

ELEMENTOS PARA UMA TIPOLOGIA DE GÊNERO DA ATUAÇÃO ESTATAL: VISÕES DO ESTADO SOBRE AS MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL¹

Janine Mello

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e pesquisadora da Diretoria de Instituições, Estado e Democracia do Ipea (Diest/Ipea). *E-mail:* <janine.mello@ipea.gov.br>.

Danusa Marques

Professora adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê). *E-mail:* <danusamarques@gmail.com>.

A atuação estatal engloba e impacta, a partir de um rol abrangente de instrumentos político-administrativos, distintas dimensões da vida social dos indivíduos e o modo com que certos pressupostos, crenças e valores são internalizados pelas estruturas governamentais pode contribuir para reforçar ou problematizar visões sobre as mulheres enquanto destinatárias de direitos e deveres. Compreender, por exemplo, como a configuração assumida pelas políticas públicas impacta as condições de bem-estar feminino requer que sejam exploradas as relações travadas entre o aparato estatal e as mulheres enquanto grupo social amplo e diverso.²

As políticas públicas, enquanto materializações da atuação estatal, são constituídas por regras, normas, requisitos e/ou critérios com potencial para orientar, definir, restringir ou incentivar comportamentos. De maneira geral, a elaboração de políticas públicas é definida como um processo de caráter técnico-político configurado por um conjunto de decisões tomadas por atores/organizações a partir das possibilidades e limitações produzidas pelo contexto no qual estão inseridos (Steinmo, 2016; Immergut, 2007). Considerando que “os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com ideias que eles sustentam” (Howlett et al., 2013, p. 12), é razoável supor que tanto o desenho

das políticas públicas quanto suas formas de implementação são influenciados por percepções e expectativas disseminadas e socialmente aceitas sobre aquilo que é definido como objeto de intervenção pública, assim como sobre o que é apontado como demanda do público a ser atendido pela ação governamental.

Torna-se, nesse sentido, relevante explicitar de que modo o conjunto de regras ou expectativas constitutivas de determinada política contribui para reforçar ou desconstruir elementos que sustentam processos de aprofundamento das desigualdades existentes entre os sujeitos sociais. Especificamente, importa entender como a dimensão de gênero é incorporada durante as etapas de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento social voltadas para o enfrentamento da pobreza e redução de desigualdades socioeconômicas.

Diante dessa questão, argumentamos que a atuação do Estado em relação às mulheres e suas demandas por políticas públicas é marcada por um caráter paradoxal. O Estado, assim como outras instituições (família, escola, mundo do trabalho), seria responsável por realizar ou perpetuar *operações de diferenciação* (Bourdieu, 2007) entre mulheres e homens, definindo ou limitando papéis sociais e conjunto de direitos, ao mesmo tempo que atuaria no reconhecimento das mulheres enquanto destinatárias de direitos específicos

1. Agradecemos a leitura atenta e as sugestões de Roberto Pires e Natália Fontoura, que produziram pareceres e debateram o texto conosco no Seminário Elementos para uma tipologia de gênero da atuação estatal: visões do estado sobre as mulheres e políticas públicas no Brasil (Brasília, 10 out. 2018), assim como os comentários do público do evento. Buscamos incorporar suas sugestões nesse texto e também na nossa agenda de pesquisa, na continuidade dessa investigação. Todas as omissões e possíveis erros são de nossa responsabilidade.

2. Um dos exemplos mais cruéis de como o Estado pode ser um agente reprodutor da dominação de gênero é expresso na pesquisa de Leal, Gama e Cunha (2005) sobre desigualdades raciais no pré-natal e parto no Brasil. As autoras analisaram dados amostrais de puérperas da cidade do Rio de Janeiro, entre 1999 e 2001, e identificaram que há desigualdade na aplicação de anestesia no parto conforme a raça: 13,5% das mulheres brancas não receberam anestesia, contra 16,4% das mulheres pardas e 21,8% das mulheres pretas.

ligados à sua condição feminina. Longe de analisarmos o Estado como uma instituição monolítica, avaliamos que o jogo político envolve atores e agendas dinâmicas e em disputa, resultando um processo de concomitantes conquistas e resistências desde a perspectiva da luta por igualdade de gênero. No caminho já indicado por Laclau e Mouffe (1987), entendemos que o resultado da luta política (inclusive no Estado) não tem resultado preestabelecido, visto que a disputa pela hegemonia é constantemente redefinida de modo contingencial.

Apoiadas por esse pressuposto, propomos uma tipologia de gênero da atuação estatal a partir de *quatro visões* em relação às mulheres, dependendo da ótica a partir da qual a presença feminina é entendida na elaboração e implementação de políticas públicas: *visão reprodutiva* (mulheres como mães/cuidadoras); *visão produtiva* (mulheres enquanto mão de obra de trabalho remunerado); e as visões *reativa* (inclusão posterior das mulheres no planejamento da política) e *inclusiva* (mulheres enquanto público-alvo prioritário).

Ao adotar uma *visão reprodutiva* sobre as mulheres, o Estado partiria da maternidade como elemento central para definir “necessidades e responsabilidades” reforçando papéis femininos como mães, responsáveis pela família e pelo cuidado de dependentes.³ Essa interpretação se basearia em um fato – mulheres são majoritariamente as responsáveis pelo cuidado da família –, tendendo a naturalizar o processo socialmente construído da divisão sexual do trabalho doméstico, sob uma perspectiva pragmática de busca pelo sucesso da política pública em questão. Uma consequência relevante disso seria a tendência de que mulheres assumam papel de *aliadas* do Estado na execução das políticas ao responsabilizarem-se, majoritariamente, pelo cumprimento de requisitos e normas previstos para o recebimento de determinada política. A participação majoritária de mulheres no atendimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)⁴ e a relação travada entre equipes de assistência social e mulheres sobre as vulnerabilidades identificadas no “núcleo familiar” são frequentemente apresentadas como exemplos de situações dessa natureza.

Seria possível observar, por outro lado, casos em que, durante a elaboração da política, são adotados aspectos orientados para ampliar as possibilidades de inclusão *produtiva* das mulheres, como observado em ações como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, em que foram estabelecidos percentuais de contratação de mulheres nas equipes que prestavam serviços de assistência técnica e orientações para que as atividades econômicas sob a responsabilidade feminina fossem incluídas como parte dos projetos apoiados nas unidades produtivas. Trata-se, aqui, de políticas que mobilizam as mulheres em sua concepção enquanto mão de obra produtiva.

Existiriam ainda duas visões possíveis quando as mulheres constituem o “público-alvo” das políticas. A dimensão de gênero pode ser considerada como componente central na formulação da ação (*visão inclusiva*), como em políticas voltadas para a redução da violência contra a mulher. Nesses casos, o combate à desigualdade de gênero é o foco central da política, cujo objetivo se relaciona diretamente a lutar para sua superação, ou seja, as políticas seriam inclusivas quando buscam combater ativamente a desigualdade de gênero, em sua concepção geral. Ao contrário das demais visões, uma postura inclusiva desde a perspectiva de gênero pressupõe a transversalidade de gênero como um fundamento da política pública.

Outra categoria que ressaltamos se dá quando a dimensão de gênero torna-se uma questão a ser enfrentada pelo Estado *a posteriori*, quando, durante a execução da política, verifica-se que as mulheres compõem parte significativa do público atendido (*visão reativa*). Nestas situações, as instituições do Estado podem atuar no aprimoramento ou correção, parcial ou total, de aspectos que dificultariam o acesso feminino, visando garantir o bom andamento da política. Assim, é preciso analisar o processo de desenho e implementação da política, o que caracteriza essas políticas não apenas pelo seu conteúdo e pelo modo como manejam as ações, mas no seu processo de elaboração. Medidas voltadas para reduzir a evasão em cursos de qualificação profissional, identificada após a implementação da política, podem ser citadas como exemplos disso.

3. Inclui crianças, pessoas com deficiência, idosos(as) e enfermos(as).

4. São exemplos de condicionalidades do PBF frequência escolar e vacinação infantil e pré e pós natal.

Ressaltamos que essas categorias, embora possam parecer mutuamente excludentes, não o são. Não pretendemos aqui fechar uma proposta de tipologia exaustiva, mas apresentar uma proposta preliminar de ferramentas que nos permitam explicar mais, em um quadro amplo, as políticas para mulheres no Brasil recente. Há uma série de iniciativas do Estado em trabalhar com as mulheres como público-alvo, mas esse processo se dá de forma fragmentada em cada área, apesar dos esforços empreendidos na coordenação da agenda de promoção da igualdade de gênero pelos governos

democráticos. Além disso, acreditamos que não basta analisar o conteúdo da política *em si*, mas também seu processo de construção. Parte da literatura recuperada nesse estudo, como já indicamos, vem fazendo uma análise do que denominamos *visão reprodutiva*, com bastante sucesso e de forma competente. Nossa proposta, neste momento, é pensar também em como operam outros modelos de atuação dos agentes do Estado em torno das políticas que priorizam o atendimento e a inclusão das mulheres.

QUADRO 1
Visões estatais e políticas selecionadas para a análise

Elementos	Visão estatal			
	Reprodutiva	Produtiva	Reativa	Inclusiva
Posição atribuída às mulheres	Mães ou responsáveis pelo núcleo familiar e cuidado de dependentes	Mão de obra do trabalho remunerado	Público beneficiário identificado após início da execução da política	Público beneficiário para o qual a política é direcionada
Políticas selecionadas	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF)	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec)	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)

Elaboração das autoras.

Foram definidos como objetivos do trabalho: *i*) discutir como as desigualdades materiais e simbólicas às quais estão submetidas as mulheres afetam as possibilidades de melhoria de suas condições de vida; e *ii*) analisar como são materializadas as posturas assumidas pelo Estado brasileiro a partir de um conjunto de políticas de enfrentamento da pobreza e de redução das desigualdades sociais e econômicas implementadas desde os anos 2000.

Metodologicamente, a discussão sobre as formas com que a dimensão de gênero é incluída durante o processo de formulação e implementação das políticas públicas selecionadas será realizada a partir da análise qualitativa de documentos legais e operacionais entendidos como referências para definição do escopo das políticas, suas formas de execução e atendimento do público-alvo. São consideradas leis de criação, decretos de regulamentação, portarias e resoluções associados às políticas analisadas; assim como eventuais alterações legais e/ou operacionais implementadas durante a execução da política considerando aspectos ligados à dimensão de gênero. São considerados ainda como fonte documental, manuais operacionais, protocolos de

execução, orientações a beneficiários(as) e materiais institucionais que possam ilustrar as formas discursivas, legais ou operacionais assumidas pelo Estado ao lidar com a presença e participação de mulheres nas políticas em questão.

Para cada uma das visões atribuídas ao Estado, uma política será analisada, visando ilustrar as diferentes possibilidades de compreensão acerca das mulheres e suas formas de representação através do desenho de políticas públicas. As políticas selecionadas para a análise são descritas no quadro abaixo, conforme o tipo de visão estatal no qual estariam inseridas.

Além da introdução, o texto está dividido em três seções. Na primeira, é discutido o papel do Estado sobre o fortalecimento ou desconstrução de estereótipos de gênero a partir da produção de políticas públicas. A segunda seção é dedicada à análise das políticas selecionadas e suas convergências com distintas visões adotadas pelo Estado sobre as mulheres. As considerações finais retomam os principais resultados e discutem ainda os desafios colocados para a atuação estatal, tendo em vista a premência de efetivar esforços que

visem equilibrar o potencial empoderamento advindo da ampliação do acesso de mulheres a bens e serviços e o uso recorrente de mecanismos de reforço de estereótipos. Fazem parte ainda dos desafios levantados para a esfera pública a importância de protagonizar a discussão sobre as condições reais de inclusão produtiva das mulheres, considerando-se aspectos como desigualdade salarial e acúmulo de funções sob a forma de dupla ou tripla jornada de trabalho, e ainda o reconhecimento de que a ausência de uma política do cuidado estruturada contribui para reforçar estereótipos de gênero e aprofundar as consequências da divisão sexual do trabalho sobre as possibilidades de melhoria de vida das mulheres.

SUMÁRIO EXECUTIVO