulheres rurais escolhidas a partir da rede de relações estabelecidas no meio rural, que aceitaram participar da pesquisa, que apresentam envolvimento com as políticas públicas e com o PAA desde o início do programa, considerando o encontro de suas experiências e histórias de vida. As entrevistas foram gravadas em áudio, transcritas, revisadas e autorizadas pelas mulheres, para que assim pudesse ser feito o registro de suas percepções acerca dos temas tratados nesse trabalho, como políticas públicas, empoderamento feminino, autonomia da mulher, agricultura familiar, etc.

A coleta de dados com as mulheres rurais foi realizada na Cooperativa de Agricultores Familiares de Foz do Iguaçu- COAFFOZ, nas propriedades rurais e na Feira Agroecológica da Vila A, locais estratégicos e onde as mesmas se sentiram “em casa”. Foram feitas perguntas abertas, buscando captar a relação e conhecimento dos entrevistados com o tema abordado e foram encorajados a entrar em detalhes, a exprimir sentimentos e crenças, a relatar características pessoais e experiências passadas. As entrevistadas estão identificadas no texto como MR1, MR2 (mulher rural1, mulher rural2 e assim por diante) de acordo com a ordem de entrevista. Já os 03 gestores públicos entrevistados serão citados no texto como Diretor, Gestor e Técnico, respectivamente.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para o presente estudo foi adotada a classificação de pesquisa apresentada por Vergara (2003), que considera que existem diferentes maneiras de classificar metodologicamente uma pesquisa. A autora propõe dois critérios básicos de classificação: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, uma pesquisa pode ser: exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista. Já quanto aos meios, pode ser: pesquisa de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

Quanto aos fins, a pesquisa da dissertação foi descritiva e explicativa. Na pesquisa descritiva se expõe as características de determinada população e pode-se estabelecer correlações entre variáveis. Já a pesquisa explicativa tem como foco esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno (VERGARA, 2003). Sendo assim, esta pesquisa de dissertação teve caráter descritivo, pois foram avaliadas percepções, expectativas, sugestões e grau de envolvimento e satisfação das mulheres rurais em relação a uma política pública. Do mesmo modo possui caráter explicativo, pois visou explicar a razão do PAA ser o programa que mais aderiu ao perfil das mulheres rurais no município de Foz do Iguaçu.

Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, documental, participante, de campo e estudo de caso. Bibliográfica, ancorada em materiais como livros, artigos, dissertações, teses, leis e decretos relacionadas ao tema: “Mulheres Rurais”, bem como uma análise das políticas públicas nacionais direcionadas a elas, e na sequência feito um debate sobre os conceitos e papel do Estado na implementação das políticas públicas. A pesquisa também foi documental, porque utilizou-se de relatórios e documentos de trabalhos internos da SMDC de Foz do Iguaçu, que é o órgão público responsável por gerenciar o PAA no município. Pretendeu-se utilizar os pressupostos da pesquisa participante que é definida por Brandão (1998, p. 43) como sendo *“a metodologia que procura incentivar o desenvolvimento autônomo (autoconfiante) a partir das bases e uma relativa independência do exterior”*. Segundo o autor, nesta pesquisa a população envolvida objetiva identificar seus problemas, analisá-los e buscar as soluções adequadas, sendo que o pesquisador está engajado na vida do grupo.

É importante, portanto, salientar que os participantes de determinada pesquisa não têm suas funções resumidas a delegação de tarefas, pois todos são detentores do conhecimento produzido e colaboradores na pesquisa. A vantagem dessa técnica é que ela dá mais liberdade a pesquisa, considerando que existe flexibilidade para adaptações que podem ser ajustadas no decorrer de entrevistas e suas principais características residem no fato de *“[...] apoiar-se em teorias e hipóteses que se relacionam com o tema de pesquisa; descrever e explicar os fenômenos analisados e que o aluno/pesquisador seja atuante no processo de coleta de informações”* (TRIVINOS, 1987, p. 146). Para esta dissertação foi realizada pesquisa de campo, porque coletou-se dados junto aos implementadores de políticas públicas e mulheres rurais participantes do PAA. Por fim, possuiu caráter de estudo de caso, considerando que se investigou em profundidade uma determinada população.

Considerando que não foram localizados, nem na literatura e nem tampouco nos estudos científicos pesquisados, um trabalho detalhado sobre o processo de implementação de políticas públicas para mulheres rurais em Foz do Iguaçu, construiu-se um roteiro semiestruturado (Quadros 2 e 3) para as entrevistas a partir dos elementos apresentados no referencial teórico (agricultura familiar, políticas públicas, Implementação de Políticas Públicas, Programa de Aquisição de Alimentos), visando levantar informações pertinentes ao setor público e demais estudos futuros referentes ao tema.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

População amostral ou amostra é uma parte do universo (população) escolhida segundo algum critério de representatividade (VERGARA, 2003). Conforme a autora existem dois tipos de amostra: probabilística, baseada em procedimentos estatísticos, e não probabilística (por acessibilidade e por tipicidade). Para este estudo de dissertação a amostra foi definida pelo critério de acessibilidade, que segundo Vergara (2003) se distancia de qualquer procedimento estatístico, selecionando elementos pela facilidade de acesso a eles. A amostra foi constituída de duas maneiras conjugadas: a) seleção de gestores públicos que participaram/participam da implementação do programa no município; b) indicação das mulheres rurais que deveriam ser ouvidas na pesquisa, levando em conta o grau de envolvimento das mesmas com o PAA, sendo esta indicação feita pelos gestores entrevistados.

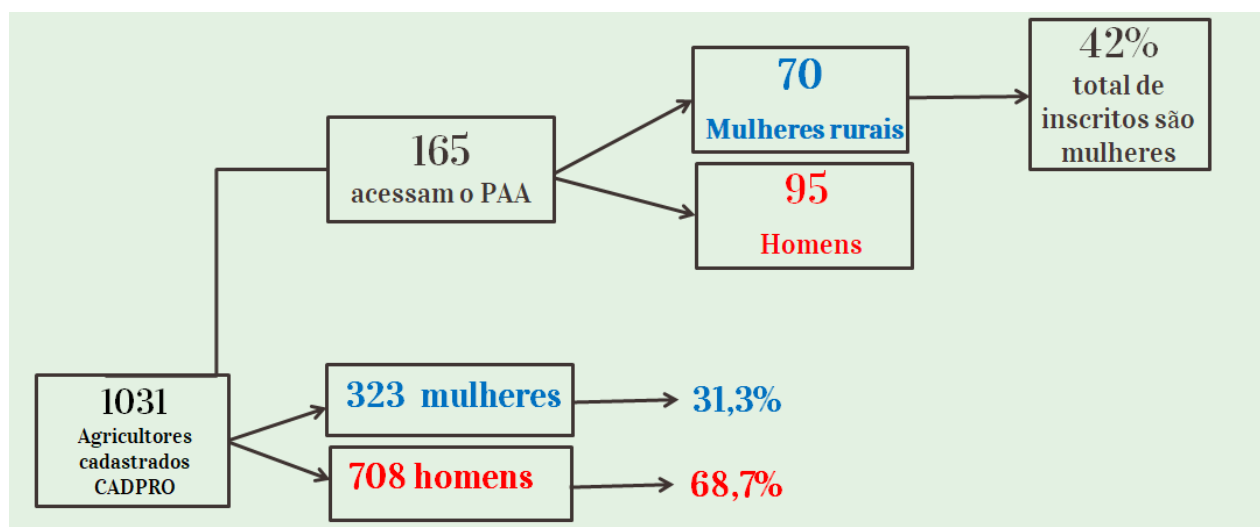
No ano de 2023 tem-se um total de 323 mulheres cadastradas no CADPRO em um universo de 1031 produtores rurais, o que corresponde ao percentual de 31,3% da agricultura formalizada no município. Do número total de agricultores formalizados (1031), apenas 165 acessam o PAA, sendo 95 homens e 70 mulheres, conforme demonstram as figuras 6 e 7 abaixo:

Figura 6: Relatório do número de produtores rurais em Foz do Iguaçu



Fonte: sefanet.pr.gov.br

Figura 7: Relatório do número de mulheres cadastradas no CADPRO e que acessam o PAA



Fonte: Adaptado de sefanet.pr.gov.br

O universo da pesquisa de campo foi um grupo de mulheres rurais inscritas no PAA e também um grupo de gestores públicos, que inclui Diretores, Chefes de Departamento e Assessores da SMDC, que atuaram na implementação do programa em Foz do Iguaçu, perfazendo um total 15 mulheres rurais e 03 gestores públicos entrevistados. Howlett *et al* (2013) consideram que analisar a participação dos atores beneficiários de um conjunto de políticas públicas, bem como sua representatividade se torna um fator importante para avaliar o processo de implementação. Esses atores muitas vezes possuem um conhecimento significativo sobre problemas políticos que os afetam e que não devem ser

desprezados pelos políticos e burocratas responsáveis pela implementação dos programas. Partindo dessa premissa é que se identificou o público a ser entrevistado neste estudo. Foram selecionados como sujeitos da pesquisa mulheres rurais beneficiárias e atores implementadores do PAA no município de Foz do Iguaçu.

Dentre os atores implementadores, aqueles que representam os principais órgãos envolvidos na implementação do programa. Assim, foi entrevistado o gestor atual do PAA no município e servidores da SMDC que atuaram desde o início do funcionamento do programa no município.

Dentre os atores beneficiários, que é o foco principal da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com mulheres rurais inseridas no PAA desde o início do programa, visando identificar as principais dificuldades de acesso, limitações e potencialidades encontradas ao longo do tempo. Essas mulheres foram escolhidas com vistas a verificar seu nível de participação no processo de desenvolvimento e implementação de políticas públicas e avaliar sua percepção sobre o funcionamento e eficácia do programa¹². Buscou-se selecionar mulheres que representassem uma amostra significativa da diversidade de produtos entregues ao PAA no município, a saber: i) piscicultura; ii) panificados; iii) hortaliças; iv) frutas, sendo essas quatro categorias distintas encontradas no funcionamento do programa em Foz do Iguaçu. Vale ressaltar que, por se tratar de pesquisa de opinião, sem identificação do pesquisado, não é necessário autorização prévia do comitê de ética da Universidade, conforme previsto na Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde que determina diretrizes éticas específicas para as ciências humanas e sociais. Para preservar o sigilo das informantes, na descrição dos resultados no próximo Capítulo, as falas são apresentadas numeradas com a sigla MR, que significa Mulheres Rurais. As entrevistas foram realizadas entre os meses de abril a agosto de 2022, momento em que as restrições de contato físico devido à pandemia estavam mais flexíveis, permitindo a realização das entrevistas pessoalmente. Em média, as entrevistas duraram 40 minutos, com exceção de uma, sendo da categoria de piscicultura que durou 1h35min. Ao final da pesquisa foram contabilizadas 11 horas de entrevistas com as beneficiárias, que foram transcritas e analisadas.

Para Rua (1997) quando uma política envolve diferentes níveis de governo -

¹² Eficácia: consiste em fazer aquilo que efetivamente precisa ser feito. É a capacidade de determinar metas e medidas certas para alcançá-las. Eficiência: consiste em fazer bem-feito, significa fazer mais com menos recursos. Em síntese: "Administrar com eficácia significa atingir os objetivos planejados. Já agir com eficiência implica utilizar corretamente os recursos disponíveis." (JACOBSEN, 2012, p. 37)

federal, estadual, municipal - a implementação se apresenta como uma questão problemática, visto que o controle do processo se torna mais complexo. Mesmo quando se trata apenas do nível municipal, ainda há que se considerar a importância dos vínculos entre diferentes organizações locais para o sucesso da implementação, imagine quando se trata de uma política nacional. Dessa forma, algumas questões (Quadro 3) foram direcionadas a três (03) gestores implementadores do programa, no intuito de compreender quais as dificuldades que encontram para implementar as políticas públicas voltadas às mulheres rurais e por que dentre as políticas nacionais apenas o PAA se destaca. Estas entrevistas foram realizadas no período de abril a agosto de 2022. Em média, as entrevistas duraram 40 minutos, com exceção da entrevista realizada com o Diretor da SMDC, que durou 1h08min. Ao final da pesquisa foram contabilizadas 2h30min de entrevistas com os gestores públicos, que foram transcritas e analisadas.

Quadro 3: Questões do roteiro semiestruturado aplicadas no questionário para os implementadores do PAA em Foz do Iguaçu, Paraná.

QUESTÕES	RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS E HIPÓTESES
1 - Conhece as políticas públicas nacionais direcionadas às mulheres rurais?	Objetivo 2 Hipótese 1
2 - Tem conhecimento de políticas públicas direcionadas às mulheres rurais no município de Foz do Iguaçu?	Objetivo 2 Hipótese 1
3 - Por que poucas políticas voltadas para o rural incorporam as mulheres?	Objetivo 1 2 Hipótese 2
4 - Na sua opinião, por que algumas políticas públicas específicas para as mulheres rurais não funcionam aqui em Foz?	Objetivo 1 2 Hipótese 1 e 2
5 - Quais principais problemas enfrentados pelas mulheres rurais ao acessarem as políticas públicas?	
6 - Há quanto tempo está envolvido na gestão do PAA? Quais mudanças a secretaria teve de fazer para continuar sendo beneficiada com o programa?	
7 - Quais as razões que levaram cidade a procurar o programa? Desde quando a cidade é beneficiada pelo programa PAA?	
8 - Como se dá o acesso ao PAA? Quais dificuldades de acesso?	
9 - O que foi necessário para que a implementação do programa ocorresse? Houve alguma iniciativa que não estava descrita na política?	Objetivo 1 e 2 Hipótese 1
10 - Quais principais ações do poder público municipal e estadual para viabilizar a execução do programa?	Objetivo 1 e 2 Hipótese 1
11 - Qual estratégia adotada para inserir as mulheres	Objetivo 2 4

no PAA?	Hipótese 3
12 - O critério adotado de priorização mínima de 40% de mulheres como beneficiárias do PAA favoreceu e aumentou a participação das mulheres?	Objetivo 4 Hipótese 3
13 - Em sua opinião, esse programa possui debilidades na implementação? Se sim, quais?	Objetivo 1 2 Hipótese 1
14 - Que ações e mudanças você indicaria na implementação do programa para gerar melhorias aos beneficiários fornecedores e consumidores?	Objetivo 3 e 4 Hipótese 3

Elaborado pela autora.

Conforme Medeiros (2015), a implementação é uma fase determinante para o sucesso de uma política. Constitui-se no momento de transformar intenções políticas em ações concretas. Neste momento da implementação as funções administrativas como liderança e coordenação de ações são colocadas à prova. Assim, o questionário elaborado às mulheres beneficiárias do PAA visa identificar as iniciativas realizadas pelo município na execução do programa, bem como dificuldades apresentadas e as estratégias adotadas para garantir a participação prioritárias das mulheres rurais como prevê o Art. 4º da Resolução Grupo Gestor do PAA - GGPA n° 44 de 16/08/201, que assegura que nas modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea será exigida a participação de, pelo menos, 40% (quarenta por cento) de mulheres do total de produtores fornecedores. Sendo assim, para analisar as dificuldades de implementação do PAA, bem como seus limites e potencialidades sob o ponto de vista das mulheres rurais, desenvolveu-se variáveis de análise pré-definidas (Quadro 4), no intuito de identificar os elementos constitutivos que permitem avaliar os resultados obtidos com a execução do programa a nível local. O quadro abaixo foi baseado no modelo criado no artigo: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Política Pública promotora do desenvolvimento local em Foz do Iguaçu¹³ (NASCIMENTO e NASCIMENTO, 2020, no prelo). O quadro foi adaptado para atender as necessidades específicas do presente trabalho.

A variável Perfil das Mulheres Rurais foi adotada neste estudo para permitir o conhecimento do contexto em que as mulheres rurais de Foz do Iguaçu estão inseridas e está vinculada ao objetivo específico 1 e hipótese 2. Dentro dessa variável os elementos constitutivos se relacionam com os indicadores, permitindo traçar um perfil e assim

¹³ O artigo está em processo de avaliação para publicação e foi produzido no âmbito da disciplina Tópicos Especiais em Desenvolvimento, ministrada pelo docente Daniel Teotonio do Nascimento, no curso de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento no ano de 2020.

identificar se o nível de escolaridade e a divisão do trabalho na propriedade interferem ou não no processo de buscar informações e acessar o PAA.

O PAA possui como um dos seus objetivos o fortalecimento das economias locais com a geração de trabalho e aumento da renda na agroindústria familiar. Neste sentido, a variável Economia possui ligação com o objetivo específico 3 do presente estudo, pois os elementos constitutivos alinhados aos indicadores e às perguntas permitem identificar se na visão das beneficiárias os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação. Na variável Empoderamento é feito um resgate sobre a participação das mulheres em organizações representativas, sendo essa variável relacionada aos objetivos específicos 1 e 4 e hipótese 3. Os elementos constitutivos de empoderamento pretendem estimular as entrevistadas a refletir sobre a participação nas cooperativas, associações, bem como se dá essa participação, se possuem cargos de chefia, se contribuem nas reuniões com opiniões e sugestões. Para finalizar apresenta-se a variável Satisfação das mulheres rurais em relação ao PAA que está vinculada aos objetivos específicos 1, 3 e 4 e hipótese 1 e 2. Dentre os elementos constitutivos há de se destacar os efeitos sociais do programa, visto que o intuito das perguntas elaboradas foi de identificar quais as principais mudanças após a participação no PAA. Para além dos recursos econômicos, busca-se verificar se as mulheres rurais sentem-se valorizadas na sua comunidade, na sua família e se o conhecimento e participação nas políticas públicas trazem de alguma forma gera empoderamento feminino. Para melhor visualização das questões do roteiro semiestruturado aplicado nas entrevistas com as mulheres rurais pesquisadas segue abaixo o Quadro 4:

Quadro 4: Elementos Constitutivos analisados com base nas variáveis: Perfil das mulheres rurais, Acesso às políticas públicas, Economia, Empoderamento e Satisfação das Mulheres Rurais em relação ao PAA.

VARIÁVEIS	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	INDICADORES	QUESTÕES DO ROTEIRO SEMIESTRUTURADO PARA MULHERES RURAIS	RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS E HIPÓTESES
PERFIL DAS MULHERES RURAIS	Categoria de produção	Panificados	Qual categoria de entrega que participa?	Variável relacionada ao objetivo específico 1 e hipótese 2.
		Hortifrutigranjeiros		
		Piscicultura		
		Feiras agroecológicas		
		Produção Individual		
	Escolaridade	Sem escolaridade	O nível de escolaridade interferiu no seu acesso aos programas e políticas públicas?	
		Ensino Fundamental		
		Ensino Médio		
		Ensino Superior		
		Pós-graduação		
	Responsabilidade pela propriedade	Mulher	Quem é o responsável pela propriedade?	
		Mulher e o companheiro	Como ocorre a divisão destas tarefas na propriedade?	
		Mulher e a família		
	Planejamento das atividades produtivas	Mulher	Quem é o responsável pela organização do trabalho produtivo?	
		Mulher e o companheiro	Você se ocupa de que produção/criações?	
		Mulher e a família		
		Homem	Qual é a principal fonte de renda da propriedade?	
ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	Envolvimento com as políticas públicas	Programa de Aquisição de Alimentos – PAA	Conhecem as políticas públicas que atendem as mulheres rurais?	Variável relacionada objetivos específicos 1 e 4, bem como a hipótese 1.
		PNAE	Quais as políticas que atendem as mulheres rurais você conhece? Qual sua avaliação sobre elas?	
		Pronaf Mulher		
		Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNDTR		

		Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais – POPMR		
		Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres – ATER		
	Obtenção de informação para acessar a política pública	Associação/Cooperativa	Como foi o primeiro contato com o PAA?	
		Agente público municipal		
		Articulador do PAA – CAPA		
		Comunidade		
		Notícias em jornais		
	Participação social	Desde quando participa do PAA	Como era a participação nas políticas públicas antes do PAA? Você acha que participar do PAA influenciou seu conhecimento sobre outras políticas públicas? Explique. Como é sua participação nas políticas públicas depois de começar a participar do PAA?	
		Quais programas participava antes		
		Mudanças com o PAA		
	Limitações para a participação no PAA	Entendimento sobre as leis	Quais as principais dificuldades de acesso às políticas públicas, sobretudo ao PAA? Você acha que isto é diferente para os homens? E depois que acessa, para continuar participando? Você acha que isto é diferente para os homens?	
		Capacitação		
		exigências burocráticas		
		Logística		
		Assistência Técnica		
ECONOMIA	Autonomia Econômica	Participação na renda familiar	Você tem autonomia para gerir a renda advinda do acesso ao PAA? Você acha isso importante? Explique	Variável relacionada ao objetivo específico 3.
		Impacto do PAA sobre a renda		
		Bens adquiridos com recursos do PAA		
	Aspectos financeiros	Preços recebidos pelos produtos	Houve alteração na renda familiar após sua inserção no PAA? Você diria que foi um aumento baixo, médio ou alto? Explique.	
		Aumento da produção		
		Melhorias na propriedade familiar		
		Aumento da renda mensal		
	Desenvolvimento local	Geração de renda em diversos setores do município	Você entende que o PAA propicia o desenvolvimento local? Explique?	

		Busca de novos mercados		
		Preço justo ao consumidor final		
		Inserção dos produtos da agricultura familiar em grandes mercados do município		
EMPODERAMENTO	Participação em organização representativa	Cooperativa	Você participava em organização representativa antes do acesso ao PAA?	Variável relacionada objetivos específicos 1 e 4 e hipótese 3.
		Associação		
		Feiras livres		
		Produção individual		
	Qualidade da participação na organização	Presidenta	Como se dá sua participação na cooperativa/associação? Contribui com opiniões e sugestões nas reuniões?	
		Diretora		
		Secretária		
		Associada sem cargo diretivo		
	Protagonismo familiar	Mulher	Quem é o Titular da Nota Fiscal de Produtor Rural na propriedade? Qual sua opinião sobre isto? Como foi a decisão sobre titular da nota?	
		Mulher e o Companheiro		
		Homem		
		Outro membro familiar		
SATISFAÇÃO DAS MULHERES RURAIS EM RELAÇÃO AO PAA	Efeitos sociais do PAA	Valorização na família e comunidade	Como o PAA mudou sua a valorização feita pela família ou comunidade para a atividade produtiva? Estar no PAA mudou a visão que sua família e comunidade têm de você?	Variável relacionada objetivos específicos 1, 3 e 4 e hipótese 1 e 2.
		Percepção de mudanças em seu Cotidiano		
		Efeitos na vida em comunidade e demais meios sociais		
	Benefícios do programa	Percepção sobre a Política Pública PAA	Na sua opinião, quais as principais contribuições advindas com o PAA para você como mulher rural? E para sua família? Para a comunidade/município?	
		Entendimento sobre as políticas públicas		
		Uso de novas tecnologias		
		Diversificação de produtos ofertados		
	Informação e capacitação	Apoio dos órgãos públicos	Na sua opinião há políticas no município que facilitem o acesso das mulheres? O que você sabe sobre políticas para	
		Percepção sobre a prioridade dada pelo PAA aos produtores de orgânicos e mulheres		

		Documentação exigida pelo PAA	mulheres rurais no Município? Como você tomou conhecimento do PAA? O que você acha que seria necessário fazer para que as mulheres tivessem mais informação? Para que acessassem mais as políticas públicas?	
--	--	-------------------------------	---	--

Fonte: Adaptado de Nascimento e Nascimento (2020, no prelo).

Legenda:

Objetivo Específico 1: Identificar quais as principais dificuldades que as Mulheres Rurais enfrentam para acessar o PAA;

Objetivo Específico 2: Identificar as principais limitações encontradas pelos gestores para implementar políticas públicas, sobretudo o PAA;

Objetivo Específico 4: Identificar mecanismos que poderiam contribuir para uma maior participação das mulheres no PAA e em outras políticas públicas.

Hipótese 1: Existem políticas públicas direcionadas às Mulheres Rurais a nível nacional, mas que não são executadas a nível municipal devido às limitações de recursos humanos e financeiros;

Hipótese 2: A invisibilidade feminina no meio rural dificulta o acesso a mercados formais e também às políticas públicas voltadas ao rural;

Hipótese 3: A participação das mulheres de forma organizada em cooperativas/associações torna o acesso ao programa mais ativo e simplificado.

3.3 COLETA DE DADOS

Em relação à coleta de dados, os procedimentos ocorreram em três etapas. A primeira etapa, realizada no segundo semestre de 2020, consistiu no levantamento de informações correlatas ao tema, através de livros, dissertações, artigos, legislações, dentre outros. Verificou-se os conceitos, etapas e o processo de implementação das políticas públicas, o papel do Estado, bem como o histórico das políticas públicas direcionadas às mulheres rurais.

No ano de 2021 foi iniciada a segunda etapa da pesquisa de dissertação. Realizou-se o levantamento de informações gerais sobre o PAA, buscando enfatizar o período de execução em Foz do Iguaçu, sendo os registros formais encontrados a partir do ano de 2013. A terceira etapa foi aprofundada em 2022. A obtenção de dados deu-se por meio de pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas, em razão de ser a que mais se aproxima de uma conversação, de um diálogo entre a entrevistadora e as entrevistadas: *“A compreensão dos mundos da vida dos entrevistados e de grupos sociais especificados é a condição sine qua non da entrevista qualitativa”* (BAUER e GASKELL, 2017, p. 65).

A análise qualitativa é a mais apropriada para este estudo em questão, pois de acordo com Gil (2002) a análise qualitativa é menos formal do que a análise quantitativa, sendo a mais adequada para estudos que objetivam o aprofundamento de fenômenos sociais. Antes de cada entrevista ser iniciada foi explicado aos entrevistados o objetivo e a relevância da pesquisa, a importância de sua colaboração, bem como garantida a confidencialidade.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de abril a agosto de 2022, momento em que as restrições de contato físico devido à pandemia estavam mais flexíveis, permitindo a realização das entrevistas pessoalmente. Em média, as entrevistas duraram 40 minutos, com exceção de uma, sendo da categoria de piscicultura que durou 1h35min. Ao final da pesquisa foram contabilizadas 11 horas de entrevistas com as beneficiárias, que foram transcritas e analisadas. A coleta de dados com as mulheres rurais foi realizada na Cooperativa COAFFOZ e na Feira Agroecológica da Vila A, locais estratégicos e onde as mesmas se sentiram “em casa”. No quesito faixa etária, a maioria das entrevistadas se encontram na faixa de 50 a 60 anos de idade, tendo uma variação de 28 a 66 anos de idade.

Com os gestores públicos as entrevistas foram realizadas entre os meses de abril a

agosto de 2022, na sede da SMDC com o Diretor de Agropecuária, cargo comissionado que foi gestor do programa de 2005 a 2012; O gestor atual do programa que desenvolve suas ações desde 2013 (cargo estatutário de Técnico Agrícola); bem como junto ao técnico em ATER que atualmente está vinculado ao CAPA¹⁴ e acompanhou toda a trajetória de implementação do programa. Os entrevistados serão citados no texto como Diretor, Gestor e Técnico, respectivamente.

Foram feitas perguntas abertas, buscando captar a relação e conhecimento dos entrevistados com o tema abordado e foram encorajados a entrar em detalhes, a exprimir sentimentos e crenças, a relatar características pessoais e experiências passadas.

Foram entrevistados três (03) gestores públicos e quinze (15) mulheres rurais, pois *“a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão”*. (BAUER e GASKELL, 2017, p. 68). Deve-se ainda colocar um limite máximo ao número de entrevistas que é necessário fazer e possível de analisar. Importante é ter claro que permanecendo todas as coisas iguais, aplicar mais entrevistas não melhorará a qualidade ou levará a uma compreensão mais detalhada: *“Para cada pesquisador, este limite é algo entre 15 e 25 entrevistas individuais, e ao redor de 6 a 8 discussões com grupos focais”* (BAUER e GASKELL, 2017, p. 71).

Adicionalmente é importante destacar que a prática profissional vivenciada junto aos agricultores familiares do município, a qual exerce desde 2012, concursada na função de Assistente Administrativo, contribuiu na coleta de informações e realização das entrevistas. Apesar de não ser um cargo que atua diretamente com os agricultores, assumi uma Divisão de Projetos e Extensão Rural, que auxilia em ações em prol da agricultura familiar no município. Neste contexto, o acesso às informações sobre as políticas públicas executadas pela Secretaria Municipal da Agricultura foi facilitado, bem como a interação com os gestores públicos, agricultores e agricultoras familiares, o que contribuiu para a realização das entrevistas. No processo de implementação do programa que iniciou em 2005, não fazia do quadro de servidores da prefeitura. No entanto, no ano de ingresso (2012), participei indiretamente de algumas reuniões realizadas na tentativa de uma busca ativa de mulheres agricultoras para ingressar no PAA, visando atender a Resolução do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPA n° 44 de 16/08/2011, que assegura que nas modalidades de Compra da Agricultura Familiar com

¹⁴CAPA é a instituição vinculada à Prefeitura por meio de contrato para realizar as atividades de ATER-Assistência Técnica e Extensão Rural junto aos agricultores do município.

Doação Simultânea seja exigida a participação de, pelo menos, 40% (quarenta por cento) de mulheres do total de produtores fornecedores.

3.4 ANÁLISE DO DISCURSO COMO PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Para a presente pesquisa será adotada a Análise de Discurso, seguindo a linha francesa, que tem como seu precursor Michel Pêcheux (1993). A publicação de Análise Automática do Discurso em 1969 por Pêcheux marca o estudo sobre a Análise de Discurso que se estabelece na França. Em seus escritos, o autor apresenta uma forma distinta de pensar a linguagem, não se limitando ao que é escrito no texto, mas levando também em consideração o sentido, a história e o sujeito; instrumentos fundamentais para a compreensão de determinado discurso.

Nessa mesma linha de pensamento, Caregnato e Mutti (2006) abordam que a Análise do Discurso é uma construção linguística que se relaciona ao contexto social do texto. Para as autoras é uma metodologia de pesquisa que objetiva interpretar o discurso e se caracteriza como um método qualitativo de análise. Sendo assim, pode-se entender que tanto o contexto político, social e cultural pode influenciar nas ideologias que o discurso reproduz.

Existem dois tipos de análises: a de Discurso e de Conteúdo. Embora aparentemente semelhantes, carregam diferenças em seu entendimento. Em síntese, a Análise de Discurso - AD trabalha com o sentido do discurso e a Análise de Conteúdo - AC com o conteúdo do texto. Ao contrário da AC a AD trabalha com o sentido e não com o conteúdo do texto, sentido este, que não é traduzido, mas produzido. Em outras palavras: *“pode-se afirmar que o corpus da AD é constituído pela seguinte formulação: ideologia + história + linguagem”* (CAREGNATO e MUTTI, 2006, p. 680). A ideologia pode ser entendida como o posicionamento que o sujeito assume quando se conecta a um discurso; a história representa o contexto sócio histórico e a linguagem seria a materialidade do texto fornecendo dicas do sentido que o sujeito pretende dar. Portanto, na AD a linguagem não para no texto, vai além, trazendo a memória coletiva constituída socialmente.

Assim como a teoria apresenta que na AD não se descobre nada novo, apenas faz uma nova interpretação de dado discurso, o mesmo ocorreu na pesquisa de campo, na qual as entrevistadas não forneceram informações tão distintas das esperadas; mas fizeram uma releitura da situação-problema já identificada. Para além das respostas

dadas, foi analisado a pessoa e a linguagem em relação ao contexto, que pode representar desde o ambiente em que estão inseridos, até a situação econômica, política, social, etc. Por isso, entende-se que este é o melhor método de análise para o presente estudo, pois é possível compreender desde as dificuldades particulares das entrevistadas e as dificuldades burocráticas de implementação que interferem ou não na eficiência de uma política pública.

3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Vergara (2003) afirma que todo método tem possibilidades e limitações. No presente estudo, uma limitação encontrada foi a dificuldade logística de reunir as mulheres num determinado local para realizar as entrevistas. Devido à disponibilidade de tempo e dinâmica da entrevista, muitas optaram por responder as questões de maneira individualizada. Assim, optou-se por ir até o local de atuação dessas mulheres, onde se sentiram mais seguras e confortáveis para expor suas opiniões de forma mais tranquila. Vale ressaltar que não foi possível obter resposta de toda a população beneficiária da política pública em tela, pois muitas vezes se encontravam em atividades particulares, viagens, acarretando na impossibilidade de atingir toda a população. O gestor municipal do programa forneceu uma lista com a relação dos agricultores participantes do PAA, assim, foi possível realizar entrevistas com 15 mulheres rurais de um total de 70 que constavam na listagem fornecida. Algumas não foram localizadas e outras optaram por não participar da pesquisa.

Outro fator limitador diz respeito à pesquisa documental, dado que pretendeu-se levantar documentos internos em órgãos governamentais. Nos setores públicos pesquisados (Prefeitura e Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IDR-PR) não há material impresso nem muitos dados sobre as políticas públicas destinadas às mulheres rurais. As poucas informações que existem são repassadas verbalmente e pesquisadas a nível nacional, pois localmente não há destinação de ações específicas às mulheres rurais promovidas pela gestão pública. Existem iniciativas destinadas à Agricultura Familiar com critérios que englobam e favorecem as mulheres rurais, que é o caso da política pública PAA.

Foram realizadas entrevistas individuais em detrimento das entrevistas em grupo, levando em consideração os marcantes contrastes existentes entre pesquisa acadêmica e pesquisa comercial. Segundo Bauer e Gaskell (2017) a pesquisa acadêmica emprega

entrevista individual de profundidade, enquanto a pesquisa comercial prefere entrevistas em grupo, pois muitas vezes para o setor comercial o tempo é limitado e se torna muito mais prático realizar a pesquisa com grupos focais do que entrevistar o mesmo número de pessoas individualmente. No entanto, no grupo focal pode surgir o problema de nem todos se manifestarem; há também a dificuldade em reunir todos no mesmo horário e local. Tais limitações podem ser evitadas quando se aplica as entrevistas individuais, pois a entrevista pode ser agendada para um tempo e lugar conveniente para o entrevistado; pode-se dar mais atenção; com um entrevistado apenas, é possível obter detalhes muito mais ricos a respeito das experiências pessoais. Dado os fatores apresentados, o método adotado no presente trabalho foi a entrevista individual.

4 AS MULHERES NA AGRICULTURA FAMILIAR DE FOZ DO IGUAÇU E NO PAA

Ao longo de sua trajetória, o PAA em Foz do Iguaçu passou por mudanças de gestão e adequações, com o intuito de aperfeiçoar a implementação da política pública. Nesta seção, além de uma breve caracterização geral do programa e do município, são apresentadas as principais mudanças que marcaram a evolução do programa e as iniciativas dos gestores públicos que influenciaram direta ou indiretamente o desenho e a operação do programa em Foz do Iguaçu e fizeram com que se tornasse um programa de destaque entre os agricultores familiares locais. As informações registradas foram coletadas durante as entrevistas com as mulheres agricultoras e com gestores públicos que participaram desde o início do programa, bem como das percepções da pesquisadora.

O recorte espacial da pesquisa é o município de Foz do Iguaçu, localizado no extremo oeste do Paraná. O Censo Agropecuário de 2017 apresenta os números de estabelecimentos que são gerenciados por mulheres em Foz do Iguaçu - Paraná, que representam 151 (27%) estabelecimentos agropecuários num total de 568, e que possuem atividades diversas, desde produção até a prestação de serviços como o turismo rural e o entretenimento. (IBGE, 2019).

Na agropecuária do Município, predomina a pequena propriedade com um número de 1031 agricultores cadastrados na Nota do Produtor Rural¹⁵, localizados numa área rural de 138,17 km². Deste universo, 165 acessam e participam do PAA e 70 são mulheres, o que corresponde a 42% de inscritos. Os principais cultivos são: soja, milho, trigo, mandioca, fruticultura, produção leiteira e pequenos animais e aves. A agricultura familiar é responsável por cerca de 40% de toda produção agrícola no Município. (SMDC, 2021).

De acordo com o Art. 4º da Lei Complementar nº 296, de 12 de novembro de 2018 que dispõe sobre a área territorial do Município de Foz do Iguaçu, para fins de delimitação das áreas urbanas e rural, as áreas rurais do estão assim distribuídas:

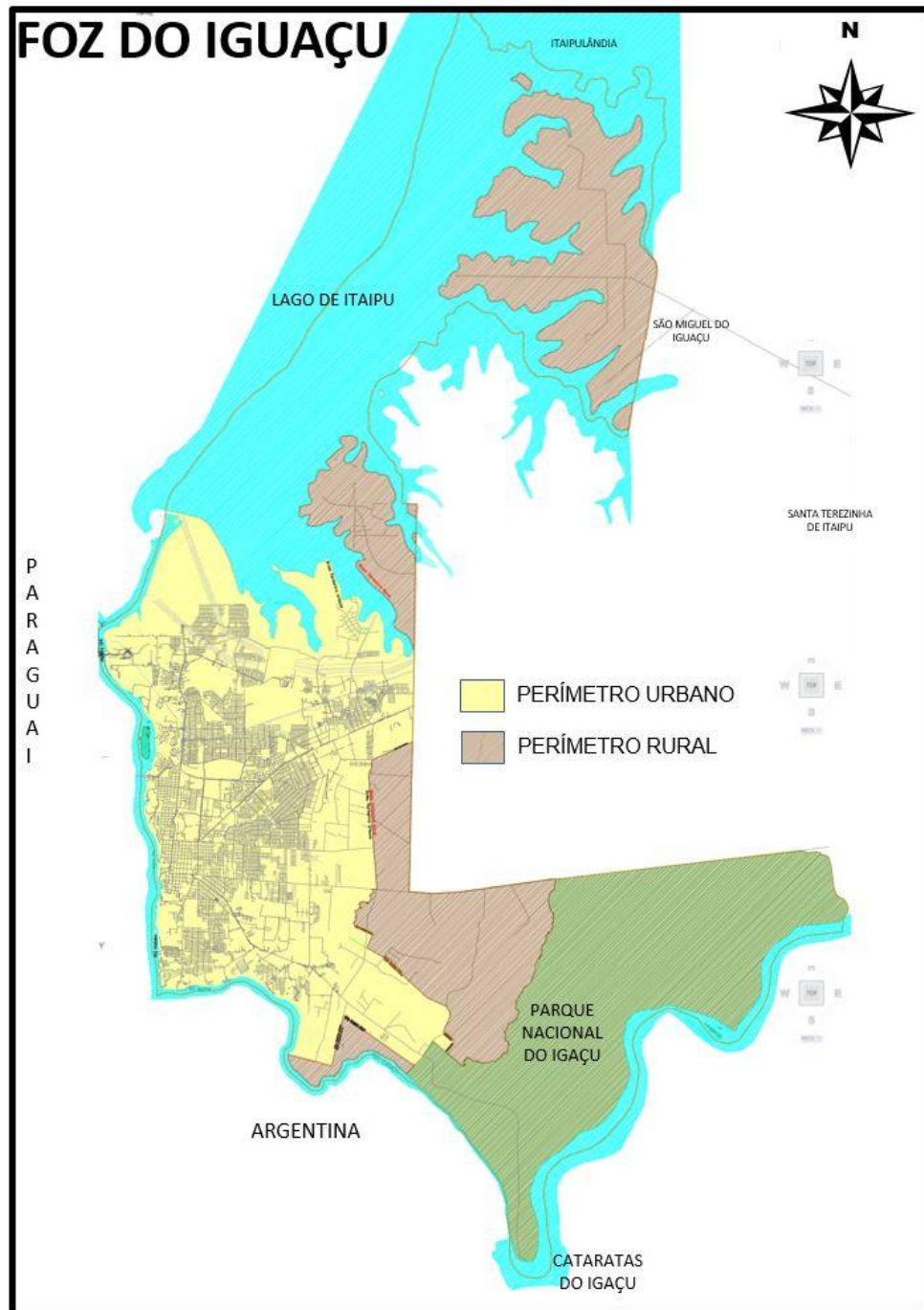
- I - Área rural Norte isolada do Município Sede pelas águas do Lago de Itaipu (Vila Bananal);
- II - Área também ao Norte conhecida como Região do Alto da Boa Vista;
- III - Áreas isoladas e próximas da região do Alto da Boa Vista, limitadas pela divisa municipal e pelas águas do Lago de Itaipu;

¹⁵ É um documento emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar, para fins fiscais, uma operação de circulação de mercadorias. O setor de Nota do Produtor Rural na prefeitura de Foz do Iguaçu é órgão responsável por documentar essa operação a nível municipal.

IV - Áreas ao Sul, região de Aparecidinha, Arroio Dourado, Sanga Funda, Linha Keller, São João, Remanso Grande, parte do Imóvel Foz do Iguaçu - Parte I e parte do Imóvel Cataratas (Gleba 1, Gleba 2 e Gleba 3). (FOZ DO IGUAÇU, 2018).

Ademais, constitui como parte integrante desta Lei Complementar o mapa do perímetro urbano e rural do município de Foz do Iguaçu, conforme apresentado a seguir:

Figura 8 - Mapa do perímetro urbano e perímetro rural de Foz do Iguaçu



Fonte: Lei Complementar nº 296, de 12 de novembro de 2018.

4.1 ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS E O PAA

Considerando que não foram localizados, nem na literatura e nem tampouco nos estudos científicos pesquisados, um trabalho detalhado sobre o processo de implementação de políticas públicas para mulheres rurais em Foz do Iguaçu, construiu-se um roteiro semiestruturado para as entrevistas a partir dos elementos apresentados no referencial teórico (agricultura familiar, políticas públicas, Implementação de Políticas Públicas, Programa de Aquisição de Alimentos), visando levantar informações pertinentes ao setor público e demais estudos futuros referentes ao tema.

Conforme já mencionado, os trabalhos realizados por Rodrigues (2019) e Santos (2018) são estudos mais recentes encontrados que tratam da temática das mulheres rurais no município, mas não focam o processo de implementação. A importância desses estudos reside no fato de ambos tratarem do empoderamento feminino a partir da organização social no espaço rural, sendo essa uma das premissas para a realização da presente pesquisa.

No trabalho de Vargas (2015) o objetivo é analisar a percepção dos beneficiários consumidores (agricultores familiares e entidades socioassistenciais atendidas pelo Banco de Alimentos) quanto ao alcance das propostas e objetivos do PAA. Aproxima-se da proposta de Nascimento (2015) que é desenvolver um modelo para a avaliação da política pública (PAA), capaz de detectar o grau de satisfação dos agricultores familiares, em relação aos aspectos operacionais e socioeconômicos do programa. É importante a leitura desses trabalhos porque já nos traz um delineamento de como os beneficiários locais compreendem a dinâmica do PAA. Assim, pode-se fazer um paralelo com as informações obtidas na prática e o que a teoria apresenta, possibilitando verificar se algumas dificuldades de implementação ainda permanecem ou se foram extintas. O diferencial aqui proposto é analisar o processo de implementação do PAA sob o ponto de vista das mulheres rurais e não das entidades beneficiárias do programa.

Os estudos de Filipak (2017) e Heredia (2006) analisam a questão das políticas públicas para mulheres rurais no Brasil a partir da percepção de movimentos sociais mistos e de mulheres trabalhadoras rurais com o recorte temporal 2003-2015. Em seu trabalho Filipak (2017) apresenta o PAA como uma política pública de gênero para mulheres rurais que é executada de forma transversal e integrada com outras políticas, dado a participação expressiva das mulheres no programa. É possível compreender

como as políticas públicas para as mulheres rurais vão se incorporando à agenda pública e a importância dos movimentos sociais e organismos internacionais neste processo, sendo de fundamental importância para resgatar o histórico das políticas públicas para mulheres rurais, que é abordado neste estudo.

No artigo “Banco de Alimentos como promotor de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Foz do Iguaçu”, Nascimento (2019) apresenta um relato técnico sobre o projeto de aplicação de ações de melhoria na operacionalização do BA de Foz do Iguaçu. A contribuição deste artigo para a pesquisa em questão pode ser compreendida na análise dos problemas identificados no BA que interferem diretamente no processo de execução do PAA. A proposta de ações de melhorias visa qualificar os processos de trabalho do BA, resultando em aspectos positivos aos beneficiários do programa. Segue abaixo o Quadro 5 com os principais estudos encontrados sobre o a realidade local:

Quadro 5 – Levantamento de estudos realizado sobre Políticas Públicas para Mulheres Rurais e Programa de Aquisição de Alimentos.

TIPO	AUTOR E ANO	TÍTULO	LOCAL DE ESTUDO	OBJETIVO DA PESQUISA
1	Rodrigues (2019)	Autonomia das Mulheres por meio do Trabalho: Um Estudo de Caso sobre produção e comercialização em Feiras Agroecológicas de Foz do Iguaçu/Pr	Foz do Iguaçu	Desenvolver um estudo de caso sobre o trabalho das mulheres na produção de alimentos e para a venda nas feiras agroecológicas de Foz do Iguaçu
2	Santos (2018)	Gestão, Participação Social e Os Direitos da Mulher no Espaço Rural do Município de Foz do Iguaçu Paraná	Foz do Iguaçu	Compreender a organização social no espaço rural dando enfoque na emancipação da mulher através dos processos de participação social, dentro dos espaços de administração e trabalhos diversos nas propriedades rurais do município de Foz do Iguaçu, Paraná.

2	Vargas (2015)	Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (Paa) na cidade de Foz do Iguaçu: Perspectiva dos Beneficiários Consumidores	Foz do Iguaçu	Analisar a percepção dos beneficiários consumidores quanto ao alcance das propostas e objetivos do Programa, além do seu olhar quanto ao processo de aquisição dos alimentos e qualificação destes. Este trabalho também tem o objetivo e instigar pesquisas em desenvolvimento rural, em análise de políticas públicas e em segurança alimentar.
1	Nascimento (2015)	PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): Proposta de Modelo de Avaliação de Satisfação (MAS) dos Agricultores Familiares sobre os aspectos operacionais e socioeconômico	Cooperativa da Agricultura Familiar e Solidária do Oeste do Paraná COAFASO	Desenvolver um modelo para a avaliação da política pública (PAA), modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), capaz de detectar o grau de satisfação dos agricultores familiares, em relação aos aspectos operacionais e socioeconômicos do programa público.
4	Filipak (2017)	Políticas Públicas para Mulheres Rurais no Brasil (2003-2015): Análise a partir da Percepção de Mulheres Rurais e de Movimentos Sociais Mistos	Brasil	Analisar as políticas públicas para mulheres rurais no Brasil, a partir da percepção de movimentos sociais mistos e de mulheres rurais,
3	Heredia (2006)	Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro	Brasil	Analisar os avanços das políticas públicas e os seus impactos sobre as mulheres rurais, bem como sua relação com as reivindicações dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais.
3	Saggin e Alves (2019)	Participação das Mulheres Cooperativistas do Paraná em Movimentos Sociais, Político e Econômicos	Paraná	Traçar o perfil dos movimentos aos quais as mulheres do cooperativismo solidário estão inseridas. A partir desse perfil, procuramos compreender melhor sua participação nas arenas públicas e políticas pela luta para a melhoria social.
3	Nascimento (2019)	Banco de Alimentos como promotor de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Foz do Iguaçu	Foz do Iguaçu	Apresentar um relato técnico sobre o projeto de aplicação de ações de melhoria na operacionalização do Banco de Alimentos - BA de Foz do Iguaçu, com ênfase no PAA.

Fonte: autoria da autora a partir dos textos pesquisados.

Legenda: Tipo de Estudo: 1= Dissertação; 2 = Trabalho de Conclusão de Curso; 3 = Artigo; 4 = Tese de Doutorado.

Diante do exposto, verifica-se que os estudos sobre o município que tratam das políticas para mulheres rurais e que constam no Quadro 5 não falam do momento de

implementação ou não abordam o PAA como política pública que favorece em grande parte as mulheres. Por este motivo, o presente estudo aborda além da participação social da mulher rural e sua emancipação a partir da autonomia econômica, e aborda como essas mulheres acessam as políticas públicas, quais as limitações e desafios que encontram neste processo.

4.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PAA EM FOZ DO IGUAÇU COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE

Os dados apresentados a seguir têm como fonte a pesquisa de campo realizada com os gestores do PAA (um diretor, que foi gestor do programa de 2005 a 2012 e o gestor atual que desenvolve suas ações desde 2013), bem como junto ao técnico em ATER que atualmente está vinculado ao CAPA¹⁶ e acompanhou toda a trajetória de implementação do programa. Os entrevistados serão citados no texto como Diretor, Gestor e Técnico, respectivamente.

Após analisar a trajetória do PAA, percebe-se que a implementação do programa em Foz do Iguaçu surge num momento de intensos debates políticos sobre a Agricultura Familiar no município e no mesmo ano de criação da SMAG. Verifica-se que o PAA alcançou grande aderência no município porque foi um dos primeiros programas a ser executado pela secretaria em 2005. Um dos fatores que incentivaram a busca pelo programa foi a ampliação do debate sobre desenvolvimento rural sustentável da cidade, geração de renda no campo e também auxílio para comercialização dos produtos da agricultura familiar. Outra razão foi a ausência de um mercado organizado para escoar a produção, ocasionando muitas vezes um excesso de produção, sendo o PAA uma maneira de absorver essa demanda e propiciar aumento na renda familiar dos produtores. Aliado a isso, os gestores públicos precisavam articular ações para incentivar a produção e comercialização orgânica e agroecológica no município, sendo o programa uma ótima alternativa para alcançar os objetivos propostos.

O atual Diretor de Agropecuária da SMDC esteve à frente do PAA nos primeiros anos de implementação do programa no município. Foi quem articulou a primeira proposta do programa junto ao governo federal. Ficou fora da secretaria por alguns anos, mas em 2017 retornou e está atuante na equipe que faz a gestão do programa. O gestor

¹⁶CAPA é a instituição vinculada à Prefeitura por meio de contrato para realizar as atividades de ATER-Assistência Técnica e Extensão Rural junto aos agricultores do município.

atual do PAA é servidor estatutário, técnico agrícola. Participou da construção da primeira proposta do programa em 2005, mas na sequência foi direcionado a outro setor retornando para a gestão do programa apenas em 2013. Considerando os relatos nas entrevistas, pode-se dizer que foi um conjunto de iniciativas e boas práticas que fizeram o sucesso do PAA em Foz do Iguaçu, pois no mesmo momento em que surge o programa, os agricultores estavam desenvolvendo esforços para a criação da Associação dos Produtores Rurais Familiar de Foz – APROFFOZ, no intuito de unir os agricultores de Foz do Iguaçu para trazer mais visibilidade e representatividade para a categoria.

O marco inicial na criação da APROFFOZ foi a participação no curso de Agricultura Orgânica realizado pela Itaipu Binacional em parceria com a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, no ano de 2003. Durante aproximadamente 10 meses os agricultores do município se reuniam e participavam de aulas práticas e teóricas acerca do tema. A interação entre eles foi tão importante que surgiu a ideia de criar uma associação que representasse a categoria e pudesse levar aos órgãos públicos as demandas que necessitavam. Na sequência os esforços foram direcionados para a criação da Cooperativa da Agricultura Familiar e Solidária do Oeste do Paraná – COAFASO, entidade fundamental para os agricultores familiares, pois a partir dela houve maior facilidade na comercialização de produtos da associação, como também facilitou a participação em programas institucionais, como a merenda escolar.

A institucionalização dessas entidades cria um laço entre os agricultores e o PAA, pois são as primeiras ações de políticas públicas que envolvem especificamente os agricultores do município. O PAA torna-se então uma simbologia de representatividade para os produtores familiares, visto que antes tinham apenas ações isoladas de um departamento de agricultura, e agora existia uma secretaria específica de Agricultura; eles estavam formalizados em uma cooperativa e associação; e também estavam sendo beneficiados pelo PAA.

Entretanto, no início de sua implementação alguns empecilhos dificultaram o avanço do programa. Por ser uma política nova, muitos agricultores não se sentiam seguros em se cadastrar no programa, pois desconfiavam da veracidade e tinham receio de entregar os produtos e ao final não receber o recurso prometido. Novamente, destaca-se a importância da mobilização dos gestores públicos junto aos agricultores, na intenção de apresentar detalhadamente alguns resultados do programa. Por meio da Associação os gestores repassaram dados e fizeram uma busca ativa à campo, com visitas às propriedades rurais, para cadastrar os produtores familiares.

Obviamente a implementação de uma política pública nova gera dúvidas e receios. Ainda mais quando se trata de uma política específica para determinado público. Em se tratando das políticas públicas para mulheres rurais, ainda há defasagem de informações e os gestores de Foz do Iguaçu afirmam não deter muito conhecimento. Mencionaram o Pronaf Mulher, DAP Mulher e o PAA como um incentivo, baseado na regulamentação do grupo gestor que prioriza a inserção de 40% mulheres no número total de agricultores inscritos. Todavia, os gestores dizem que sempre articularam ações para integrar mais mulheres dentro dos projetos, pois entendem que isso é passível de aumentar a pontuação do município para receber recursos.

O Técnico acredita que no município poucas políticas voltadas para o rural incorporam mulheres devido à falta de mobilização de grupos de mulheres e do poder público que não busca entender de fato o papel fundamental da mulher dentro da propriedade: *“Como trabalho há muito tempo e acompanho as propriedades, onde você vê uma propriedade que a mulher está envolvida no processo são as propriedades que se desenvolvem”*. Já o Gestor afirma que no município poucas políticas voltadas para o rural incorporam mulheres devido à falta de gestão dos órgãos públicos: *“A Emater (atual IDR) poderia incentivar mais, como era no passado. Já faz um tempo que não está mais atuante no município. E falta divulgação das políticas públicas das quais elas poderiam estar inseridas”*.

Os entrevistados acreditam que o PAA é a política mais conhecida em Foz do Iguaçu por uma questão de escolha de gestão e que teve retorno imediato ao produtor. Destaca-se o fato dele ter sido um dos primeiros projetos liderados pela antiga SMAG. O PAA acabou sendo um programa de incentivo para o agricultor se manter no campo:

Às vezes você não encontrava o marido na roça porque estava trabalhando na cidade, tem casos de agricultor que estava trabalhando em outro setor e depois retornou. O que ajudou esse retorno desse marido pra roça foi o PAA. Não solucionou todos os problemas da propriedade, mas ajudou, por que às vezes o cara estava trabalhando lá na cidade pra pagar a luz da propriedade porque não estava tirando o sustento da roça. (Diretor, entrevista realizada em 21 de junho de 2022)

Sobre o questionamento dos problemas enfrentados pelas mulheres rurais ao acessarem as políticas públicas, um dos entrevistados afirmou que o principal empecilho é:

Próprio desconhecimento delas. Falta informação, falta um trabalho de base, de todos os órgãos públicos (municipal, estadual) de levar essas informações até as mulheres rurais. Se elas tivessem esse tipo de informação a gente teria mais

mulheres que estariam aderindo aos programas e ocupando espaços de liderança. (Gestor, entrevista realizada em 14 de abril de 2022).

O Diretor da Secretaria reforça a importância da mulher estar ativa e buscando sempre informação, pois entende que *“hoje questão da mulher sempre tem prioridade na aprovação de projetos”*.

O Técnico entrevistado aponta o acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP como uma outra dificuldade que prejudica a inserção de programas voltados para a mulher rural:

Quando você faz a DAP Mulher, pra ela acessar um PAA, por exemplo, ela não tem um novo limite de R\$ 6.500,00, ela tem aproximadamente só 60% do valor. Isso por que é uma DAP acessória, não é a DAP principal que está o marido, DAP da família... quando uma mulher vai fazer uma DAP não recomendo que faça DAP Mulher porque o limite é muito baixo (Técnico, entrevista realizada em 12 de agosto de 2022)

Ele reitera que se pudesse tirar a DAP no nome do casal e paralelamente a mulher pudesse tirar uma só no nome dela, seria interessante porque teriam o valor de R\$ 6.500,00 da DAP principal mais a porcentagem disponível na DAP Mulher. Assim, a renda familiar seria ampliada. No entanto, a interpretação não era essa. De acordo com o entrevistado o agente emissor da DAP (Emater na época) interpretava que na DAP da família constava o nome do casal, dessa forma a mulher não poderia ter outra DAP só com nome dela. No entanto, no site do MAPA são apresentados os modelos de DAP e os beneficiários:

Existem três modelos de DAP ao alcance dos agricultores familiares:

DAP Principal: identifica e qualifica os responsáveis pela Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) denominados Titular 1 e Titular 2.

DAP Acessória: identifica os jovens, com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, filhos/filhas ou aqueles que estejam sob sua responsabilidade (DAP Jovem) e as mulheres agregadas a uma UFPA (DAP Mulher) e devem, obrigatoriamente, estar vinculada a uma DAP Principal. Importante não confundir a DAP Mulher (DAP Acessória) com a DAP emitida para mulher Titular 1 ou Titular 2 (DAP Principal), na condição de responsável pela gestão do estabelecimento (Titular 1) ou esposa, companheira, viúva de um dos titulares (Titular 2).

DAP Especial ou Jurídica: identifica e qualifica os empreendimentos familiares rurais organizados em pessoa jurídica (que possuem CNPJ), como associações, cooperativas e agroindústrias. (MAPA, 2021, on-line).

No site do MAPA (2021) consta que poderá ser concedida uma DAP acessória à mulher agregada a um estabelecimento de agricultura familiar, desde que esteja vinculada a uma DAP principal. A interpretação dos gestores do PAA em Foz do Iguaçu era que, mesmo com seu nome na DAP principal, a mulher poderia acessar a DAP acessória e na sequência acessar o PAA, aumentando a participação feminina no programa. No entanto,

o agente emissor da Emater/Foz, responsável pelo cadastramento das DAP's, entendia que não era possível a mulher ter outra DAP, pois não poderia constar seu nome em dois documentos com a mesma finalidade. Os gestores do programa buscaram informações, referências e tentaram auxílio em outras instâncias para validar a fala do agente emissor, no entanto não obtiveram respostas e seguiram orientando para que novos cadastrados fossem feitos por unidade familiar, garantindo assim o valor máximo permitido no PAA. O Técnico destaca ainda que no município foi feito apenas uma DAP Mulher para acesso ao crédito do Pronaf em 2012, porém o crédito não foi autorizado e a DAP Mulher foi cancelada. Destaca-se aqui a importância de um gestor público na efetivação das políticas públicas, seja na interpretação das leis, na intermediação e diálogo entre os diversos órgãos públicos e na resolução dos empecilhos que se apresentam ao executar uma política.

O gestor atual do PAA está à frente do programa há 09 anos. Seu trabalho iniciou em 2013 e desde então é o elo entre os agricultores locais e a gestão pública. Ele alimenta as informações junto ao Portal do Governo Federal, realiza as atualizações dos termos de adesão, e informa os cadastrados sobre quais produtos estão incluídos na lista de entrega. Trabalha em conjunto com o coordenador do Banco de Alimentos que fornece relatórios de entrega, em que consta quais agricultores realizaram entregas e que estão aptos a receber o recurso do programa.

De acordo com os relatos, identifica-se que uma das principais ações do poder público municipal para viabilizar a execução do PAA na cidade foi firmar parceria diretamente com o governo federal. O estado do Paraná estava viabilizando a execução do programa em algumas cidades próximas e houve tentativa de executar o programa em Foz do Iguaçu, no entanto, o processo de adesão era muito burocrático e moroso, pois além de passar pela aprovação estadual, precisava passar, também, pelo crivo federal, sendo que havia possibilidade de o processo voltar para o estado para adequações e depois para o município. Era necessário também que os agricultores estivessem inseridos numa cooperativa, o que não era a realidade de Foz do Iguaçu no ano de 2005. Visando facilitar tal dinâmica, os gestores fizeram contato direto com os responsáveis pelo PAA em Brasília e apresentaram a proposta de adesão ao programa, sendo que *“foi muito mais acessível e menos burocrático”* (Diretor, entrevista realizada em 21 de junho de 2022). Assim, a parceria com o governo federal perdura até hoje. A primeira proposta foi enviada no final de 2005 e no início de 2006 foi aprovada. Cada agricultor poderia entregar o valor total de R\$ 2.500,00, mas logo na sequência, no ano de 2007 esse valor foi ampliado para

R\$ 3.500, até chegar no valor atual de R\$ 6.500,00 em 2022.

Após aprovação da proposta em 2006, surgiu um novo desafio: o município precisava apresentar uma contrapartida financeira, para a execução do programa, bem como criar dotação orçamentária específica para o PAA. Por essa razão, o recurso recebido do Governo Federal ficou parado aproximadamente seis (6) meses, até que o Prefeito em questão entendesse a importância dessa política pública para a cidade. Quando houve a troca de secretário na SMAG, o diálogo junto ao Prefeito foi mais acessível e o mesmo autorizou a realização dos trâmites burocráticos para a execução do programa. A contrapartida financeira do município poderia ser usada para comprar os alimentos ou materiais de consumo e serviços para desenvolver o programa. Foi usado então na contratação de serviços para alugar um veículo que fazia as entregas dos produtos do PAA às entidades socioassistenciais. O custo de transporte era uma despesa que onerava o agricultor e com a terceirização deste serviço obtiveram uma margem maior de lucro na renda mensal.

Paralelamente estava sendo elaborado o projeto para criação do Banco de Alimentos com recursos do governo federal. Após um levantamento foi escolhido um antigo barracão na cidade, localizado na Avenida Andradina, número, 3400, prédio que abrigava anteriormente o Projeto Social do município conhecido como Sementes do Amanhã, para se tornar o lugar que iria receber doações de alimentos e receber os produtos dos agricultores familiares cadastrados no PAA.

Pode-se considerar que o BA impulsionou o PAA, pois no primeiro ano de execução do programa, em 2006, o grande problema era a questão da entrega. O produtor não tinha condições de entregar os produtos em diversos locais diferentes, inviabilizando a logística. Muitas vezes os próprios gestores se mobilizavam para buscar os produtos e fazer as entregas, numa tentativa de amenizar os prejuízos do agricultor. Com a criação do BA o produtor passou a entregar seus produtos apenas neste local, diminuindo consideravelmente seu tempo de trabalho e custos com a entrega.

A participação dos agricultores do município no início da implementação do PAA não foi tão significativa a priori, visto que foi preciso incluir produtores das cidades próximas para garantir a oferta dos produtos e aprovação do projeto. Infelizmente não foi possível identificar o quantitativo dos participantes e dos valores destinados ao programa nos seus primeiros anos de execução. As informações foram relatadas por gestores do PAA que acompanharam todo o processo de implementação, porém muitos dados formais e registros digitais foram perdidos em sucessivas trocas de gestão dentro da secretaria.

Os primeiros dados formais encontrados remetem ao ano de 2013. Para dar continuidade ao PAA em 2012, os gestores fizeram uma força tarefa para resgatar as propostas enviadas, pois nos computadores não encontraram nada. Buscaram auxílio junto à equipe de Tecnologia da Informação para recuperar arquivos de computadores: *“Resgataram histórico de e-mails, arquivos de computador, memórias, para conseguir alguma coisa relacionada àquele tempo”*. (Diretor, entrevista realizada em 21 de junho de 2022). Fizeram contatos com diversos setores do governo federal para orientação de como proceder na execução do programa.

A divulgação para inclusão dos produtores no PAA em Foz do Iguaçu se deu por vários meios. A pesquisa apurou que a principal forma foi a divulgação de informações para os agricultores nas reuniões da APROFFOZ. Os gestores do programa faziam divulgação nas propriedades rurais, apresentando objetivos e resultados alcançados do programa. O presidente da associação, juntamente com sua equipe de gestão, também incentivou a adesão dos agricultores. Desde 2015 o recurso é em torno de R\$ 1.000.000,00 por ano e cada agricultor pode entregar até R\$ 6.500,00, totalizando 165 agricultores. Durante a entrevista, o Diretor e o Gestor mencionaram que a partir de 2022 o limite anual de venda por unidade familiar foi ampliado para até R\$ 12.000,00, conforme estabelecido pelo Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021, que regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Sendo assim a expectativa é de que dobre também o recurso liberado do programa para que se mantenham os mesmos agricultores cadastrados e que possam ampliar a quantidade de entrega.

De acordo com o Gestor entrevistado o primeiro passo para o agricultor(a) ter acesso ao PAA é possuir a DAP e cadastro na Nota Fiscal do Produtor. O primeiro documento é fornecido pelo IDR e o segundo pela SMDC. Atualmente o IDR enfrenta dificuldade para atualização da DAP, pois o número de funcionários é limitado, o que prejudica e retarda o fornecimento do documento aos agricultores familiares. Desde 2016 não há mais um funcionário permanente na cidade. Há apenas um servidor responsável pela região e que atende em Foz uma vez por semana, sendo a demanda de trabalho muito excessiva:

Está bem difícil o acesso deles [agricultores] à DAP porque a Emater [atual IDR] não tem funcionário aqui... e o número de DAPs está caindo. Esse acesso dos produtores para fazer atualização da DAP [que é válida por 02 anos] está caindo. A responsabilidade do documento vencido é do produtor, mas o acesso pra atualizar é só uma vez por semana [quando o funcionário está no escritório de Foz

do Iguaçu]. De repente o funcionário não pode estar lá naquele dia ou está sobrecarregado, daí tem que esperar pra outra semana, 15 dias. Um dos problemas que a gente enfrenta hoje é esse. (Gestor, entrevista realizada em 14 de abril de 2022).

Outro problema identificado pelo Gestor atualmente é a questão do preço. Muitas vezes quando o programa abre não tem muito tempo hábil para se fazer uma boa tomada de preços, as empresas locais dificilmente fornecem orçamento e para facilitar é usado a tabela da CONAB. Entretanto, às vezes esse valor é defasado porque há uma demora na atualização dos preços da CONAB, o que prejudica o agricultor:

Outro problema é a questão de preço do produto. A gente segue a tabela da Conab e ela é feita anualmente. Após inserir o valor do produto pra compra a gente não tem como fazer alteração desse valor. Por exemplo, se houvesse uma hiper inflação e o produto saísse de R\$ 10,00 para R\$ 100,00, não tem como fazer essa atualização. A gente tem que continuar pagando R\$ 10,00. (Gestor, entrevista realizada em 14 de abril de 2022).

Ressalta-se que mesmo durante as mudanças de gestão a nível municipal, ocorridas nos anos de 2013 e 2017, a execução do PAA não foi desestruturada. Na opinião do Gestor entrevistado, o alinhamento partidário pode sim avançar ou bloquear algumas políticas públicas, no entanto, afirma que em Foz do Iguaçu, após a implementação do programa, o município ficou apenas um ano sem executar o PAA, mas *“não foi por questão política ou partidária, foi pela questão financeira, o ministério não ter dotação orçamentária pra distribuir recursos para os municípios”*. Explica ele que em 2019 houve o bloqueio de recurso do governo federal, o que impossibilitou a execução do programa no município, sendo este um fato ocorrido em diversas cidades, pois foi o primeiro ano da gestão federal do Governo de Jair Bolsonaro, e as liberações de recursos ocorreram demasiadamente lentas. Já no ano seguinte, mesmo com todas as turbulências e dificuldades da pandemia, o município foi contemplado com o recurso para o programa e os gestores públicos desenvolveram esforços e estudaram a melhor dinâmica para não deixar de executar o programa no momento em que os beneficiários mais precisavam. Ou seja, mesmo com mudanças de gestão na Prefeitura Municipal, a reestruturação da secretaria da agricultura do município para juntar com a secretaria de indústria e comércio, as ações do PAA continuaram sendo executadas, quando o governo federal disponibilizou recursos para os municípios.

Entende-se que a descontinuidade do programa afeta todos os envolvidos no PAA, desde gestores, agricultores e as entidades beneficiadas. Para os agricultores significa a

necessidade de buscar novos mercados temporários, pois sem o programa é a volta aos mercados tradicionais mediados pelos intermediários ou até mesmo a perda produção. Para as cooperativas e associações da agricultura familiar, além de limitações de ordem administrativa e financeira, afeta o capital social, e o poder de mobilização e articulação de seus associados/cooperativados. Para os gestores implica em “precisam explicar” as interrupções e as descontinuidades do Programa, trazendo prejuízos políticos. Para as entidades socioassistenciais e para as pessoas/famílias em situação de vulnerabilidade social significa o aumento da insegurança alimentar, tendo que apelar para a arrecadação de alimentos e doações na comunidade e a busca pelo Programa Bolsa Família. (GRISA e PORTO, 2015).

Além do gestor do programa no município (servidor de carreira), o diretor atual da Secretaria (cargo comissionado), sempre foi uma figura importante para a execução do programa, pois foi ele quem teve a iniciativa de apresentar a proposta em 2005 e batalhar junto à equipe da época para a implementação do programa no município.

Em relação ao PAA, em Foz do Iguaçu o papel da SMDC é articular parceria em potencial com diversas secretarias, bem como outras instituições para o fortalecimento contínuo do programa. Atualmente são 165 produtores familiares que estão cadastrados no PAA, sendo 70 mulheres, que abastecem o Banco de Alimentos, que por sua vez coordena o processo de distribuição às entidades socioassistenciais do município cadastradas na Secretaria Municipal de Assistência Social. Cabe ressaltar que as ações do PAA têm contribuído em muito para a valorização da agricultura familiar e desenvolvimento local.

Os alimentos são produzidos no município, consumidos pela população local e assim estimulam a economia da cidade. Tendo em vista os valores já investidos no PAA no município, entende-se que o programa contribuiu para o fortalecimento e o resgate da cultura alimentar regional. Conforme relato dos agricultores cadastrados na Nota Fiscal de Produtor Rural, antes o que o agricultor produzia era em grande parte apenas para o seu consumo sem destinação comercial, agora pode ser vendido e assim agrega valor ao seu produto e garante uma renda para a família. Com o passar dos anos o valor destinado ao programa passou a ser mais expressivo, conforme é possível notar no Quadro 6 abaixo.

Quadro 6 – Execução dos recursos do PAA em Foz do Iguaçu, período de 2013 a 2021.

ANO	Agricultores cadastrados na Nota Fiscal do Produtor Rural	Agricultores cadastrados no PAA	Recursos destinados ao PAA pelo Governo Federal	Recursos aplicados TOTAL em R\$
2013	574	110	R\$ 495.000,00	R\$ 495.000,00
2014	614	110	R\$ 495.000,00	R\$ 495.000,00
2015	669	200	R\$ 1.300.000,00	R\$ 1.300.000,00
2016	727	200	R\$ 1.300.000,00	R\$ 1.300.000,00
2017	765	140	R\$ 1.110.000,00	R\$ 1.110.000,00
2018	796	140	R\$ 1.110.000,00	R\$ 1.110.000,00
2019	840	Não teve		
2020	895	124	R\$ 800.000,00	R\$ 800.000,00
2021	949	175	R\$ 1.040.000,00	Em execução

Fonte: Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento, 2021.

Conforme Quadro acima, todos os recursos destinados ao Programa foram aplicados ao longo do em sua totalidade na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea. Apenas no ano de 2019 não houve execução do PAA por falta de recursos do governo federal. Em 2020 foi retomado o programa, mesmo com algumas limitações impostas pelo agravamento social da pandemia, como horários de entrega e regras de higiene.

4.3 BREVE HISTÓRICO DA SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DE FOZ DO IGUAÇU

A Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento completou em janeiro de 2021, 16 anos de existência. No entanto, infelizmente, não chegará a sua maioridade, pois neste mesmo ano, voltou a ser um departamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário. As atividades relacionadas à agricultura historicamente eram lotadas na Secretaria de Indústria e Comércio. Depois passou a integrar a pasta da Secretaria de Meio Ambiente até o final do ano de 2004, sendo que a partir de 18 de janeiro de 2005, por meio da Lei nº 3025 foi criada a Secretaria Municipal de Agricultura.

A criação da Secretaria fez parte da estratégia do governo municipal para implementar as diversas ações que estavam sendo realizadas no setor da agricultura. Houve muita demanda neste período, e com isso surgimento de leis em prol dos agricultores, como por exemplo, Lei nº 3149, que autoriza o chefe do Poder Executivo Municipal a instituir o Programa de Apoio ao Produtor Rural e a Lei nº 3058, que altera

dispositivos da Lei nº 2087, que cria o Serviço de Inspeção Municipal de alimentos e produtos de origem animal – SIMA/POA. Por meio de parcerias e convênios com os governos estaduais e federais, muitos projetos estavam sendo executados e a agricultura estava em evidência, justificando assim a emancipação, a criação de uma secretaria que daria mais autonomia para os gestores e mais representatividades para os agricultores.

De lá pra cá a secretaria sofreu algumas alterações na sua estrutura administrativa, que, por conseguinte, também afeta a implementação e administração de políticas públicas. Desde 2005 a secretaria era dividida em duas diretorias: Diretoria de Agricultura e Diretoria de Zootecnia. A primeira alteração na sua estrutura ocorreu em 2014, pois os gestores entenderam que o momento seria oportuno para colocar as atividades em suas categorias correspondentes. Assim, por meio da Lei nº 4.357, de 3 de Agosto de 2015, a nomenclatura foi alterada para Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento, tendo como diretorias: Diretoria de Abastecimento e Diretoria de Agropecuária, sendo esta a responsável por gerenciar as atividades do PAA e Banco de Alimentos.

No ano de 2021, apesar de iniciar um novo ciclo com o mesmo governo municipal, houve novamente mudanças na estrutura administrativa da Secretaria. Dessa vez, não mais para emancipá-la, e sim, para centralizá-la na Secretaria de Indústria e Comércio, onde era lotada originalmente. Sendo assim, a partir de 2021 todas as atividades relacionadas à agricultura estão sob comando da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário - SMDC. Um aspecto positivo neste processo foi a manutenção das duas diretorias existentes: Agropecuária e Abastecimento, pois assim, os projetos e ações desenvolvidas não foram canceladas.

Vale ressaltar que já houve duas indicações¹⁷ de um vereador para que se faça a fusão dessas duas diretorias, criando assim uma nova diretoria para tratar assuntos de comércio exterior. A fusão sugerida é no entendimento de uma parcela dos gestores públicos que atuam na Secretaria, prejudicial ao setor agropecuário. Em um momento em que a agricultura precisa de mais incentivos e representatividade no município, o legislativo sugere a fusão, o que na compreensão de alguns gestores da Secretaria inevitavelmente ocasionaria a exclusão de alguns projetos e ações em prol dos agricultores, devido à diminuição de recursos públicos.

Diante disso, pode-se considerar que o processo de desmonte das políticas

¹⁷Indicação 391/2021 e 2399/2021, ambas do mesmo vereador. Disponível em:<https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/12398/391_-_2021_-_ass.pdf> Acesso realizado em 16/07/2022.

públicas para agricultura no Brasil é prejudicial em todos os níveis. Começa a nível federal e vem se arrastando pelos diversos setores do serviço público. Minha prática cotidiana de servidora pública tem demonstrado que os formuladores e implementadores de políticas públicas nem sempre estão cercados de todas as condições necessárias para uma efetiva implementação, pois estão inseridos em ambientes repletos de incertezas das mais variadas possíveis. Em alguns casos há limitação de conhecimento sobre a própria política ou sobre aspectos da sociedade como um todo; limitação de condições de prever situações emergenciais que podem afetar a política no futuro, sendo casualidades inevitáveis; ação arbitrária de alguns formuladores que pensam na política seguindo suas preferências individuais, podendo divergir das necessidades do coletivo; e por fim, interesses políticos diversos que, infelizmente acabam por influenciar no sucesso/insucesso de uma política.

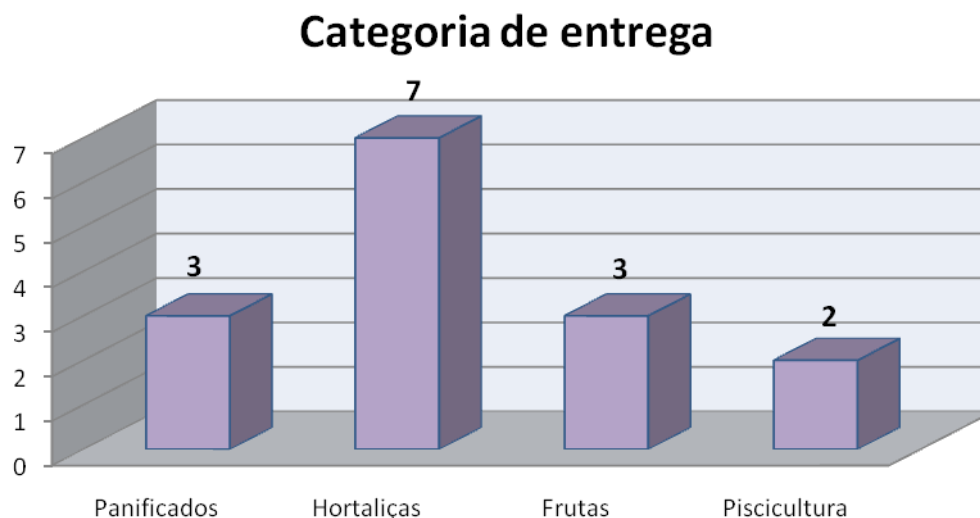
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Em Foz do Iguaçu os beneficiários do PAA são agricultores familiares cadastrados no Banco de Alimentos e como o público consumidor tem-se as populações em situação de insegurança alimentar e entidades socioassistenciais que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade social. No ano de 2020 cada família cadastrada no PAA teve o limite de venda de até R\$ 6.500,00 no ano. Entre as exigências para participar está a necessidade de possuir Nota Fiscal do Produtor Rural, apresentar a DAP e ter produção própria para a venda. A DAP é fornecida pelos órgãos de extensão rural local e/ou Sindicato de Trabalhadores Rurais. Em Foz do Iguaçu quem fornece e atualiza a DAP é o IDR (antiga Emater). A emissão é gratuita e qualquer cobrança deve ser denunciada às Delegacias Estaduais do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Para melhor compreensão da análise de resultados apresenta-se abaixo os resultados por categorias, de acordo com as variáveis e os elementos constitutivos analisados.

5.1 PERFIL DAS MULHERES RURAIS ENTREVISTADAS

Os resultados a seguir correspondem às mulheres rurais cadastradas no PAA que participam da COAFFOZ e APROFFOZ que foram entrevistadas. Estas correspondem a 22% do total de mulheres participantes do PAA (15 mulheres entrevistadas). Do total de entrevistadas, temos que 20% (3) entregam panificados; 45% (7) entregam hortaliças; 20% (3) entregam frutas e por fim 15% (2) entregam pescado. A variável Perfil das mulheres rurais permitiu conhecer a categoria de produtos que as entrevistadas fornecem ao PAA. Dentro dessa variável os elementos constitutivos se relacionam com os indicadores permitindo traçar um perfil e assim identificar se o nível de escolaridade e a divisão do trabalho na propriedade interferem ou não no processo de buscar informações e acessar o PAA. Assim temos:

Gráfico 1- Categoria de Produto entregue para o PAA

Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

A maioria das mulheres entrevistadas entregam hortaliças, sendo esta categoria de produto a mais distribuída pelo Banco de Alimentos às instituições vinculadas. Dentre a variedade de produtos que entregam estima-se ao redor de 33 variedades de hortaliças, 16 variedades de frutas, 5 variedades de panificados e produtos diversos, e 02 variedades de piscicultura. Destacam-se ainda os produtos orgânico, conforme Quadro 7 abaixo:

Quadro 7- Relação de produtos entregues pelas mulheres para o PAA, 2022.

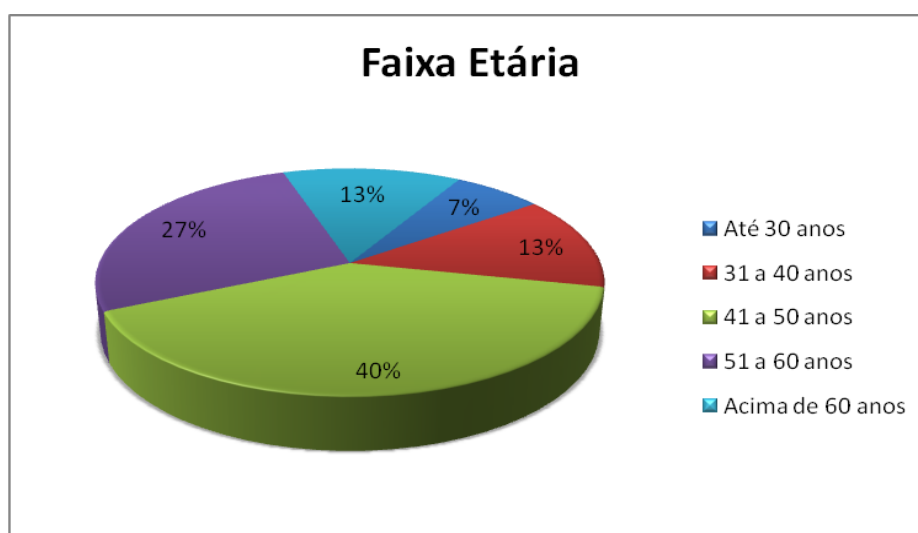
HORTALIÇAS	Abóbora Cabotiá, Abóbora Cabotiá Orgânica, Abóbora Moranga, Abóbora Seca, Abóbora Seca Orgânica, Abobrinha, Abobrinha Orgânica, Acelga, Acelga Orgânica, Alface, Alface Orgânica, Almeirão, Almeirão Orgânico, Batata Doce, Batata Doce Orgânica, Berinjela, Berinjela Orgânica, Beterraba, Beterraba Orgânica, Brocólis, Brocólis Orgânico, Caxi, Caxi Orgânico, Cebolinha, Cebolinha Orgânica, Cenoura, Cenoura Orgânica, Chuchu, Chuchu Orgânica, Couve Flor, Couve Flor Orgânica, Couve Manteiga, Couve Manteiga Orgânica, Escarola, Escarola Orgânica, Espinafre, Espinafre Orgânico, Maxixe, Maxixe Orgânico, Milho Verde Com Palha, Milho Verde Sem Palha, Pepino, Pepino Orgânico, Pimentão, Pimentão Orgânico, Quiabo, Quiabo Orgânico, Rabanete, Rabanete Orgânico, Radite, Radite Orgânico, Raiz Mandioca, Raiz Mandioca Orgânica, Raiz Mandioca Descascada, Raiz Mandioca Descascada Orgânica, Repolho, Repolho Orgânico, Rúcula, Rúcula Orgânica, Salsinha, Salsinha Orgânica, Tomate, Tomate Orgânico, Tomate Cereja, Tomate Cereja Orgânica.
-------------------	---

FRUTAS	Abacate, Abacate Orgânico, Banana Caturra, Banana Caturra Orgânica, Banana Maçã, Banana Maçã Orgânica, Banana Prata, Banana Prata Orgânica, Goiaba, Goiaba Orgânica, Jabuticaba, Jabuticaba Orgânica, Laranja Bahia, Laranja Bahia Orgânica, Laranja, Laranja Orgânica, Limão Taiti, Limão Taiti Orgânico, Mamão, Mamão Orgânico, Manga, Manga Orgânica, Maracujá, Maracujá Orgânica, Melancia, Melancia Orgânica, Mexerica/Bergamota, Mexerica Bergamota Orgânica, Morango, Morango Orgânico, Ponkan, Ponkan Orgânica.
PANIFICADOS/ DIVERSOS	Pão, Doce De Fruta, Mel, Melado, Vegetais em Conserva.
PISCICULTURA	Filé De Peixe, Filé de Tilápia.

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO COMERCIAL, INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIO, 2022.

No quesito faixa etária, a maioria das entrevistadas se encontram na faixa de 50 a 60 anos (gráfico 2). Um questionamento apresentado por algumas entrevistadas foi exatamente o fato de os jovens não se interessarem tanto pela agricultura como os pais e avós. Poucos jovens ficam na propriedade, muitas vezes atraídos por cursos e formações sem nenhuma ligação com a agricultura e, com isso, mais voltada ao trabalho na cidade.

Gráfico 2- Faixa Etária



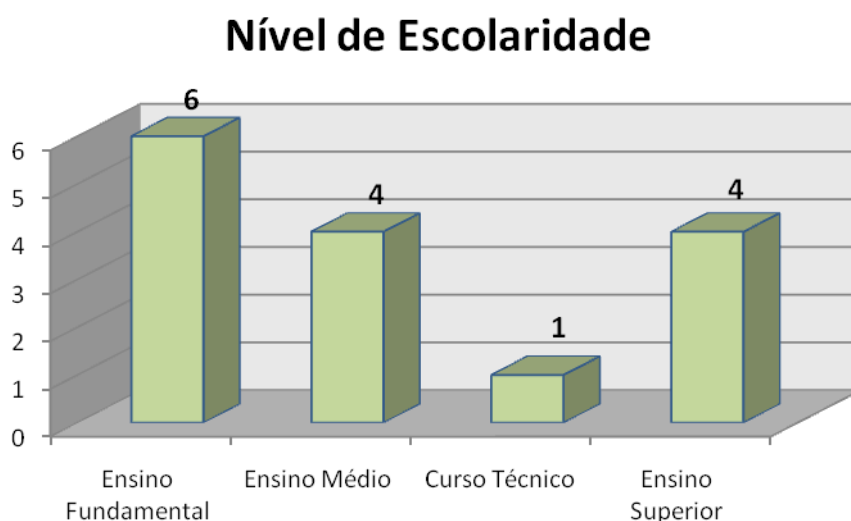
Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Em geral a propriedade é administrada pelo casal e família, independentemente se está registrada no nome dele ou dela. Do total das 15 entrevistadas apenas 4 respondem formalmente pela propriedade, as demais possuem o nome em conjunto na DAP e atuam como líderes ou parceiras do marido. Uma característica favorável é que destacam a importância do trabalho do marido, fundamental para o desenvolvimento das atividades e participação no programa.

Toda a divisão e organização do trabalho produtivo é feito em conjunto, embora as atividades acabam ocorrendo em separado: a produção, plantação geralmente fica sob a responsabilidade do homem e a manipulação e o processamento do produto na agroindústria (panificados) fica a cargo das mulheres. Em uma das propriedades da categoria de hortaliças a divisão ocorre da seguinte forma: ele se destaca na produção e ela na venda. Na horta, ela toma conta da produção e manipulação e a venda é por conta dele. Nesta propriedade também produzem cachaça, sendo que a responsabilidade da mulher é o envase e venda.

Já na categoria piscicultura o grande destaque é a participação feminina. Uma das famílias faz questão de incluir apenas mulheres no processo de manipulação, limpeza e venda do produto, até mesmo nas atividades mais técnicas designadas corriqueiramente ao marido, como por exemplo, o uso de serra fita para manipular o peixe. A filha do casal é responsável por toda a parte administrativa da empresa, dando mais voz e espaço para as mulheres.

O PAA não é a principal fonte da renda das entrevistadas. Todas elas estão inseridas em outros programas institucionais, como por exemplo, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e a Compra Direta da Agricultura Familiar. Entretanto, apesar de ser uma renda extra, representa um auxílio considerável na composição da renda familiar. No que diz respeito à escolaridade das entrevistadas (gráfico 3), temos que a grande maioria frequentou, ao menos, o ensino fundamental: 40% cursaram esta fase escolar (nesta classe estão as antigas séries escolares, classificadas da 1ª a 8ª série, que corresponde atualmente ao período do 1º ao 9º ano). O percentual que completou o ensino médio e ensino superior é de 27%, enquanto apenas 6% concluíram curso técnico e 4% Curso Superior.

Gráfico 3 - Nível de Escolaridade das entrevistadas

Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Mesmo as que não têm ensino superior entendem a real necessidade de se investir na escolaridade. Algumas relatam que já participaram de encontros e reuniões, nas quais se adotavam terminologias que não conheciam por falta de estudo. A entrevistada MR5 reforça a importância da escolaridade para entendimento das leis, pois teve dificuldade no processo de regularização da agroindústria que administra. Ademais, a educação é extremamente importante, pois o conhecimento abre caminhos. Como afirma entrevistada MR7 *“a gente precisou se instrumentalizar, tem a parte burocrática de entender isso, não é só o acesso é ser o produtor, nesse sentido a formação é essencial para acessar qualquer política pública”*. Relata que quando decidiram conciliar a atividade de pescador e aquicultor todos da família tiveram que voltar a estudar. O pai e a mãe foram incentivados pelas filhas, o que provocou uma série de mudanças, qualificando ainda mais o processo de trabalho: *“Quando começa a ter contato com discussões sobre políticas públicas, agricultura familiar, a gente se vê e quando a gente se vê, entende que esse é o caminho. Eu tenho que entender o que intelectualmente se fala sobre a gente...”*. (Entrevista com MR7, 22 de junho de 2022).

A Educação é transformadora! Esta frase foi de caráter unânime nas entrevistas. Sem Educação é impensável refletir sobre o desenvolvimento do campo e é a forma mais eficiente de se obter conhecimento e informações para acessar políticas públicas e garantir que elas tenham êxito.

5.2 ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na variável Acesso às Políticas Públicas foi possível identificar quais as principais dificuldades que as Mulheres Rurais enfrentam para acessar o PAA, bem como identificar mecanismos que poderiam contribuir para uma maior participação em outras políticas públicas. Quando indagadas sobre o envolvimento com as políticas públicas e se tem conhecimento sobre as políticas específicas para mulheres rurais, apenas 03 (três) entrevistadas afirmaram que conheciam o Pronaf Mulher, mas que não tinham muitas informações sobre como acessar o programa:

Pouco, conheço o Pronaf, mas é um recurso bem baixo. (Entrevistada MR7, 22 de junho de 2022).

Sei que tem o Pronaf Mulher, mas não consegui acessar. (Entrevistada MR12, 18 de julho de 2022).

Infelizmente pouco ainda, por que já participei de formações mas não conheço. A gente vê nas cartilhas que existe, mas no município não. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

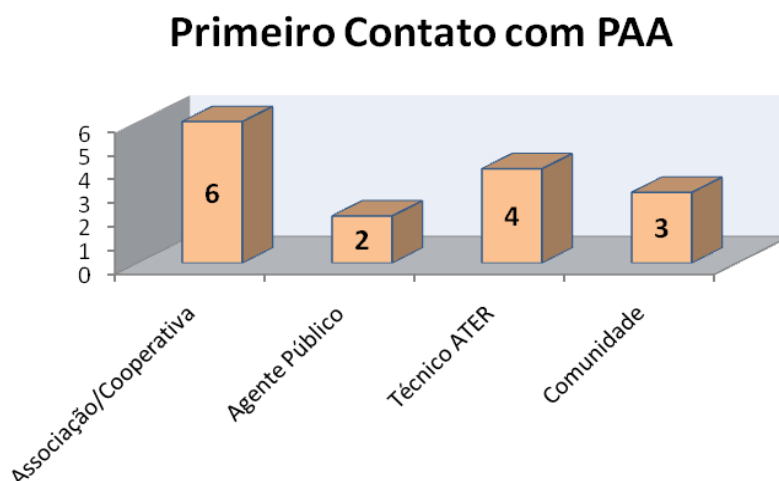
Apenas uma entrevistada afirmou conhecer resolução nº44 de 2011, estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA, a qual recomenda participação de, pelo menos, 40% (quarenta por cento) de mulheres do total de produtores fornecedores do PAA. A maioria das mulheres afirmaram que é pelo fato do programa ser voltado para a agricultura familiar *“essa é a base da sustentação do programa”* (Entrevistada MR7, 22 de junho de 2022). E ao pensar em agricultura familiar inevitavelmente vem o perfil feminino à cabeça:

As agroindústrias, a questão da horta, manipulação dos alimentos isso realmente é mais feminino queira ou não queira, esse tipo de atividade sempre foi bem mais feminino. Ele se destaca também porque não é programa feito só pra vender o excedente de produção. Muitas famílias produzem pensando nesse programa mesmo. Conciliam esta atividade com outras já existentes que faz toda diferença na família, seja na educação na questão do vestiário, conta de luz. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

Siliprandi e Cintrão (2015) afirmam que a participação da mulher na agricultura familiar é fundamental, pois além do trabalho na casa, participam do trabalho na agricultura (preparação do solo, plantio, tratos culturais, colheita, pós colheita) e também se responsabilizam pelo “quintal”, onde podem realizar atividades agrícolas (hortas, pequeno roçado para consumo, transformação de alimentos) e o trato dos animais. Não há como pensar em agricultura familiar sem associar ao cuidado feminino. As autoras resgatam a importância dos movimentos sociais na criação de políticas públicas voltadas para a população rural.

Para as autoras, quando esse grupo social se integra em movimentos e organizações é possível apresentar suas demandas, adquirir legitimidade junto à sociedade e ao Estado, e, portanto, de incidir sobre a agenda pública. O mesmo aconteceu com as mulheres rurais. Em nosso país, nas últimas décadas, foram alcançados vários avanços em seu reconhecimento como sujeitos de direitos, com o aparecimento das mulheres explicitamente como beneficiárias das políticas estatais. Ressalta-se que tais mudanças se devem, em grande parte, aos esforços das organizações de mulheres para ganhar visibilidade não apenas com relação ao Estado, mas também junto à sociedade em geral e dentro dos próprios movimentos camponeses.

Gráfico 4: Primeiro contato com o PAA



Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Quando questionadas sobre o primeiro contato com o PAA, a maioria das entrevistadas afirmou que se deu por meio da Cooperativa ou Associação. Algumas participantes que estão no programa desde o início relatam as dificuldades e as incertezas que pairavam no processo de implementação, pois sendo uma política nova no município, muitas tinham receio de participar e não ter garantido o recurso prometido.

Estou desde o primeiro [Projeto do PAA no Município], porque são poucos os que começaram a acreditar que o programa existisse porque logo quando o programa surgiu os agricultores tinham muito medo de entregar porque na verdade muitos projetos e programas que existiam antes era muito falho então o pessoal tinha aquele tabu de entregar pra órgão público, pra programas públicos, é porque antes também não existia nada parecido. (Entrevistada MR8, 22 de junho de 2022).

A Associação começou com o Curso de Orgânicos, quando a secretaria foi montada, foi o primeiro projeto da secretaria. Desse curso de orgânicos os agricultores que se juntaram ao longo daquele tempo resolveram fazer uma associação pra manter aquele vínculo que se criou durante o curso e ter mais força de voz junto à secretaria de agricultura e órgãos públicos. (Entrevistada MR10, 17 de junho de 2022).

Duas entrevistadas destacam a importância do agente público que foi atrás delas para apresentar o programa e reunir o maior número possível de participantes para garantir a aprovação da proposta. Outras cinco (05) relatam que ficaram sabendo do PAA por notícias e informações que circulavam na comunidade. Mais cinco (05) afirmam que o técnico de ATER foi quem apresentou as vantagens do PAA e incentivou a participação das mesmas.

Comecei no programa há cinco anos... já fazia parte da APROFFOZ. Minha mercadoria tava sobrando e não tava suficiente essa minha venda para subsidiar minha renda lá em casa, daí que veio essa proposta do técnico de ATER (alteração nossa)fiz investimento de alguns equipamentos, mas ele mesmo se pagou. Tirava os ingredientes, tirava a parcela dos equipamentos e ainda sobrava um valor que conseguia somar com minha outra renda pra se manter nessa vida tranquila que a gente optou. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

Pelas falas aqui apresentadas, percebe-se que o PAA foi uma porta de entrada que ativou a busca por mais informações sobre as políticas públicas pelas mulheres rurais no município e permitiu o acesso aos demais programas institucionais, como por exemplo, PNAE. Antes do PAA as ações por parte do governo municipal eram limitadas, não se debatia muito sobre as questões da agricultura familiar, o que inviabilizava a participação efetiva dos agricultores locais. É notória a mudança provocada pelo programa na vida dos agricultores, sobretudo das mulheres rurais, pois foi a partir disso que elas começaram a se mobilizar e se integrar nas entidades representativas. Hoje elas participam de reuniões, audiência pública, coisas que antes pareciam inacessíveis. Apesar do valor para entrega ao PAA não ser tão alto, porém foi a partir do programa no município que as mulheres buscaram se integrar e abriu portas aos outros programas institucionais, como é perceptível nas falas abaixo:

Não participava antes, com o PAA passei a buscar mais informações. (Entrevistada MR2, 14 de abril de 2022).

Antes do PAA participava pouco porque não tinha tanta interação com as demais pessoas da cooperativa. (Entrevistada MR1, 14 de abril de 2022).

Depois do PAA tivemos cursos de manipulação de alimentos. Os produtos que a gente entrega vai pras escolas do bairro, isso é política desenvolvida.

(Entrevistada MR5, 26 de maio de 2022).

Participava em conjunto com outras agricultoras na agroindústria, a partir do PAA montei minha agroindústria. Às vezes o PAA não se torna prioridade porque o valor é pouco R\$ 6.000 apenas, não deve ser a principal fonte de renda, mas é ótimo para complementar. (Entrevistada MR4, 26 de maio de 2022).

Dentro do programa a gente começa a olhar como é uma organização nacional, daí vem a questão do PNAE, de outras políticas, como o governo federal faz para separação das verbas que vem pro estado, depois pro município... a gente começou a ver como essa máquina toda funciona, essa verba pública. PAA não é importante só pra mim, é para as as pessoas que recebem o produto também. Principalmente, conhecimento sobre políticas públicas foi ampliado, pois sem isso eu não teria esse conhecimento se ficasse apenas lá na minha agroindústria sozinha. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

Não só do PAA, mas antes da associação a gente não tinha muita noção do que era política pública, a gente formou a associação pra poder ter mais acesso às políticas públicas, mas ao mesmo tempo era um tiro no escuro, porque você não tinha muita noção do era. A gente não era visto como agricultor. A gente tinha uma grande dificuldade de Foz do Iguaçu ser vista como cidade que tinha agricultores. Com a implantação do PAA foi se comprovando ao longo do tempo que a agricultura existe aqui e existe forte. (Entrevistada MR8, 22 de junho de 2022).

Com o PAA a gente viu até a importância de estar associado em uma cooperativa. Essas interligações, uma coisa foi interligando a outra. (Entrevistada MR6, 22 de junho de 2022).

O PAA nos encaminhou para uma legalidade na certificação municipal, na questão de segurança alimentar. (Entrevistada MR7, 22 de junho de 2022).

Em se tratando de buscar informações sobre políticas públicas na cidade, sobretudo de acesso ao PAA foi unânime a consideração de que a orientação quanto a este programa específico está bem lapidada entre os agricultores familiares. Obviamente no processo de implementação algumas dificuldades burocráticas se apresentaram, mas que ao longo do tempo foram sendo minimizadas. Hoje as entrevistadas não percebem dificuldades de acesso ao programa e destacam que são bem assistidas quando necessitam de informações, seja por meio dos gestores do programa, bem como do técnico em ATER. Entretanto, há que se considerar que o repasse de informações em certos momentos pode ser mais facilitada quando o “marido” faz a intervenção. Duas entrevistadas relataram episódios que se sentiram humilhadas por comportamentos machistas quanto ao repasse de informações:

Ele [Gestor do PAA] foi ríspido, ele não tava conversando com meu pai, ele tava conversando comigo, então essa relação do poder e da fala é muito mais impositiva. (Entrevistada MR7, 22 de junho de 2022).

Meu marido está há 25 anos no ramo, tem pessoas que ele vai falar que é mais fácil, a pessoa atende melhor, resolve o problema. Já fui duas vezes num setor e o problema não foi resolvido. No outro dia fui com ele [o marido] e resolveram. Com ele [o marido] o acesso é mais fácil. (Entrevistada MR5, 26 de maio de 2022).

É mais fácil para o homem porque ele tem mais disponibilidade de ir para a cidade, ele que vai no banco, mantém contato com outras pessoas, enquanto a mulher fica em casa cuidando da horta, ele que faz a entrega, daí tem mais contato. (Entrevistada MR4, 26 de maio de 2022).

Em se tratando do processo de documentação e acesso à informação as entrevistadas acreditam que isso já é uma questão superada. Não há distinção entre homem e mulher, porém nas atividades diárias o machismo ainda persiste, mesmo que de forma velada. Atividades práticas que para o homem são bem acessíveis para uma mulher às vezes não são. A entrega dos produtos é um exemplo que pode limitar a participação das mulheres, pois muitas famílias são chefiadas por mulheres, às vezes essa mulher não sabe dirigir ou não ter carteira de motorista e acaba dependendo da ajuda de outras pessoas para fazer as entregas dos produtos. Por meio das falas das entrevistadas percebe-se o quanto o patriarcado ainda prevalece. Mesmo que a participação feminina seja abrangente, mesmo que o programa incentive a participação das mulheres e permite o empoderamento delas, no cotidiano elas passam por situações constrangedoras que para “eles” passam despercebidas:

Muitas vezes até mesmo dentro da própria cooperativa as poucas mulheres que existem ali não eram escutadas... Muitas ações da cooperativa às vezes são dificultadas pelo fato de quem está à frente ser uma mulher... (Entrevistada MR8, 22 de junho de 2022).

A questão do machismo, do preconceito, isso existe e eu acredito que existe dentro do próprio governo municipal, estadual. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

5.3 ECONOMIA

Em Foz do Iguaçu, por meio do programa PAA, a compra da produção da agricultura familiar gera uma nova dinâmica de desenvolvimento municipal que beneficia o meio rural, a população urbana no geral, bem como fortalece a população urbana que se encontra em situação de vulnerabilidade social.

No caso de Foz do Iguaçu isso é perceptível, dado o número de agricultores ativos, mais ações de políticas públicas para a agricultura familiar, em especial às mulheres rurais, poderiam ser desenvolvidas, mas as dificuldades do município (estrutura – diversos setores e secretarias descentralizados; Capital humano – servidores públicos da SMDC em defasagem, em decorrência de aposentadoria; recursos financeiros limitados)

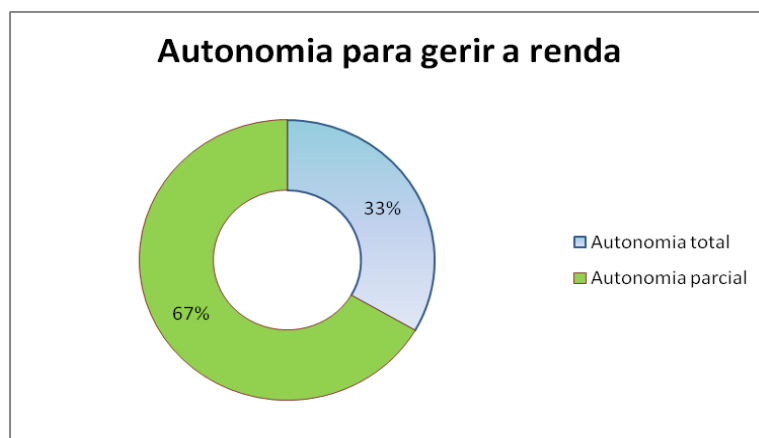
fazem com que as ações sejam limitadas, pois necessita de recursos aportados diretamente do governo federal, e conforme ressalta Novaes (2019, p. 7) *“É preciso lembrar também que Temer, logo quando assume, destrói imediatamente o PAA, uma política de compras públicas que vinha tendo um impacto positivo significativo para os camponeses. No governo Bolsonaro o estrangulamento da política se mantém”*. No auge de ascensão do PAA em Foz do Iguaçu o investimento foi de R\$ 1.300.000,00 por dois anos consecutivos (2015/2016), decaindo progressivamente até chegar em R\$ 800.000,00 em 2020. Destaca-se que em 2019 não houve aporte de recursos, o que inviabilizou a execução do programa pela coordenação municipal. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO COMERCIAL, INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIO, 2021).

Quando questionadas sobre a autonomia que têm em relação ao recurso advindo com o PAA, todas as entrevistadas afirmaram ser muito importante poder gerir essa renda. Mesmo aquelas que possuem a DAP em conjunto com o marido e família, também participam ativamente das decisões sobre como gastar este recurso.

Poxa vida, se é a mulher que produz, que participa, quem tem que ter a conta no banco, tem que ser ela né. Quem tem que movimentar o dinheiro se for fazer alguma coisa em benefício próprio, só que falta de levar esse alerta pra ela. Mas aqui em Foz nós temos muitas mulheres que estão na liderança. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

No PAA você faz a sua entrega e o que você recebe é líquido. No caso da Cooperativa [que entrega para o PNAE] a gente coleta, porém tem toda a logística, o transporte, tudo isso é dívida para o produtor. Então o PAA é atrativo porque se eu vender um pão a R\$ 12,00 eu vou receber R\$ 12,00. Eu não vou ter que distribuir ele de escola em escola. (Entrevistada MR4, 26 de maio de 2022).

Gráfico 5: Importância da Autonomia para gerir a renda



Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Por mais que o PAA não seja a principal fonte de renda das entrevistadas, elas consideram que o aumento de renda foi significativo após a inserção no programa. Com o programa puderam fazer investimentos na propriedade e que foram pagos com a renda do PAA. Mudanças e melhorias na propriedade que estavam paradas por falta de recursos foi possível realizar por meio do PAA:

Pra mim foi bom, ajudou muito... adubos, tudo que precisa resolver dentro da horta, encanamento pra fazer irrigação, deu pelo PAA. Essas coisas a gente não conseguia porque era custo muito alto pra manter. (Entrevistada MR9, 17 de junho de 2022).

O PAA propicia o desenvolvimento local. É um programa atrativo que faz com que o agricultor se anime a produzir. Percebe-se que não é só pelo dinheiro que os agricultores se inserem no programa. É uma política pública que provoca mudanças, que permite alcançar o empoderamento, principalmente para as mulheres.

Agricultor já planta sabendo que pode entregar no PAA, que vai ter recurso, assim pode gastar mais na cidade também. Feira é imprevisível, PAA é certo. (Entrevistada MR1, 14 de abril de 2022).

A gente sabe onde vai entregar e não perde. Isso ajuda a se programar. (Entrevistada MR2, 14 de abril de 2022).

Proporciona o desenvolvimento local porque é uma renda que fica na cidade, atende nossa região. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

Você vai comprar algo que precisa aqui no comércio local. Se você tem mais recursos pode fazer investimento na propriedade, gasta aqui e o dinheiro circula na cidade. (Entrevistada MR8, 22 de junho de 2022).

Propicia desenvolvimento principalmente de fomentar, potencializar a nossa categoria. Na realidade a gente se vê dentro dessa categoria de ser pescador e aquicultor a partir do PAA. (Entrevistada MR7, 22 de junho de 2022).

Uma característica importante e que merece destaque é o fato de o programa ter se mantido ativo durante toda a pandemia. Em muitos locais onde recursos foram cortados e ações paralisadas, Foz do Iguaçu foi uma das cidades que permaneceu comprando dos agricultores e fazendo as doações de forma mais intensa justamente para tentar aliviar todas as mazelas causadas pela pandemia.

Foi unânime a afirmação de que o PAA foi fundamental na composição da renda familiar para as entrevistadas durante a pandemia. As entregas ocorreram normalmente, seguindo todos os protocolos de segurança sanitária:

Em outros lugares teve dificuldades porque fazem a entrega direta nas entidades, como as entidades fecharam reduziu consumo do PAA. Aqui entregamos no Banco e o município fez a dinâmica de não parar entrega para as pessoas beneficiadas. Escolas, creches recebiam alimentos para levar pra casa mesmo não tendo aula. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

Entregas foram normais, aqui na cidade não houve alteração. (Entrevistada MR1, 14 de abril de 2022).

Na pandemia ele foi um ótimo complemento, pois as entregas continuaram e teve momentos que foi a principal fonte de renda. (Entrevistada MR4, 26 de maio de 2022).

Não houve dificuldades, foi uma boa ajuda, pois as pessoas não sabiam se consumiam mais ou menos e a renda de muitos caíram e o PAA foi o que deu equilíbrio. (Entrevistada MR5, 26 de maio de 2022).

Durante a pandemia não tinha muitos locais para vender a produção e o PAA se manteve, o que ajudou muitas famílias. (Entrevistada MR11, 22 de julho de 2022).

De acordo com o gestor atual do programa houve uma alteração durante a pandemia ampliando significativamente o público atendido pelo programa. Até então, os alimentos que chegavam até o Banco de Alimentos (tanto do PAA como de doações) eram doadas apenas para entidades socioassistenciais que estavam formalmente cadastradas no município. Numa tentativa de minimizar as grandes mazelas causadas pela pandemia, foi possível fazer as doações também para as famílias cadastradas nos Centro de Referência da Assistência Social - CRAS.

Conforme afirma Sambuichi *et al.* (2020) o PAA pode minimizar as crises sanitária e econômica, principalmente para a população mais vulnerável, realizando iniciativas que vão ao encontro das demandas da sociedade civil organizada e de recomendações de organismos nacionais e internacionais especializados, priorizando à redução dos impactos econômicos e sociais da pandemia causada pelo novo coronavírus.

As mazelas causadas pela pandemia foram inúmeras e cruéis para a sociedade. O isolamento social provocou fechamento de restaurantes, suspensão de aulas em escolas públicas e privadas, enfraquecimento das atividades de trabalhadores informais, aumento de demissões e consequentemente aumento das pessoas em situação de vulnerabilidade social. No caso da agricultura familiar, os efeitos dessa crise sanitária e as medidas necessárias de prevenção geram maior dificuldade de comercialização, visto que restaurantes populares, escolas públicas e feiras são parte importante do destino da produção familiar (SAMBUICHI *et al.*, 2020).

Neste sentido, a Medida Provisória nº 957/2020¹⁸ trouxe uma perspectiva de enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19), possibilitando ao Ministério da Cidadania a disponibilização de recursos para 85.250 agricultores familiares, além de permitir a doação dos alimentos, seja mediante o preparo de refeições, seja por meio de distribuição direta, a entidades da rede assistencial que, em todo o país, atendem milhões de famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, nos moldes do PAA. (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 957, de 24 de abril de 2020).

Pesquisadores, representantes da Agricultura Familiar e movimentos sociais corroboram e defendem que, devido ao sucesso do PAA ao longo de sua existência, o programa pode assumir um papel relevante e estratégico no enfrentamento da pandemia, seja na questão de produção de alimentos como no desenvolvimento local. (ANA, 2020). A execução do programa neste contexto de pandemia é imprescindível, pois atua tanto no âmbito econômico e social. Se por um lado atende os agricultores familiares que têm a possibilidade de obter recursos com o escoamento de sua produção, por outro atende diretamente às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, atuando no combate à fome e miséria de muitas famílias.

5.4 EMPODERAMENTO

No quesito Empoderamento, observou-se que as mulheres rurais do município estão buscando seu espaço e ocupando lugares de liderança. E o PAA foi um grande estimulador, pois permitiu àquela mulher que ficava muitas vezes apenas cuidando dos afazeres domésticos, a buscar novas oportunidades. Ao se inserir numa organização representativa, as mulheres compartilham ideias, conhecimentos e ações, o que favorece o aprendizado e a busca pelo empoderamento feminino, é o que se percebe nas falas das entrevistadas:

Sou bem ativa na cooperativa, faço da parte do conselho, fazemos reunião toda primeira quinta-feira do mês. (Entrevistada MR5, 26 de maio de 2022).

Secretária da COAFFOZ sou eu. Também sou tesoureira da APROFFOZ. (Entrevistada MR4, 26 de maio de 2022).

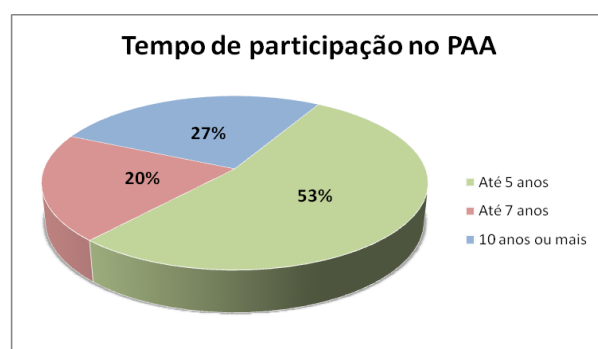
Sou presidente da COAFFOZ e vice-presidente da APROFFOZ. (Entrevistada MR3, 21 de junho de 2022).

¹⁸ Medida Provisória nº 957, de 24 de Abril de 2020 - Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 500.000.000,00, para o fim que especifica.

Historicamente, as políticas públicas para o meio rural têm tido um caráter produtivista e focado na melhoria econômica das unidades familiares sem levar em consideração as especificidades de gênero que se apresentam. *“Prevalece, tanto no âmbito público quanto privado, uma visão patriarcal, de que cabe primordialmente ao chamado “chefe da família” (homem) a interlocução com o Estado e com a sociedade em geral”* (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2015, p. 572). Isso reforça o sentimento compartilhado pelas entrevistadas de que em geral as políticas para a agricultura familiar priorizam a produção e as mulheres rurais muitas vezes são excluídas do processo de negociação da política pública. Entretanto, foi perceptível o grande avanço que está acontecendo dentro das organizações dos agricultores em Foz do Iguaçu. Hoje na COAFFOZ a presidente é uma mulher; o cargo de secretária também pertence a uma mulher; na APROFFOZ a vice-presidência é representada por uma mulher, ou seja, elas estão assumindo cargos de liderança e se empoderando nas atividades as quais assumiram.

De todas as entrevistadas, apenas quatro (04) afirmaram que já participavam de alguma organização representativa antes de acessarem o PAA. São aquelas que acompanharam toda a trajetória de implementação do programa, com todos os desafios. Uma entrevistada reafirma a importância do programa na vida dos agricultores locais, pois mesmo já participando da associação antes do PAA, e diz que não se tinha muitos projetos que envolvesse de fato os agricultores familiares. O programa surgiu logo após a criação da APROFFOZ, sendo então uma política pública que veio abrir portas para inserção em outros programas institucionais e consequentemente aumentou a representatividade da agricultura familiar local.

Gráfico 6: Tempo de participação das mulheres rurais no PAA.

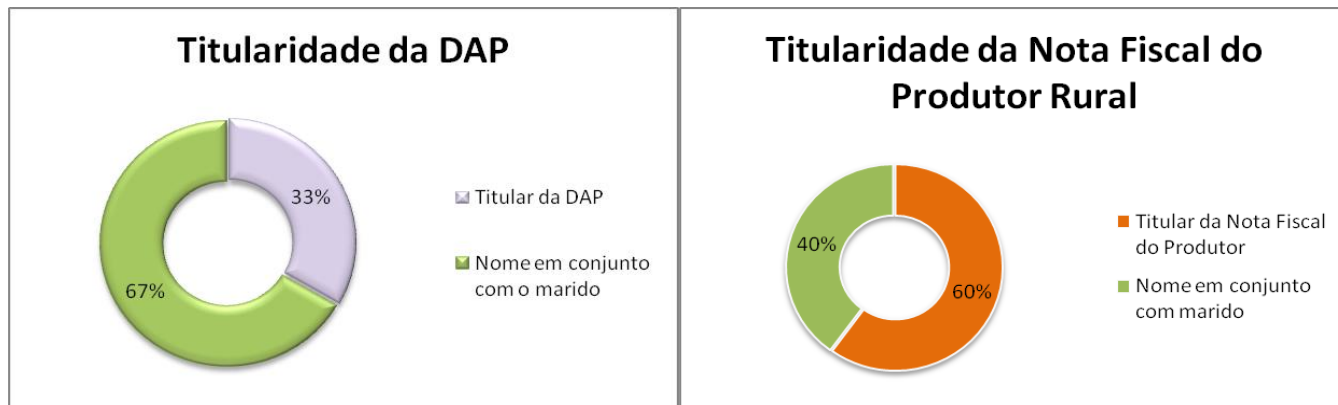


Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

No que diz respeito ao tempo de participação das agricultoras entrevistadas no PAA, tem-se que: 27% das produtoras participaram desde o primeiro projeto que foi instituído no município, em 2006; 20% aderiu ao Programa por volta do ano de 2015 e 53% aderiu no decorrer de 2017, período em que houve maior demanda de busca pelo programa, pelas mulheres rurais. A inclusão de novos cadastros se deu por vários meios. A pesquisa apurou que a principal forma foi a divulgação de informações para os agricultores nas reuniões da associação e cooperativa. A segunda forma se deu através do trabalho de divulgação dos gestores do programa, bem como por meio de visitas do técnico de ATER às propriedades. Por fim, algumas mencionaram que decidiram participar do Programa pelo incentivo e pelas informações que os vizinhos lhes passaram.

O empoderamento feminino está presente na agricultura familiar local, no entanto grande parte das entrevistadas (67%) afirmou que possuem o nome em conjunto com o marido e apenas 33% são titulares da DAP. Em relação à Nota Fiscal do Produtor, essa porcentagem aumenta para 60%, como vemos nos gráficos abaixo:

Gráfico 7: Titularidade da DAP / Nota Fiscal do Produtor Rural



Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Ocorre que, mesmo que não possuam seu nome como titular, seja na DAP; Nota Fiscal do Produtor Rural ou na propriedade que gerenciam, as entrevistadas afirmam que todas as decisões são tomadas em conjunto. O trabalho é realizado em parceria e os recursos são destinados para objetivos em comum. Siliprandi e Cintrão (2015) destacam a importância de se incluir o nome da mulher rural na propriedade, pois ter o nome no título da terra permite às mulheres, por exemplo, participar plenamente (com voz e voto) nas associações, ter mais influência nas decisões familiares, ter acesso a créditos e

financiamentos, além de ser uma comprovação da sua situação de trabalhadora rural para fins da Previdência Social. Consequentemente, não ter o seu nome no título da terra implica insegurança em casos de separação ou viuvez, ou mesmo a possibilidade de utilização da terra pelo homem como garantia para empréstimos, sem o seu consentimento.

5.5 SATISFAÇÃO DAS MULHERES RURAIS EM RELAÇÃO AO PAA

Sobre o grau de satisfação das mulheres rurais em relação ao Programa, as entrevistadas de modo geral demonstraram grande satisfação em participar dessa política pública. Por maiores que sejam os desafios que se apresentam, elas trabalham e se dedicam para alcançar melhorias ao programa.

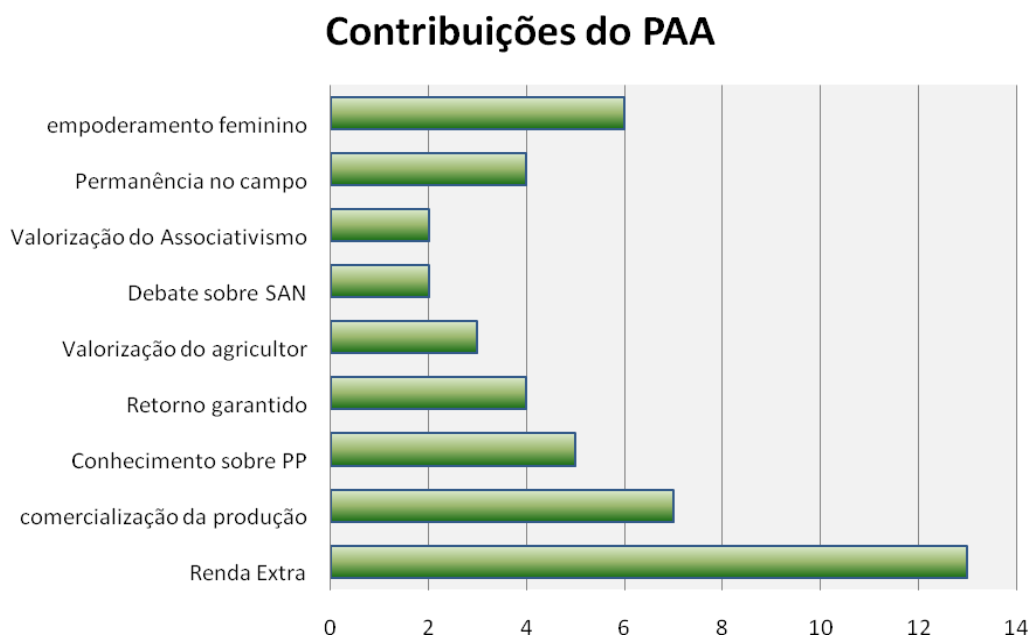
Salienta-se aqui que as 15 mulheres rurais entrevistadas citaram mais de uma resposta quando indagadas sobre as contribuições advindas com o PAA. Algumas mencionaram mais de uma contribuição, de modo que, para melhor compreensão, organizou-se os dados no gráfico 8. As contribuições mais citadas foram: a obtenção de uma renda extra (87%), seguido de comercialização da produção (47%); uma vez que era difícil comercializar o excedente direto com o consumidor devido à distância das propriedades e logística de transporte. Muitas famílias de agricultores do município residem no Alto da Boa Vista, bairro bem afastado dos centros urbanos e de difícil acesso em algumas estradas rurais. Ademais, o fato da compra ser institucional, ou seja, de ter segurança no pagamento foi a motivação manifestada por 27% das mulheres rurais. Outras 33% declararam que o Programa é uma forma de abrir caminhos para o conhecimento sobre as demais políticas públicas para agricultura familiar; a valorização do agricultor (a) também foi citado, correspondendo a 20% das respostas obtidas. O debate sobre segurança alimentar e nutricional e a valorização do associativismo aparecem com 13% das respostas, pois elas afirmaram que o programa impulsionou o debate sobre segurança alimentar e nutricional dentro dos conselhos municipais e incentivou a inserção dos agricultores familiares na associação e cooperativa:

A gente começou a entender o papel das organizações sociais, de liderança, os espaços públicos via essa representação e a relação cultural de mostrar que Foz do Iguaçu tem a pesca, tem aquicultura, de mostrar a viabilidade econômica dessa atividade e a permanência dessa cultura tradicional que é pescar. Hoje a gente tenta desmistificar o ser “pescador” que não é o velhinho, o que bebe... é levar essa cultura tradicional da alimentação. Nossa maior contribuição é criar uma trajetória alimentar. (Entrevistada MR7, 22 de junho de 2022).

Eu acho que deu uma valorização maior para a categoria dos agricultores e ajudou bastante a ampliação do conhecimento sobre políticas públicas, por que depois disso foi possível acreditar que as coisas são possíveis quando tem vontade. (Entrevistada MR8, 22 de junho de 2022).

Na sequência indicaram como contribuição também a possibilidade de permanecer no campo (27%), visto que aumentando a demanda de comercialização, aumenta a produção e aumenta a renda familiar, permitindo que a família se dedique integralmente à agricultura. Por fim, 40% das entrevistadas mencionaram que a principal contribuição do PAA é o empoderamento feminino, pois além de recursos financeiros o programa incentiva a participação feminina, possibilita à mulher transitar por espaços sociais anteriormente desconhecidos e assumir cargos de liderança, porque além do amor ao trabalho do campo, a mulher rural também precisa do reconhecimento do seu trabalho árduo.

Gráfico 8: Contribuições advindas com o PAA, conforme as entrevistadas



Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Dentre os objetivos propostos pelo PAA, conforme Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, destaca-se o estímulo à expansão da rede de comercialização do produtor rural. Para isso é necessário organização, capacitação, planejamento, diversificação de produtos, para que possam atingir variados públicos e inserir seus

produtos em outros canais de comercialização, além dos programas institucionais. Investigou-se nas entrevistas se as participantes da pesquisa conseguiram conquistar esse objetivo do programa. Todas as entrevistadas afirmaram que o PAA não é a principal fonte de renda da família. Afirmam que este compõe uma parte significativa na renda mensal, mas elas atuam em outros canais para garantir a comercialização em momentos que o programa está parado. Esses canais são: Cooperativa COAFFOZ, PNAE, APROFFOZ, venda nos mercados de bairro e Feira Agroecológica. Entretanto, vale destacar que, para algumas agricultoras, durante a pandemia, o PAA foi a fonte de renda principal, pois não tendo outros espaços de comercialização, dedicavam-se quase que integralmente ao programa.

Quando questionadas sobre o que falta para que as mulheres tenham mais informação e acessem as políticas públicas, as respostas obtidas foram direcionadas ao apoio do setor público. Muitas afirmam que há uns anos a EMATER era mais presente e recebiam mais assistência técnica. Hoje o apoio vem da Prefeitura, por meio do CAPA, porém poderia ser mais ampliado, pois não há uma equipe ativa que leve essas informações sobre políticas públicas. Uma entrevistada afirma que deveria *“ter reuniões, a pessoa que entende esclarecer dúvidas”* (Entrevistada MR6, 22 de junho de 2022). A gestão pública, os tomadores de decisões deveriam ter um olhar mais atento para essa categoria e como diz uma agricultora deveriam: *“enxergar a mulher rural”* (Entrevistada MR4, 26 de maio de 2022). Uma entrevistada apontou a necessidade de se ter um livro de políticas públicas que a SMDC pudesse entregar aos agricultores familiares, para que assim pudessem acessar as informações pertinentes a sua categoria. Manter os conselhos ativos também foi uma observação feita durante as entrevistas, bem como maior apoio da SMDC na realização de eventos e encontros direcionados à mulher rural para que haja interação e troca de experiências entre as agricultoras do município e cidades vizinhas.

5.6 OPORTUNIDADES E DESAFIOS DO PAA

Foram averiguados na presente pesquisa os principais desafios e oportunidades (Gráfico 9) encontradas pelas agricultoras, no que diz respeito à comercialização dos alimentos para o PAA. Cada agricultora mencionou mais de um motivo, de modo que uma dificuldade considerável é a logística de entrega, aparecendo em 87% das respostas das entrevistadas: *“Pra nós ali a dificuldade é o acesso na estrada que não colabora. Se*

chove a gente não consegue sair” (Entrevistada MR13, 22 de julho de 2022). O entrave é que ainda há estradas rurais precárias que inviabiliza o transporte em caso de chuvas. As entrevistadas ressaltam que houve melhoria nas estradas, porém alguns locais ainda carecem de atenção. Outro desafio apresentado é a burocracia de documentos. Aproximadamente 40% das mulheres relataram que às vezes há dificuldade de conseguir documentos nos órgãos públicos, como por exemplo, renovação da DAP, que é uma atribuição do IDR, mas que há falhas porque o antigo técnico se aposentou e não foi direcionado alguém específico para Foz do Iguaçu que fique responsável por este trabalho. O técnico atua na região e para buscar documentos os agricultores têm que agendar antecipadamente uma visita e muitas vezes sem sucesso, devido à extensa carga de trabalho do atual servidor. As exigências sanitárias e os padrões de qualidade de produtos processados (bolachas, bolos, pães, queijos) e de origem animal também são desafios para as participantes do programa. Para estes produtos são necessários os registros de inspeção municipal, além de cadastros e alvarás dos estabelecimentos, procedimentos minuciosos que demandam tempo e investimento financeiro.

Outro problema é a limitação da cota de entrega para o Programa. As entrevistadas (47%) afirmaram que se houvesse ampliação do valor da cota máxima por DAP (que hoje é R\$ 6.500,00)¹⁹, teriam condições de fornecer mais produtos e assim ampliar a renda mensal. No entanto, há que se ponderar que essa questão não depende da gestão local, mas da gestão geral do programa, portanto, depende de uma pressão nacional para que ocorram mudanças na forma de funcionamento do Programa.

Algumas entrevistadas (34%) apontaram o desafio de incluir na lista de entrega do PAA alguns produtos que cultivam, como por exemplo, acerola, pitaya, entre outros. Por diversas vezes estão com estoque excedente, mas acabam perdendo porque aquele produto em específico não está inserido na tabela do PAA²⁰. Por fim, outro desafio levantado que aparece em 70% das respostas é o de tornar o programa uma política pública permanente, para que não haja interrupções de entrega e o agricultor possa se planejar com antecedência para o cultivo, visando atender de forma eficiente o programa.

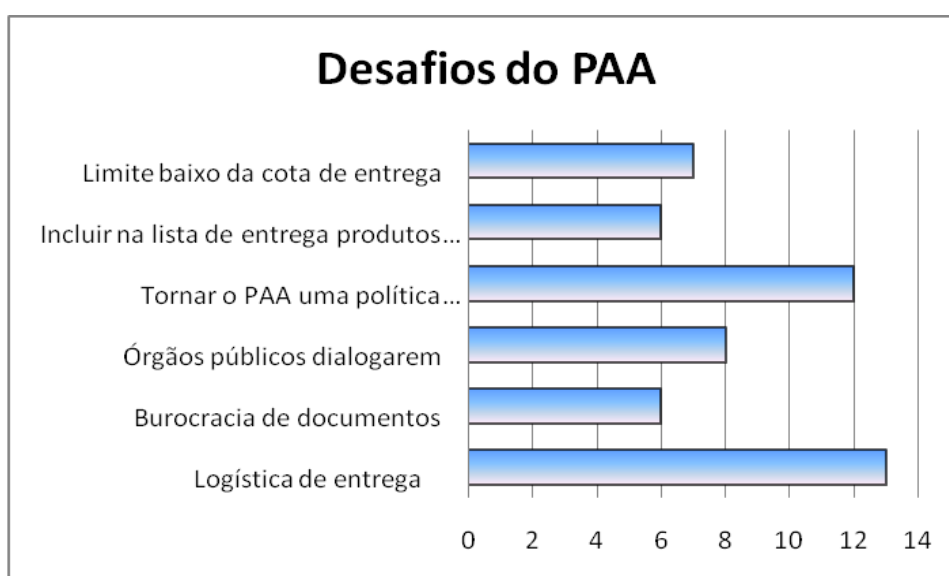
¹⁹ Apesar de o limite por DAP ter sido ampliado para R\$12.000,00 em 2022, a gestão municipal optou por continuar com o valor de R\$ 6.500,00 para que o recurso vindo do governo federal pudesse abranger todos os agricultores já cadastrados. A intenção dos gestores em 2023 é apresentar dados e solicitar ao governo federal ampliação dos recursos para assim aumentar o limite por DAP e continuar beneficiando todos os agricultores cadastrados.

²⁰ A tabela aqui mencionada se trata da relação de produtos entregues para o PAA, conforme Quadro 7.

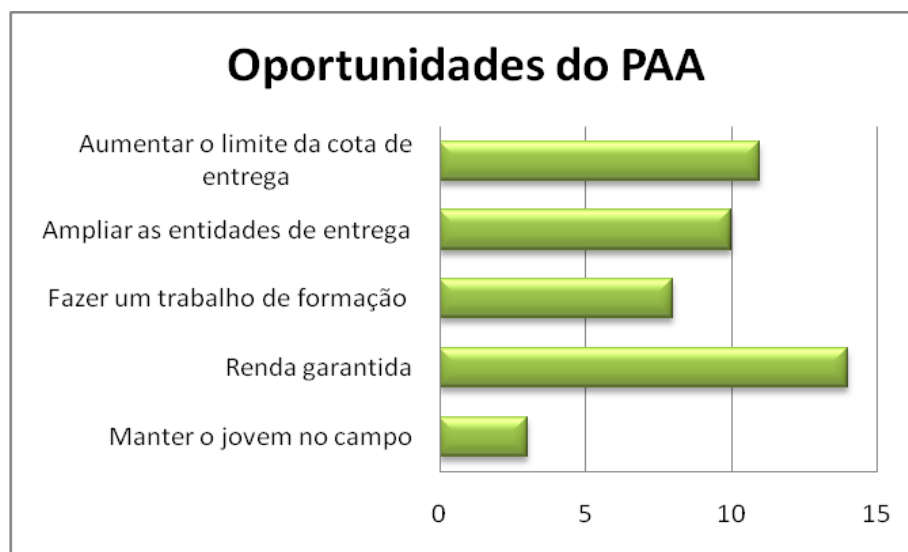
Para isso é necessário maior envolvimento e diálogo entre os setores da gestão pública para que unam esforços para o bem comum.

Ao passo que as entrevistadas apresentaram os desafios, também destacaram as oportunidades que se vislumbram com a execução do PAA. A renda garantida pode ser considerada a maior motivação para inserção no programa, sendo uma ótima oportunidade de incremento na composição da renda mensal e oportunidade de investimento na propriedade. Aliado a isso, destacam a oportunidade de aumentar o limite da cota de entrega, caso ampliassem as entidades sociassistenciais beneficiárias do programa. Concomitantemente à ampliação das entidades, apontam como oportunidade os diversos órgãos públicos presentes em Foz do Iguaçu que poderiam adquirir produtos da agricultura familiar, como exemplo, universidades, Itaipu Binacional, mais setores da prefeitura, etc. Para finalizar, e não menos importante, as entrevistadas ressaltaram a importância da gestão pública municipal para desenvolver estratégias com o objetivo de manter o jovem no campo. Uma preocupação levantada por elas é o fato de ter poucos jovens nas propriedades rurais e em espaços de liderança e representatividade para a categoria. Como afirma uma entrevistada: *“hoje se tem uma agricultura velha na cidade, as condições não são atrativas para os jovens...”*. (Entrevistada MR14, 11 de julho de 2022).

Gráfico 9- Desafios do PAA na visão das entrevistadas



Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Gráfico 10- Oportunidades do PAA na visão das entrevistadas

Fonte: Dados da pesquisa da autora (2021-22).

Apesar de apresentar diversos pontos positivos o PAA possui desafios que interferem na sua implementação e execução. Um dos problemas apontado por algumas entrevistadas é a dificuldade para transportar os produtos do local de produção até o de consumo. A falta de transporte adequado para entregar os produtos, principalmente os mais perecíveis, é um obstáculo para a execução do PAA. Segundo Chmielewska e Souza (2010) *apud* Soares (2013), o problema se agrava em regiões mais pobres e distantes dos centros urbanos, onde não há transporte adequado para os produtos e a infraestrutura é precária. Em Foz do Iguaçu a região do Alto da Boa Vista é considerada pelos produtores rurais a região que possui mais debilidades na questão de infraestrutura. Há ausência e/ou insuficiência de transporte no apoio à logística dos produtos, aliado às más condições das estradas. Para minimizar os obstáculos que se apresentam nesse quesito, a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu realizou em 2021 obras de pavimentação asfáltica na Rua São Borja, mais conhecida como Estrada do Alto da Boa Vista, com investimento superior a R\$ 1,5 milhão. A reivindicação esperada há anos pelos moradores, além de melhorar a mobilidade rural, contribui com o desenvolvimento da região e o escoamento das produções agrícolas, uma vez que a via, tendo boas condições de tráfego, diminui o gasto com manutenção de veículos. (AMN, 2021).

Em relação à burocracia de documentos, mais especificamente quanto ao registro no Serviço de Inspeção Municipal que autoriza a criação de agroindústrias familiares, ainda há muito a se fazer, porém o governo local pode atuar em conjunto com a equipe

técnica da SMDC no intuito fomentar as agroindústrias e orientar as agricultoras a investirem na infraestrutura correta, a fim de evitar gastos desnecessários. As entrevistadas afirmam que a maior das agroindústrias são os investimentos que demoram em dar retorno, por isso ficam receosas de investir ou buscar empréstimos bancários. Além disso, o governo local pode desenvolver um canal de comunicação mais transparente e acessível para facilitar o diálogo entre os gestores públicos e beneficiários do programa, como por exemplo, publicar no site oficial da prefeitura procedimentos do programa; relatórios semestrais/anuais; prestação de contas; controle e monitoramento das entregas.

Os desafios que se apresentam em relação a tornar o PAA uma política permanente; incluir na lista de entrega produtos diversos que os agricultores locais produzem e o limite baixo da cota de entrega, são obstáculos mais complexos de responsabilidade da gestão nacional do programa. O Grupo Gestor – GGPAA é órgão responsável por orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas Resoluções. O GGPAA é quem define como se dá funcionamento das modalidades do Programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, bem como as condições de doação dos produtos adquiridos. (CONAB, 2021).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a verificar como ocorre o processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e como se dá o acesso ao programa em Foz do Iguaçu pelas mulheres rurais. Na tentativa de identificar quais políticas públicas direcionadas às mulheres rurais são executadas no município, conclui-se que a hipótese levantada sobre a existência de políticas públicas direcionadas às Mulheres Rurais a nível nacional que não são executadas a nível municipal se confirma. A pesquisa demonstrou que em Foz do Iguaçu o PAA é o programa entendido como uma política pública que atende às mulheres rurais. Embora não tenha sido criado para atender especificamente este público, o programa ganhou grande destaque entre as mulheres rurais, seja pelo fato de incentivar a participação feminina a partir da resolução nº44 de 2011, que estabelece o mínimo de 40% de mulheres no total de inscritos, seja pela forte relação da agricultura familiar com as mulheres.

Outra hipótese confirmada foi que a participação das mulheres de forma organizada em cooperativas/associações torna o acesso ao programa mais ativo e simplificado. Neste ínterim, vale ressaltar que uma forma de resistência e de fortalecimento da agricultura familiar são as organizações representativas. Em Foz do Iguaçu a APROFFOZ e a COAFFOZ são entidades com presença ativa de mulheres, que permitiu conectar as famílias agricultoras entre si e especificamente com o poder público em geral, oportunizando maior representatividade social das mulheres rurais.

A análise foi realizada a partir das políticas públicas de gênero específicas para as mulheres rurais, por meio das falas dos gestores públicos envolvidos no PAA e prioritariamente a partir das falas das entrevistadas, pois como afirma Colling (2019, p.12): *“A História sempre foi uma profissão de homens que escreveram a história dos homens, apresentada como universal, na qual o ‘nós’ é masculino e a história das mulheres desenvolve-se à sua margem”*. Conforme a autora, a história das mulheres é uma história recente. Tradicionalmente a mulher tem sido ignorada, excluída como objeto histórico. E para entender como uma política afeta socialmente as mulheres, nada melhor que direcionar o protagonismo para elas. Neste trabalho elas se destacam, elas que contam suas histórias, sob o viés de seus sentimentos e interpretações.

Para a pesquisa foram consideradas enquanto questão central a capacidade do PAA em promover o desenvolvimento nas comunidades rurais e na vida das mulheres e de causar transformação nas relações desiguais de gênero vividas por elas em contextos

rurais locais. Também foi utilizado como foco de análise as transformações sociais oportunizadas pelo programa e os fatores que tornam o PAA uma política pública de destaque na cidade que provoca o enraizamento frente às mulheres.

Neste sentido, a presente pesquisa demonstrou que um dos motivos de o PAA ganhar amplitude entre as mulheres é o fato de o olhar feminino estar presente em todas as atividades de produção familiar. O homem, historicamente, é direcionado ao controle da renda familiar, aos processos de produção em grande escala, não dando tanta importância para a produção de menor escala, muitas vezes considerada apenas para consumo. Nas falas das entrevistadas percebe-se que o grande diferencial do PAA é inclusão de diversos produtos cultivados na unidade familiar que muitas vezes não são levados em consideração porque o volume de produção é bem menor, por exemplo, frutas como jabuticaba, pitanga, acerola, pitaya, etc.

Para os representantes de órgãos públicos entrevistados, o enraizamento das mulheres frente ao programa se dá também pelo fato de o PAA ser um programa *“destinado à agricultura familiar e quando se fala nesse tema logo vem à cabeça a mulher”*. (Diretor, entrevista realizada em 21 de junho de 2022). Além disso, destacam que dentro do núcleo familiar é a mulher quem mais se dedica, quem mais se preocupa com a questão da higienização, tem mais habilidade na questão da manipulação de alimentos e isso tudo contribui para se ter um produto de mais qualidade.

A priorização mínima de 40% de mulheres como beneficiárias do PAA favoreceu e aumentou a participação feminina no programa. No entanto, torna-se fundamental o acompanhamento dos gestores locais para avaliar se essa participação é efetiva ou se os agricultores são orientados a colocar o nome da mulher como titular apenas como forma de atender à recomendação do Grupo Gestor. O poder público local deve desenvolver estratégias para incluir a participação efetiva das mulheres rurais no programa.

Pode-se dizer que a coordenação do Banco de Alimentos sob a responsabilidade da SMDC é uma estratégia que contribui na gestão do PAA, na questão logística de recebimento e entrega dos produtos, sendo este um problema evidente quando o programa foi implementado no município. O produtor não tinha condições de entregar os produtos em diversos locais diferentes. Muitas vezes os próprios gestores se mobilizavam para buscar os produtos e fazer as entregas, numa tentativa de amenizar os prejuízos do agricultor. Com a criação do BA o produtor passou a entregar seus produtos apenas neste local, diminuindo consideravelmente seu tempo de trabalho e custos com a entrega.

O PAA é uma política pública que amplia os espaços de comercialização dos agricultores e permite alcançar resultados promissores, pois é um programa que fortalece a agricultura familiar, cria mercado, gera renda para as famílias, ao mesmo tempo em que contribui para promoção da segurança alimentar e nutricional. A garantia de comercialização proporcionada pelo programa e o consequente aumento da renda dos agricultores familiares acabam influenciando a expansão do consumo dessas famílias, que por sua vez, investem mais na propriedade, garantindo qualidade no produto ofertado, ou seja, o PAA também provoca um ciclo virtuoso de desenvolvimento na economia local.

Os resultados gerais demonstraram que as mulheres rurais estão satisfeitas com o PAA tanto quanto com a gestão atual da cooperativa em que muitas delas participam, que tem como presidente uma mulher. No entanto, manifestaram insatisfação quanto aos procedimentos burocráticos que entendem podem ser minimizados com apoio dos gestores do programa; e especialmente quanto ao preço pago por seus produtos, além de enumerar alguns desafios e oportunidades que se apresentam com a execução do programa.

Dentre os objetivos específicos enumerados no trabalho destaca-se a identificação das principais dificuldades que as Mulheres Rurais enfrentam para acessar o PAA. A pesquisa de campo revelou que a burocracia de documentos é a principal dificuldade. Outras dificuldades se apresentam no decorrer do programa, como por exemplo, a logística de entrega; falta de comunicação entre os órgãos públicos; limite baixo da cota de entrega. No entanto, para acessar ao programa um dos documentos essenciais é a DAP, que é emitida atualmente pelo IDR. Sendo assim, a burocracia em conseguir a emissão do referido documento ou mesmo a atualização deste, torna-se uma dificuldade porque há uma defasagem de servidores públicos neste órgão, o que prejudica e retarda o fornecimento do documento aos agricultores familiares. Não há mais um funcionário permanente na cidade para exercer essa função. Há apenas um servidor responsável pela região e que atende no município uma vez por semana, ou seja, um documento que poderia ser fornecido de imediato aos solicitantes, às vezes demora uma semana ou até mais, devido à excessiva demanda de trabalho.

Para os gestores as principais limitações encontradas para implementar políticas públicas para mulheres rurais, sobretudo o PAA, recai sobre a questão do recurso financeiro e a carência de recursos humanos nos órgãos públicos. Apesar de, aparentemente, a esfera pública concentrar um grande número de servidores, muitas

ações são burocráticas e de incumbência de poucos servidores que acabam assumindo muitas funções e não as executando em sua integralidade.

Promover o reconhecimento econômico do trabalho das mulheres, estimulando sua participação na gestão e tomada de decisão nas propriedades, bem como facilitar o acesso à assistência técnica, crédito e comercialização são mecanismos que podem contribuir e estimular maior participação feminina no PAA e em outras políticas públicas. Entre as sugestões que ocorrem após a investigação realizada neste trabalho, entende-se que há também a possibilidade de a SMDC, órgão atualmente responsável pela gestão do PAA, realizar uma busca ativa pelas mulheres rurais do município que porventura ainda não participem do PAA e incentivá-las, por meio de demonstração dos resultados já existentes, da efetividade do programa e benefícios que podem ser alcançados ao longo do tempo.

Outra estratégia sugerida seria promover capacitações sobre temas diversos, desde manipulação de alimentos até mesmo sobre a melhor forma de apresentação do produto. Entende-se que os gestores públicos devem ter um olhar mais atento para as necessidades dessa categoria. Até mesmo na questão de transmissão de informações. Como mencionado por uma entrevistada, deveria ter um livro básico, uma cartilha, contendo informações sobre políticas públicas e os projetos que elas possam ser inseridas. Por fim, há que se estimular a ampliação da participação de mulheres nos cargos de liderança e de decisão no âmbito das entidades representativas de movimentos sociais e associação onde mudanças nesse sentido se façam necessárias.

Do ponto de vista dos atores beneficiados e implementadores, o PAA cumpre com o seu papel social, pois muitos resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação. É uma política que: i) contribui para a segurança alimentar e nutricional das famílias carentes em Foz do Iguaçu que receberam só em 2022 cerca de 111 toneladas de alimentos doados; ii) é um canal a mais de comercialização da agricultura familiar que usa o poder de compra do Estado; iii) abastece diversos equipamentos públicos da rede socioassistencial, que atualmente concentra 247 entidades cadastradas no Banco de Alimentos; iv) promove a alimentação saudável, pois grande parte dos produtores trabalham com agroecologia ou estão em processo de transformação da propriedade e; v) por fim, porém não menos importante, promove a geração de renda para os agricultores familiares que acabam investindo mais na propriedade. Enfim, todos os aspectos apresentados em conjunto propiciam de forma significativa o desenvolvimento do município.

Longe de encerrar o debate sobre o papel e a representatividade das mulheres nas propriedades rurais, finaliza-se este trabalho com a necessidade de continuar a reflexão sobre as construções sociais da participação das mulheres nas políticas públicas, pois somente com diálogo e novas percepções é possível alcançar a igualdade e o reconhecimento das mulheres como trabalhadoras e protagonistas da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA – ANA. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2014/07/carta-politica-iii-ena.pdf>. Acesso realizado em 18 de julho de 2022.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Editora Vozes Limitada, 2017.

BOURDIEU, Pierre, 1930-2002. **"A dominação masculina"**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRANDÃO, C. R. (1998). **Participar-pesquisar**. In: Brandão, Carlos Rodrigues (org). Repensando a pesquisa participante. 3 ed. São Paulo: Brasiliense

BRASIL. Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003, que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020**. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais. **Caderno: Políticas Públicas para Mulheres Rurais no Brasil**. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4185/20**, que cria a política nacional de valorização da mulher no campo. Agência Câmara de Notícias, 2021.

BRASIL. **Resolução Grupo Gestor PAA Nº 44/2011**. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=115529>>. Acesso em set/2020.

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

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 15, p. 679-684, 2006.

CASTRO, B. S.; YOUNG, C. E. F. Os problemas de Coordenação de Políticas Públicas: **Desafios Para a Gestão Ambiental no Brasil**. Revista TCE-RJ- v. p 12, n.1; p.32-53, Rio de Janeiro, jan/jun.2017.

CEPEA. Participação de Mulheres no Agro cresce: 68% Se mostram satisfeitas com o emprego. **Relatório Mulheres no Agronegócio**, USP 2018 (Volume 1).

COLLING, Ana Maria. **Tempos diferentes, discursos iguais: a construção do corpo feminino na história**. Dourados, MS: Editora UFGD, 2019.

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Agricultura Familiar Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2020**. Brasília, DF: Conab, 2021.

COORDENADORIA LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DO CAMPO - CLOC. Disponível em <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/c/cloc>>. Acesso ago/2020.

CORREA, Bianca Sampaio. **O Programa de Aquisição de Alimentos-PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha-zona rural de São Luís**. 2018. Tese de Doutorado. UEMA.

DELGADO, N. G., & ZIMMERMANN, S. A. **Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re) construção**. Saúde Amanhã: Textos para Discussão 83, 2022.

DOMINGUES, Juliana. **A implementação da política de saúde mental nas cidades gêmeas de Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY)**. Tese de Doutorado, Pelotas-RS, 287 p., 2018.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE EXTENSÃO RURAL - EMATER. **Programa Renda Agricultor Familiar**. Disponível em: <<https://www.pia.pr.gov.br/servicos/Cidadania/Assistencia-social/Participar-do-programa-Renda-Agricultor-Familiar-J0o2p53Q>>. Acesso em 10 de julho de 2021.

FERNANDES, Otávia. As Mulheres do Campo. **Revista Princípios**, p. 33 a 37, Edição 11, agosto de 1985.

FERREIRA, Ana Paula Lopes; MATTOS, Luis Cláudio. Convergências e divergências entre feminismo e agroecologia. **Ciência e Cultura**, v. 69, n. 2, p. 38-43, 2017.

FILIPAK, Alexandra. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil (2003-2015): análise a partir da percepção de mulheres rurais e de movimentos sociais mistos**. Tese de Doutorado, Marília - SP, 267 p., 2017.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e desenvolvimento do Estado Moderno no Ocidente. **Lua Nova**. São Paulo: 71, 11-39, 2007.

FOZ DO IGUAÇU. Lei nº 3025, de 18 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a reestruturação organizacional da Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Foz do Iguaçu, PR, 2005.

FOZ DO IGUAÇU. Lei nº 3149, de 16 de dezembro de 2005, autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a instituir o Programa de Apoio ao Produtor Rural e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Foz do Iguaçu, PR, 2005.

FOZ DO IGUAÇU. Lei nº 3058, de 15 de junho de 2005, altera dispositivos da Lei nº 2087, de 24 de setembro de 1997, que cria o Serviço de Inspeção Municipal de Alimentos e Produtos de Origem Animal – SIMA/POA e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Foz do Iguaçu, PR, 2005.

FOZ DO IGUAÇU. Lei nº 296, de 12 de novembro de 2018, que dispõe sobre a área territorial do Município de Foz do Iguaçu, para fins de delimitação das áreas urbanas e rural, de expansão e de restrição, além de outras aplicações previstas em lei. **Diário Oficial do Município**. Foz do Iguaçu, PR, 2018.

FOZ DO IGUAÇU. Lei nº 4.357, de 03 de agosto de 2015, altera dispositivos da Lei nº 4069, de 14 de fevereiro de 2013, que define a Estrutura Administrativa do Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Foz do Iguaçu, PR, 2005.

FOZ DO IGUAÇU. Estrada do Alto da Boa Vista recebe serviços de pavimentação asfáltica. **Agência Municipal de Notícias**, Foz do Iguaçu, 08 de julho de 2021. Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia.php?id=48227>. Acesso realizado em: 12 de janeiro de 2023.

FREITAS, M. C. S.; PENA, P. G. L. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. **Revista de Nutrição**, v. 20, n. 1, p. 69-81, 2007.

GASPARONI, G. P. **Bancos de Alimentos como espaço articulador de Políticas Públicas**. II encontro nacional de gestores de bancos de alimentos, 30/11 e 01/12 de 2017, Brasília. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/banco_de_alimentos/II_encontro/Banco_de_Alimentos_como_espaco_articulador_de_Politicas_Publicas.pdf>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GRISA, Cátia; PORTO, Sílvia Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180, 2015.

HEREDIA, Beatriz Maria Alásia; CINTRÃO, Rosângela Pezza. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. **Revista Nera**, n. 8, p. 1-28, 2012.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia. v. 25, n.3, p. 469-483, set./dez. 2013.

HOWLETT, Michael *et al.* **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE, 2019. **Censo Agropecuário**. Disponível em <[cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-](http://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu)

iguacu/pesquisas>. Acesso em set/2020.

JACCOUD, L. (orgs). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. 479 p.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares. Teorias da administração II / Alessandra de Linhares Jacobsen, Luís Moretto Neto. – 2. ed.reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

LA VIA CAMPESINA. Disponível em < <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>>. Acesso em 28 de maio de 2021.

LEFORT, Claude. “¿Qué es la burocracia?”. En: OSZLAK, O. (comp.), Teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Paidós, 1984.

LE MOS, S. M; LIMA, I. S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política pública para a agricultura familiar e o desenvolvimento local. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v. 25, n. 1, p. 069-092, 2014.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOZANO, Marie-Anne Stival Pereira Leal; LAGO, Mara Coelho de Souza. **O Estado e as Mulheres Rurais do Brasil - Políticas Públicas Brasileiras voltadas para as Mulheres Trabalhadoras Rurais**, 2017. Disponível em <http://www.en.wwwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503887978_ARQUIVO_MarieLeal_Texto_completo_MM_FG.pdf>. Acesso em 24 de julho de 2021.

MEDEIROS, Alexssandro. Ciclo de Políticas Públicas, 2015. **Sabedoria Política**. Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/politicas-publicas-e-processos-de-gestao/>>. Acesso em 14 de julho de 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Relatório Programa De Aquisição De Alimentos**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/R elatorio_Execucao_PAA_CI_2017.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

MOVIMENTO DE MULHERES CAMPONESAS - MMC. **Sementes da vida na mão de mulheres camponesas**. Cartilha do movimento, Disponível em: <http://www.mmcbrazil.com.br/site/materiais/download/cartilha_sementes.pdf> Acesso em ago/2020.

NAJBERG, Estela. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista INTERFACE**, v. 3, n. 2, 2006.

NASCIMENTO, Daniel Teotonio do et al. Programa de aquisição de alimentos (PAA): proposta de modelo de avaliação de satisfação (MAS) dos agricultores familiares sobre os

aspectos operacionais e socioeconômicos. Dissertação de Mestrado. Cascavel-PR, 108 p., 2015.

NASCIMENTO, Regina. Banco de alimentos como promotor de segurança alimentar e nutricional no município de Foz do Iguaçu. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, p. 306-320, 2019.

NASCIMENTO, Regina; NASCIMENTO, Daniel Teotonio. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Política Pública promotora do desenvolvimento local em Foz do Iguaçu. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, 2020. No prelo.

NOVAES, H. T. **O avanço destrutivo do capital no governo Bolsonaro e os desafios da luta ecocomunista**. 2019. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/12/HenriqueNovaes-O-avan%C3%A7o-destrutivo-do-capital-no-governo-Bolsonaro-e-os-desafios-da-lutaecocomunista-1.pdf>. Acesso realizado em 06 de dezembro de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO - FAO. **A importância das mulheres rurais no desenvolvimento sustentável do futuro**. 2019. Disponível <<http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1071672/>>. Acesso em 06 de setembro de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Mulheres. Disponível em: <<https://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/sobre-a-onu-mulheres/>>. Acesso em 09 de maio de 2021.

OSZLAK, C. **Formación Histórica del Estado En América Latina: Elementos Teorico- Metodologicos para su estudio**. IN: Acuña, Carlos, H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2011.

PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso. In: GADET, F.; HAK, T. orgs. Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 3a ed. Campinas (SP): Ed Unicamp; 1993. p.61-105.

PERIN, Gabriela *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2021.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 734-769, 2009.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação Governança e Redes de Políticas Administração Judiciária**. São Paulo Editora Atlas S/A, 2013.

RANGEL, Tauã. O Programa Banco de Alimentos como instrumento de concreção do direito humano à alimentação adequada/the bank food program as an instrument for the

concretion of human rights to adequate food. **Lex Humana**, v. 8, n. 2, p. 120, 2016.

RICHERS, Graham. Food banks and food security: welfare reform, human rights and social policy. Lessons from Canada. **Social Policy & Administration**, v. 36, n. 6, p. 648-663, 2002.

RODRIGUES, Sandra Marli da Rocha. **Autonomia das mulheres por meio do trabalho: um estudo de caso sobre produção e comercialização em feiras agroecológicas de Foz do Iguaçu/PR**. Dissertação de Mestrado. Foz do Iguaçu-PR, 137 p., 2019.

RUA, María das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES**, 1997.

SABOURIN, Eric. **Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul**. In II Seminário Internacional e IV Jornada Territórios Rurais, Sistemas Alimentares, Agenda 2030. Brasília, 2021.

SAGGIN, Aline; ALVES, Adilson Francelino. Participação das mulheres cooperativistas do Paraná em movimentos sociais, político e econômicos. **Orbis Latina**, v. 9, n. 1, p. 27-42, 2019.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, 2020.

SANTOS, Silmar Francisco dos. **Gestão, participação social e os Direitos da Mulher no espaço rural no Município de Foz do Iguaçu-Paraná**. Trabalho de Conclusão de Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, UNILA, 2018.

SANTOS, Vanice dos; CANDELORO, Rosana J. Trabalhos acadêmicos: uma orientação para a pesquisa e normas técnicas. **Porto Alegre: AGE**, p. 73, 2006.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. UNICAMP; NEPP: 2000. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO COMERCIAL, INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIO. **Relatório da chefia de Divisão da Agricultura Familiar (documento interno)**. Foz do Iguaçu, 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO COMERCIAL, INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIO. **Relatório da chefia de Divisão da Agricultura Familiar (documento interno)**. Foz do Iguaçu, 2022.

SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosangela. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãos. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**, p. 571-592, 2015.

SOARES, Fábio Veras. (Coord.) **Demanda estrutura e pequenos agricultores no Brasil: o Caso do PAA e PNAE**. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2013.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

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

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA. Disponível em <<https://www.unia.edu.br>>. Acesso em 03 de setembro de 2020.

VARGAS, Luciane Tavares de. **Análise do programa de aquisição de alimentos (PAA) na cidade de Foz do Iguaçu: perspectiva dos beneficiários consumidores**. Trabalho de Conclusão de Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, UNILA, 2015.

Vergara, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. (4a ed.). São Paulo: Atlas, 2003.

VILLANUEVA, Luis Aguilar. **Política Pública Una visión panorámica**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia), 2012.

VILLANUEVA, Luis. **La implementación de las políticas**, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1992.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, 20., 1996, Caxambu. Anais. Caxambu, MG: ANPOCS, 1996.

WEBER, Max. **Ciência e política duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1997.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia** (5ª ed.). Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

WRIGHT, Erik Olin. "Burocracia y Estado". IN: WRIGHT, E. **Clase, crisis y Estado**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1983.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

ZIMMERMANN, Sílvia A; BRANDÃO, Jefferson Duarte; LEÓN, Sabrina Duque. **É possível uma Agricultura Familiar Latino-Americana? Dez anos de REAF...** Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, p. 1-4, 2014.