

**POLICY TEXTS E O PAPEL DAS IDEIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
VISÕES ESTATAIS SOBRE AS MULHERES NO PLANO PLURIANUAL 2016-2019¹**

Janine Mello

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e diretora adjunta na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

E-mail: <janine.mello@ipea.gov.br>

Ana Camila Ribeiro

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

E-mail: <ana.ribeiro@ipea.gov.br>

Danusa Marques

Professora adjunta do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê).

E-mail: <danusamarques@gmail.com>

Alinhadas a trabalhos publicados anteriormente, como os de Mello e Marques (2019a; 2019b), retomamos o argumento de que a atuação do Estado em relação às mulheres apresenta variações, devido à natureza complexa de suas ações e a presença de atores dotados de distintos graus de poder e influência, o que permite que múltiplas visões, por vezes contraditórias e paradoxais, coexistam no âmbito do próprio arcabouço estatal. Nesse sentido, recuperamos a proposta de tipologia para a atuação estatal baseada em quatro visões em relação às mulheres, conforme a ótica a partir da qual a presença feminina é entendida na elaboração de políticas públicas: *i) visão reprodutiva* (mulheres como mães/cuidadoras); *ii) visão produtiva* (mulheres como mão de obra do trabalho remunerado); *iii) visão reativa* (inclusão posterior das mulheres na execução da política); e *iv) visão inclusiva* (mulheres como público-alvo prioritário)² (Mello e Marques, 2019a; 2019b).

Argumentamos ainda que *produtos governamentais* como instrumentos de planejamento da ação estatal, textos de políticas públicas (*policy texts*), materiais institucionais e documentos legais e operacionais correspondem a expressões da atuação estatal e podem ser considerados uma opção analítica válida para explicitar sentidos, percepções e expectativas sobre o que é definido como *objeto* de intervenção

política, assim como sobre o que é apontado como demanda pública e até mesmo quais indivíduos ou grupos devem ou não constituir o público-alvo preferencial de determinada ação (Gale, 1999; Maguire, Ball e Braun, 2010; Nicoll, 2000; Johnson, 2011). Mesmo nos casos em que não seja implementada efetivamente como a normativa pactuada, esse momento da definição de *demandas por políticas* expressa sentidos importantes nas possibilidades de ação negociadas no âmbito do Estado.

Representações atribuídas ao que constitui um dado *problema* e suas possíveis soluções resultam de interações imersas em ambientes conflitivos pautados por correlações de força específicas (Yanow, 2015; Verloo e Lombardo, 2007; Schmidt, 2008; Shore e Wright, 2011; Bacchi, 1999). Por conseguinte, o que definimos como *produto governamental* também é forjado por meio dessas relações e expressa, em algum sentido, representações que prevaleceram em meio à disputa ideacional travada entre atores ou instituições ao longo do processo de delimitação do escopo da ação governamental. Essas representações – contidas, implícita ou explicitamente, em instrumentos de planejamento, planos de ação, previsões orçamentárias, definição de diretrizes, estratégias e metas – trazem em si ideias que, de alguma forma, transpuseram diferentes filtros

1. Agradecemos a leitura atenta e as sugestões dos pesquisadores Natalia Koga e Leandro Couto que produziram pareceres e debateram conosco a versão preliminar do texto. Agradecemos ainda os comentários e as sugestões realizados pelos demais colegas da Diest/Ipea no seminário de discussão do TD. Todas as omissões e possíveis erros são de nossa responsabilidade.

2. Sabemos que algumas políticas podem também afetar negativamente as mulheres e a agenda da promoção da igualdade de gênero, principalmente em momentos críticos, mas optamos, nesse momento, em pensar categorias que explicam formas de promover políticas públicas para mulheres no enquadramento da atenção positiva a esse público-alvo.

e disputas ocorridas nas mais diversas instâncias decisórias (Offe, 1984; Lejano e Sung, 2015; Ball, 1993; Foucault, 2008; Bourdieu, 2014).

Dito isso, fica evidente a pertinência de recorrer a enfoques teóricos que abordam o peso das ideias na configuração das políticas públicas e que reconhecem seu papel na produção de representações sobre problemas sociais como norteadores da reflexão desenvolvida ao longo do texto em questão. Assumir a existência de distintas visões estatais sobre um dado tema e a possibilidade de depreender elementos subjacentes a essas representações abre espaço para a discussão sobre o impacto das ideias na conformação assumida pelas políticas públicas em detrimento de outros arranjos, escopos e estratégias possíveis.

Essas considerações trazem para o cerne da análise questões sobre o que essas visões representam, quais elementos as constituem ou, mais objetivamente, como afetam a produção de políticas públicas, sua implementação e impactos produzidos sobre populações e territórios. Indo adiante, centrar o foco neste aspecto nos coloca diante de questionamentos sobre os sentidos de entender essas especificidades e a relevância de explicitar essas representações para a análise de políticas públicas.

Propomos que as visões estatais sobre as mulheres são compostas por ideias que atribuem sentidos específicos a questões associadas à pauta de demandas e reivindicações femininas. Na prática, a caracterização do que é entendido como *demanda feminina* nas políticas públicas requer que um conjunto específico de aspectos seja eleito como o mais pertinente ou adequado para orientar a ação estatal em detrimento de outras possibilidades. Os efeitos da delimitação dos elementos interpretativos usados para abordar essas questões impactariam, de alguma maneira, o escopo das estratégias contidas em diferentes instrumentos de planejamento da ação governamental.

Partindo desse entendimento, o objetivo central deste texto é compreender *como diferentes visões do Estado sobre as mulheres permeiam o conteúdo dos objetivos, das metas e das iniciativas propostas no âmbito do Plano Plurianual – PPA (2016-2019) entendido como instrumento de planejamento governamental em que são estabelecidas diretrizes para a ação pública durante um dado período temporal*. Nesse sentido, o caráter generalista do PPA e sua diversidade temática permitiriam identificar compromissos e

orientações de natureza mais abrangente e, *a priori*, captar representações sobre aquilo que constitui as principais preocupações governamentais em matéria de formulação e implementação de políticas.

Para isso, foram analisadas metas, iniciativas e objetivos do PPA 2016-2019 adotando o método de *text mining* em que para cada categoria proposta na tipologia foi atribuído um conjunto de termos relacionado a aspectos elencados como centrais para compreender as visões do Estado sobre as mulheres. A expectativa é de que, a partir disso, seja possível identificar visões hegemônicas no âmbito das ações previstas no PPA, assim como aproximações e distanciamentos existentes entre estas categorias no que se refere a alguns aspectos, como distribuição entre órgãos, áreas temáticas e viés de atendimento às mulheres.

Os resultados indicaram a prevalência, entre objetivos e iniciativas/metras, de ações caracterizadas pelos seguintes elementos.

Concentração em poucos órgãos da estrutura federal, onze dos então ministérios vigentes à época, com alta prevalência em dois deles: Presidência da República e o então Ministério dos Direitos Humanos.

Cidadania prevalece como principal tema das ações que estiveram associadas de alguma forma às mulheres, conforme a metodologia adotada na análise.

O atendimento às mulheres ocorreu predominantemente a partir do viés de igualdade de gênero, o que poderia ser lido como indicativo de esforços voltados para a agenda de promoção da igualdade de gênero; embora a segunda posição ainda seja ocupada por estratégias baseadas na lógica do cuidado em que as mulheres são incorporadas à ação a partir da sua responsabilização por setores populacionais com algum grau de dependência.

Forte presença de mulheres, por ser o grupo mais amplo, como público beneficiário acompanhado da incidência de mulheres pertencentes a grupos populacionais específicos como destinatárias de outro conjunto de ações, apontando a coexistência entre estratégias de caráter mais abrangente na definição do foco de suas ações e outras orientadas para atender mulheres a partir de especificidades que as caracterizam.

Considerando as articulações existentes entre as variáveis contempladas, mulheres, em sua noção mais ampla, prevalecem como público naquelas ações

que adotam viés de atendimento atrelado à promoção da igualdade de gênero e em temas concernentes à agenda de cidadania.

Em relação aos vieses, a igualdade de gênero aparece associada a pautas de cidadania, inclusão produtiva e acesso a serviços, o que pode ser entendido como um aspecto positivo se levarmos em conta a diversidade da pauta e o potencial atendimento multidimensional de demandas associadas às mulheres. No entanto, apesar de heterogêneas, essas ações estão predominantemente concentradas em órgãos específicos. O que nos coloca diante de duas questões. Na mesma medida em que é crucial reconhecer a relevância que pautas transversais como igualdade de gênero e étnico-racial ou combate às variadas formas de discriminação, por exemplo, tenham um lugar institucional formalmente reconhecido no interior da estrutura governamental, é pertinente questionar quais instrumentos e capacidades institucionais estão à disposição desses órgãos para efetivamente cumprir os objetivos a que se propõem no âmbito dessas agendas. A dimensão de transversalidade inerente a temas dessa natureza requer muitas vezes uma atuação que extrapola a governança de um único órgão sobre um rol bastante diversificado de assuntos. Ações que apresentam viés de igualdade de gênero, por exemplo, estiveram fortemente sob a responsabilidade da Presidência da República que, como mencionado, abrigou durante grande parte desse período as então secretarias de políticas para as Mulheres, para Igualdade Racial e de Agricultura Familiar. Essa configuração contribuiu de maneira decisiva para uma maior diversidade de dimensões refletidas no escopo dessas ações.

Merece destaque ainda outro aspecto: os órgãos com as maiores taxas de participação na proposição de ações no PPA podem ser entendidos como aqueles mais permeáveis à pauta de políticas para mulheres por diferentes razões: seja em função de sua atribuição institucional, seja por possuírem atuações temáticas com pontos de convergência em relação à agenda de políticas para mulheres ou de promoção da igualdade de gênero, seja, ainda, porque contam no interior de sua estrutura com instâncias específicas dedicadas a promover a articulação entre as políticas setoriais do órgão e a dimensão de gênero.

É possível argumentar que as ações do PPA captadas na análise indicam uma preocupação de caráter mais geral com as mulheres (representada pela prevalência

dos temas de cidadania e viés de igualdade de gênero). Quando termos associados às diferentes visões sobre as mulheres aparecem, eles estão distribuídos em objetivos e/ou iniciativas/metast ligados majoritariamente a temas de cidadania e ao viés de atendimento de igualdade de gênero. O que, de maneira preliminar, poderia indicar adesão entre os aspectos verificados nas seções mais gerais do PPA e o detalhamento contido na descrição dos objetivos e das iniciativas/metast indicados como diretrizes orientadoras para a estrutura governamental durante determinado período.

Por sua vez, é possível afirmar que esforços por mais igualdade de gênero estariam concentrados em uma parcela bastante reduzida do aparato administrativo do Executivo federal, o que reforça suposições de que possíveis arranjos multidimensionais de políticas estariam vinculados à capacidade de articulação dos órgãos entendidos como *donos* ou responsáveis pela pauta, ao mesmo tempo em que haveria um alto grau de suscetibilidade dessa agenda a movimentos de descontinuidade ou oscilações na relevância política atribuída ao tema no âmbito governamental.

Merece destaque ainda a constatação de que a inserção das mulheres em várias ações previstas no PPA ocorre a partir de situações ou clivagens que caracterizam especificidades vivenciadas por alguns grupos em particular. Em certo sentido, isso tanto pode ser lido como potencial incentivo à transversalidade, ao mesmo tempo em que, sem a devida articulação e integração setorial, esse aspecto pode contribuir para ampliar o caráter fragmentado e setorializado da oferta de políticas direcionadas às mulheres.

De modo geral, argumentamos que os elementos aqui elencados indicam uma situação de relativa fragilidade institucional dessas políticas. Concentradas em poucos órgãos, predominantemente aqueles mais *sensíveis* à pauta, que não dispõem necessariamente de capacidade de articulação suficiente para garantir a transversalidade exigida por ações dessa natureza e impactados muitas vezes por restrições orçamentárias e de recursos humanos, esses órgãos, a exemplo dos então Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Ministério dos Direitos Humanos (MDH), são marcados por altos níveis de suscetibilidade em momentos de mudanças político-institucionais.

Apesar disso, quando consideramos as representações associadas às mulheres que emergem da análise dos objetivos e das metast e iniciativas dispostos

no PPA, verificamos um cenário de coexistência entre visões inclusivas (igualdade de gênero), reprodutivas (foco na dimensão do cuidado) e produtivas (mão de obra do trabalho remunerado), a última, principalmente associada a especificidades étnicas, territoriais ou ligadas à natureza da atividade econômica.

Diferente do que poderíamos supor, considerando a literatura existente sobre as formas de inclusão feminina nas políticas públicas, a visão reprodutiva não prevalece numericamente sobre as demais. Apesar do cuidado e das ações direcionadas a crianças e adolescentes ocuparem lugar significativo nas propostas indicadas no PPA 2016-2019, em especial se considerados o porte orçamentário e a abrangência desses programas, foi possível verificar a existência de outras visões sobre as mulheres no escopo do PPA 2016-2019, seja como esforço para maior inserção produtiva de mulheres pertencentes a grupos populacionais específicos, reconhecendo a sobreposição de clivagens sociais como relevantes nas dinâmicas de exclusão de mulheres como público das políticas públicas, seja a partir de esforços, mesmo que concentrados em poucos órgãos, de assumir compromissos e definir diretrizes orientadas para a construção de estratégias transversais de promoção da igualdade de gênero.

SUMÁRIO EXECUTIVO