TEXTO PARA DISCUSSÃO

2441

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

Janine Mello
Danusa Marques

ipea

2441
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, janeiro de 2019

ELEMENTOS PARA UMA TIPOLOGIA DE GÊNERO DA ATUAÇÃO ESTATAL: VISÕES DO ESTADO SOBRE AS MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL[1]

Janine Mello[2]
Danusa Marques[3]

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 neste texto e também na nossa agenda de pesquisa, na continuidade dessa investigação. Todas as omissões e possíveis erros são de nossa responsabilidade.
2. 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>.
3. 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>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H11

SUMÁRIO

SINOPSE 5

ABSTRACT 5

1 INTRODUÇÃO 7

2 ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO E O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 15

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E VISÕES DO ESTADO SOBRE AS MULHERES 23

4 APONTAMENTOS CONCLUSIVOS 47

SINOPSE

A partir de um debate sobre o Estado e as disputas entre narrativas dos agentes estatais, considerando os fundamentos patriarcais das instituições políticas, este texto apresenta uma proposta de tipologia para as visões assumidas pelo Estado sobre representações das mulheres enquanto grupo social como referências para moldar a ação pública. Há, na literatura, muitas críticas ao enquadramento maternalista das mulheres por parte do Estado nas políticas de desenvolvimento social, reforçando estereótipos e a divisão sexual do cuidado. Concordamos com essa leitura mas apresentamos também outras visões que o Estado pode assumir quando se trata de políticas que têm as mulheres como público-alvo. A partir de uma análise formal de algumas políticas selecionadas, indicamos que, além dessa visão reprodutiva, é possível identificar também uma visão produtiva (que enquadra mulheres como mão de obra no mercado de trabalho); uma visão inclusiva (que busca garantir direitos de cidadania ampliados para as mulheres, em uma abordagem transversal de combate à desigualdade de gênero); e uma visão reativa (que incorpora as mulheres no decorrer da implementação da política, como um ajuste incremental posterior). Essas categorias apresentadas não buscam esgotar completamente a possibilidade de visões do Estado sobre as mulheres, mas têm o objetivo de somar esforços na compreensão dos desenhos de políticas implementados nas últimas décadas no Brasil a partir de um debate que identifique medidas mais efetivas e incisivas no combate à desigualdade de gênero no país.

Palavras-chave: gênero; políticas públicas; mulheres; Estado.

ABSTRACT

This text presents a typology proposal for State visions on representations of women as references to shape the public action. The theoretical framing of this proposal assumes that there are many disputes among narratives of state agents, considering the patriarchal foundations of political institutions. Many works on this issue correctly criticize, in our opinion, the State's maternalist framework of women on social development policies, reinforcing stereotypes and the sexual division of care. We agree with this approach, but we also present other views that the State can take when it comes to policies that have women as the target audience. From a formal analysis of selected

policies, we indicate that, in addition to this *reproductive vision*, it is also possible to identify a *productive vision* (which fits women exclusively as labor in the labor market), an *inclusive vision* (which prioritizes to consolidate citizenship rights for women in an expanded approach to fight gender inequality) and a *reactive vision* (which incorporates women already in the course of policy implementation as a later incremental adjustment). These categories do not seek to completely exhaust the possibility of visions of the State on women. Our goal is to understand the policy designs implemented in the last decades in Brazil identifying more effective and incisive measures to fight gender inequality in the country.

Keywords: gender; public policies; women; State.

1 INTRODUÇÃO

Nada é mais recorrente no debate sobre as reais possibilidades de melhoria das condições sociais e econômicas das mulheres do que a apresentação de dados que mostrem como e em que medida os níveis de desigualdade de gênero configuram a realidade brasileira. Ainda assim estes dados permanecem sendo úteis para explicitar situações de desvantagem estrutural e processos de vulnerabilização aos quais estão submetidas as mulheres – em especial negras e pobres.

As diferenças se perpetuam, embora com tendências de queda quando observadas as séries históricas dos indicadores analisados, nas mais diversas instâncias: mulheres recebem salários menores; ocupam mais postos precários e temporários de trabalho; estão expostas a situações específicas de violência; são fortemente afetadas pela divisão sexual do trabalho e de cuidado com os(as) dependentes; estão sub-representadas nas esferas de poder; e enfrentam ameaças constantes de retirada de direitos pelo avanço de pautas conservadoras nas esferas decisórias (IBGE, 2018; FAO, 2017).

As explicações sobre causas e mecanismos que produzem e perpetuam as desigualdades de gênero, inter e intrassexos,[1] percorrem caminhos diversos, mas, de forma geral, transitam entre duas dimensões de análise. A primeira delas abarca parte substancial dos esforços realizados pela teoria política feminista para compreender os *processos de produção e perpetuação de estereótipos de gênero*. De maneira geral, essas interpretações associam a existência de noções estereotipadas sobre os significados de "ser mulher" ou "ser homem" nas sociedades contemporâneas a processos históricos de hierarquização de características, entendidas como femininas ou masculinas, baseadas na construção social de papéis e posições atribuídos aos diferentes sujeitos sociais.

Sabemos que as hierarquizações de gênero são fruto da própria gênese da sociedade moderna, com base em fundamentos patriarcais, ainda que atualmente não sejam os mesmos de quatro séculos atrás, adaptaram-se aos novos tempos. Se no passado a esfera pública era interditada para mulheres, hoje o acesso à vida pública se realiza em condições desiguais, posicionando as mulheres em uma situação de desvantagem estrutural e reafirmando sua subalternidade – o que Sylvia Walby (1990) denomina como

1. Entre homens e mulheres e também entre mulheres, em função de clivagens de raça, etnia, classe, entre outras dimensões sociais.

passagem de um patriarcado privado para um patriarcado público. Para além dessa dimensão, haveria ainda inúmeras análises dedicadas a apresentar e discutir os impactos produzidos pela *divisão sexual do trabalho* sobre as possibilidades econômicas e sociais à disposição de mulheres na esfera pública. No Brasil, o debate sobre a divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado é longo, e há décadas as autoras feministas vêm discutindo como a desigualdade entre homens e mulheres produz e perpetua padrões de marginalização e dominação (Souza-Lobo, 1991; Saffioti, 2013).

Enquanto dimensões intrinsecamente relacionadas, é pertinente assumir que a divisão sexual do trabalho, em variadas dimensões (assumindo que ela não ocorre da mesma maneira entre mulheres brancas e negras, urbanas e rurais, trabalhadoras e burguesas, trans e cisgêneras,[2] etc.), pode ser entendida como expressão ou materialização dos processos de hierarquização responsáveis pela produção e perpetuação dos estereótipos de gênero. Isso implica compreender que, se, por um lado, a predominância de visões homogeneizantes e estereotipadas sobre o "mundo feminino" contribui para que seja atribuído às mulheres um conjunto delimitado de preferências, identidades ou interesses incapaz de considerar, na maior parte das vezes, a multiplicidade de perspectivas e experiências que marcam as trajetórias femininas enquanto grupo social mais amplo, de outro, é preciso considerar que as formas com que diferentes instâncias da vida social incorporam e lidam com imagens sobre alegadas especificidades femininas delineiam as possibilidades de acesso a bens materiais e simbólicos por parte das mulheres.

Em um fecundo debate nos anos 1990, Iris Young e Nancy Fraser discutiram sobre a multiplicidade da opressão e da desigualdade de gênero. Resumidamente, suas discordâncias se davam em um nível epistemológico, mas suas análises se aproximavam na afirmação de que as opressões de gênero se dão em dimensões conjugadas. Young (1990) apresenta uma classificação de cinco faces da opressão, destacando que ela pode se dar como exploração do trabalho, marginalização social, impotência, imperialismo cultural e violência. A leitura de Fraser (2001; 2009) sobre a questão de gênero nos indica que o combate às injustiças deve se dar no plano da redistribuição e do reconhecimento, conjugadamente e de forma transformativa, porque as opressões se dão nesses âmbitos também de forma combinada.

2. Os conceitos de transgênero e cisgênero estão em plena disputa, reconfigurando o entendimento do campo de estudos feministas sobre o conceito de gênero. "Entende-se aqui pessoas cis como uma pessoa na qual o sexo designado ao nascer + sentimento interno/subjetivo de sexo + gênero designado ao nascer + sentimento interno/subjetivo de gênero, estão 'alinhados' ou 'deste mesmo lado'" (Kaas, [s.d.]). Evidentemente, enquanto debate disputado, sabemos que não há uma definição final e que ele próprio desafia a estrutura social cissexista.

Alinhadas à reflexão encampada pela teoria política feminista, assumimos como premissa que as relações de gênero devem ser entendidas como construções sociais localizadas historicamente e estabelecidas de forma arbitrária através de processos advindos de correlações de poder distribuídas de formas específicas em diferentes momentos históricos e sociais. A arbitrariedade que constitui a construção de referenciais históricos e sociais para o que significa "ser mulher" seria resultado, então, de relações de poder que surgem como hegemônicas e legítimas para significar e atribuir sentido às relações de interação entre os sujeitos.[3]

É fundamental perceber que esses sentidos são produzidos a partir de relações sociais específicas, não havendo um sentido único do que seria "ser mulher". Como nos mostra Angela Davis (2016), os interesses das mulheres são variados, porque suas vidas como "mulheres" não podem ser unificadas sob uma mesma experiência, dado que elas são marcadas por sua raça e sua classe. Em uma crítica exemplar da luta sufragista, Davis indica o racismo e o classismo subjacentes às ações das sufragistas dos Estados Unidos, no final do século XIX, que criticavam as mulheres trabalhadoras e negras por não apoiarem a luta pelo sufrágio como prioritária. A autora argumenta que esse antagonismo entre as sufragistas brancas burguesas e as trabalhadoras e negras evidentemente se dá por causa da dominação de classe e raça. Quando tratamos das identidades sociais, refletimos não apenas acerca das opressões objetivas, mas também investigamos as vivências e possibilidades de construção autônoma da vida, que são desigualmente distribuídas na nossa sociedade.

Obviamente, as condições sociais a que estão sujeitas as mulheres em diferentes sociedades não são fixas e devem ser tomadas como processos dinâmicos de manutenção e modificação das instituições que organizam as relações inter e intrassexos. Posições destinadas às mulheres são constituídas por papéis entendidos como parte das preferências ou obrigações consideradas "femininas" e as possibilidades para que elas deixem de cumprir esses papéis estão relacionadas à configuração de poder existente em um dado momento histórico. Mesmo o que é considerado feminino não é unificado, mas é também perpassado por hierarquias de raça e classe. Em uma sociedade racista como a brasileira, as expectativas sexistas não são igualmente distribuídas. As representações atribuídas às mulheres variam entre negras e brancas, conforme seu tom de pele, em relação à sua capacidade produtiva, disponibilidade para relações afetivas e sexuais ou mesmo maior ou menor adesão aos estereótipos associados ao feminino.

3. Para essa discussão, conferir as análises feitas por Pateman (1993; 2000); Butler (2003); Okin (2008); Biroli (2018).

Diferentes instituições formais e informais contribuem para a produção e reprodução de papéis, lugares ou comportamentos entendidos como possíveis ou aceitáveis para mulheres e homens. O Estado, a família, as religiões, os padrões de conjugalidade e maternidade e o mundo do trabalho carregam em si valores e percepções que, mesmo sendo apresentados como "universais", "naturais" ou "inevitáveis", são permeados por relações de poder que validam certas possibilidades de ação social ou política em detrimento de outras.

Cabe ao Estado, nessa perspectiva, um relevante papel na instituição e transmissão de dizeres, percepções, memórias e elementos de diferenciação que constituem formas comuns de pensamento, de uma forma mais geral, e que influenciam as normas e condutas sociais dos sujeitos pertencentes a uma dada situação histórica e política (Bourdieu, 2014; Foucault, 2008).

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.[4]

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

4. 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.

estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com ideias que eles sustentam" (Howlett *et al.*, 2013,), 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, tendo em vista os objetivos de nossa análise, é de suma importância 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 do exposto, 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 seus papéis sociais e seu conjunto de direitos, ao mesmo tempo em que atuaria no reconhecimento das mulheres enquanto destinatárias de direitos específicos ligados à sua condição feminina. Longe de analisar o Estado como uma instituição monolítica, avaliamos que o jogo político envolve atores e agendas dinâmicas em disputa, resultando um processo de concomitantes conquistas e resistências a partir da 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.

Nossa tese central é que o Estado, cujas ações envolvem uma diversidade de atores e estratégias, muitas vezes contraditórias entre si, quando reconhece as mulheres como público de determinadas políticas, pauta sua atuação em dois sentidos: contribui para reforçar papéis e "lugares" entendidos como femininos; ou reage às demandas das mulheres quando elas compõem (ou passam a compor) parte significativa do público atendido por essas políticas. Ou seja, há variação na atuação estatal, dada a complexidade da sua

dimensão de operação e a diversidade de agentes buscando construir suas agendas. Estes diferentes sentidos seriam configurados pela natureza do tratamento dada a dimensão de gênero na elaboração das políticas, variando, principalmente, entre três cenários: *i)* predominância de estereótipos sobre demandas, papéis e interesses atribuídos às mulheres; *ii)* ausência da transversalidade de gênero durante as discussões de desenho das políticas; ou *iii)* tentativas de abarcar de maneira mais ampla e transversal demandas relacionadas às vivências femininas.

Apoiando-nos nesses pressupostos, propomos uma tipologia da atuação estatal baseada em *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: *i)* visão *reprodutiva* (mulheres como mães/cuidadoras); *ii)* visão *produtiva* (mulheres enquanto mão de obra de trabalho remunerado); e *iii)* as visões *reativa* (inclusão posterior das mulheres no planejamento da política) e *inclusiva* (mulheres enquanto público-alvo prioritário).[5]

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.[6]

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 assumissem 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[7] (PBF) 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.

5. Sabemos que algumas políticas podem também afetar negativamente as mulheres e a agenda da promoção da igualdade de gênero, principalmente em momentos de crise, 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.
6. Inclui crianças, pessoas com deficiência, idosos(as) e enfermos(as).
7. São exemplos de condicionalidades do PBF frequência escolar e vacinação infantis e pré e pós-natal.

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 se buscassem 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.

Uma outra categoria que ressaltamos se dá quando a dimensão de gênero se torna 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 em como manejam as ações, mas no seu processo de elaboração. Medidas voltadas para reduzir a evasão em cursos de qualificação profissional, posteriormente identificada após a implementação da política, podem ser citadas como exemplos disso.

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.

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.

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 o 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.

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.

2 ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO E O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Analisar as relações travadas entre Estado e mulheres pressupõe a incorporação e discussão de conceitos e categorias analíticas como estereótipos de gênero, divisão sexual

do trabalho, atuação estatal e processos de vulnerabilização das mulheres. Discutir as convergências e conexões lógicas existentes entre essas categorias contribui para ampliar o entendimento de como determinadas visões institucionais sobre as mulheres são construídas, perpetuadas e/ou problematizadas a partir da atuação estatal sob a forma de políticas públicas.

Apesar das variações nas condições sociais a que estão sujeitas as mulheres, a hierarquização aparece ainda como elemento definidor e significante das relações de gênero e dos papéis desempenhados pelos indivíduos.[8] O entendimento dessas diferenças como características inatas e inerentes aos sexos confere um caráter de imutabilidade às relações entre os indivíduos e uma noção essencialista às posturas e lugares associados a mulheres e homens.

Como discutido em trabalho anterior (Mello, 2007), abordar a divisão entre homens e mulheres como uma divisão natural contribui para mascarar a arbitrariedade subjacente aos processos de distinção efetivados nas relações de socialização e de construção de sentido do que é "ser mulher" e "ser homem". Sugerir que determinadas diferenças são *normais* ou *naturais* significa presumir a inevitabilidade de determinadas relações. Assim, a divisão sexual das tarefas nada mais seria que o respeito às diferenças físicas e psíquicas estabelecidas no nascimento: mulheres estariam mais aptas a ocupar lugares associados ao âmbito privado, ao ambiente doméstico e ao cuidado, enquanto homens seriam mais habilitados a desempenhar atividades voltadas para a esfera pública e para o provimento pautadas pela lógica da competividade, e qualquer transgressão dessa "ordem das coisas" surgiria como anomalia ou exceção frente à "lei natural" ou à noção de que "as coisas sempre foram assim". No entanto, a desigualdade é uma construção social e são padrões socialmente construídos que hierarquizam as pessoas de acordo com seu pertencimento a grupos sociais distintos, não sendo a desigualdade uma obra da natureza, ao contrário do que propunham os elitistas clássicos da virada do século XIX para o XX.

8. É preciso ressaltar, entretanto, a impossibilidade de analisar o patriarcado como fenômeno mundial homogêneo. As relações de gênero e de geração não são as mesmas, elas são dinâmicas e são diferenciadas em função das configurações que assumem em cada sociedade particular. O que Therborn (2006) procura demonstrar é que a hierarquização entre mulheres e homens com base em diferenças consideradas "naturais" existe, de forma mais geral, como regra mais ou menos aceita e legítima em várias organizações sociais.

As relações que constituem a maternidade e a conjugalidade, por exemplo, são itens centrais na construção dos sentidos associados à "mulher" e ao "feminino". As figuras da *mãe* e *esposa* são fortemente permeadas por influências religiosas e culturais, e funcionam em nossas sociedades como sistematizadoras de normas e valores capazes de regular comportamentos com base em fenômenos exteriores à realidade material. A figura feminina idealizada é construída de forma referenciada, visando "fazer da mãe um exemplo, e da maternidade uma tarefa" (Del Priore, 1993, p. 106) de que forma aspectos como domesticidade, abdicação de interesses ou dedicação ao outro surgem como constitutivos da identidade e do rol de preferências atribuídos às mulheres. Em suma, é o reforço de uma abordagem tradicional do papel social feminino e também um controle público sobre o arranjo da família patriarcal heteronormativa.

A utilização de esquemas dicotômicos de significação para pensar o "masculino" e o "feminino" resulta na atribuição de características, entendidas como fixas e naturais, permeadas por relações de hierarquia e subordinação entre os sexos. A leitura e a apreensão das características definidas como femininas tradicionalmente contribui para o estabelecimento de uma posição de inferioridade às mulheres em relação àquelas características definidas como masculinas (Pateman, 1993; Bourdieu, 2007).

Enquanto o masculino é pensado a partir de noções como "o ativo", "o racional", "aquele que provê", "o forte", "o estável", "aquele que dá segurança", pensar o feminino significa lidar com "aquela que cuida", "aquela que sente", "a mais fraca", "a mais sensível", "aquela que depende", "a emocional" e, logo, "a instável" e "pouco confiável". A negatividade dos elementos definidos como femininos pressupõe uma demarcação de lugares e posições a serem assumidos por mulheres e homens em suas relações, tendo consequências significativas sobre as oportunidades disponíveis para mulheres nas diversas dimensões da vida social.[9] Essa construção de sentidos remete à fundação da sociedade moderna burguesa, que nasce na institucionalização da divisão moral do trabalho entre razão (masculina) e sentimento/afetividade (feminino) (Young, 1990).

9. Vale ressaltar a existência de dinâmicas de valorização de características definidas como "femininas" como parte de estratégias de empoderamento e ressignificação de aspectos ligados ao mundo das mulheres. Nessa direção, os esforços teóricos das teorias da ética do cuidado têm destacado a relevância de valorizar as experiências femininas como forma de reconhecimento de valores, percepções ou sistemas de atuação pública ligados predominantemente às vivências das mulheres. Chamamos a atenção, entretanto, para a possibilidade de que essas significações também contribuam para reforçar o "lugar" destinado às mulheres, na medida em que elas seriam caracterizadas como detentoras de uma ética diferente (mais afetiva e menos racional) ou por serem "mais elevadas moralmente" ou "menos egoístas e voltadas para o cuidado com os outros", reforçando estereótipos de gênero (ver Miguel, 2000).

A invisibilização do trabalho não remunerado, desempenhado majoritariamente por mulheres, a pior remuneração de postos associados a atividades de cuidado e a precariedade das condições de inserção produtiva de mulheres em uma estrutura fortemente marcada pela divisão sexual do trabalho e pela falta de políticas voltadas para o apoio às atividades de cuidado, são exemplos de como aspectos compreendidos como parte do "mundo feminino" e restrições de acesso das mulheres a bens materiais e simbólicos estão relacionados.

Pateman (1993) ressalta que a fundação da sociedade moderna apresenta um traço que a define, de forma anterior ao contrato social, que traz seu fundamento último: o contrato sexual. Considerando que a legitimidade da sociedade moderna liberal é desenvolvida com base na fórmula jurídica do contrato social – que, em termos apontados por John Locke (1973), é a própria instituição de um sistema de justiça –, Pateman nos explica como o contrato que funda a sociedade (ou o *governo civil*) só é possível de ser pensado a partir da subordinação e exclusão das mulheres. A divisão dicotômica entre as esferas pública e privada é uma condição básica para o estabelecimento da sociedade moderna, insulando as mulheres em uma situação de subalternidade no âmbito privado (impondo-lhes a responsabilidade sobre o trabalho doméstico e de cuidado, fundamentais para a reprodução da sociedade) e excluindo-as da esfera pública.

Para fazer parte do contrato social, o cidadão deveria ser livre (uma condição que deriva da natureza, mas que pode ser alienada na vida em sociedade), não tendo anteriormente pactuado sua subordinação sob um contrato particular. Além de trabalhadores assalariados não terem direito à cidadania (por terem pactuado anteriormente sua subordinação pela venda de sua força de trabalho), assim como as pessoas negras escravizadas neste período – voltado ao desenvolvimento da fase mercantilista do capitalismo – também ficam interditadas do direito de cidadania as mulheres, que não seriam livres para poderem participar do pacto social e estariam submetidas ao poder do pai e, posteriormente, ao poder de seus esposos. As mulheres, segundo Pateman, estão submetidas a um contrato anterior ao contrato social, fundamental para permitir que homens proprietários sejam livres, o que ela denomina de *contrato sexual*. Elas não seriam proprietárias – da sua vida, da sua liberdade e de seu trabalho se partirmos do conceito de propriedade de Locke (1973), para poderem participar do pacto que funda o Estado e estabelece os direitos de cidadania – em termos evidentemente excludentes. O poder político e a esfera pública são, assim, concebidos como separados das questões

privadas, o que isenta a própria família do teste de justiça pública, como nos indica Pateman (1993), sendo esse um passo fundamental na invenção dos direitos liberais que delineiam os limites da cidadania no Estado moderno (e contemporâneo).

É preciso ressaltar que esses parâmetros da gênese da sociedade moderna são historicamente localizados e não se mantêm da mesma forma na contemporaneidade. Hoje o acesso à esfera pública não é interditado para as mulheres, nem a total subordinação privada ocorre da mesma maneira. No entanto, se atualmente as mulheres já não são mais propriedade de patriarcas e conquistaram direitos de cidadania, não é possível assumir automaticamente que estão em condições de igualdade com os homens. Walby (1990) explica que a sociedade moderna é fundada sob um patriarcado privado, que confina mulheres sob condição de dominação na esfera privada. Com o desenvolvimento histórico da sociedade capitalista, a luta feminista por direitos e a própria necessidade do modo de produção capitalista de expandir a exploração da mão de obra feminina precarizada, o patriarcado se adapta, deixando sua face de exploração privada e passando a incluir mulheres em condição de marginalização e dominação na esfera pública.

Assim, nas sociedades contemporâneas, as mulheres trabalham no mercado formal, mas em média recebem um salário menor mesmo que desempenhem a mesma função que os homens, ainda que sejam mais escolarizadas,[10] e ocupam poucos postos de trabalho em carreiras competitivas, consideradas de maior *status* e que têm maior rendimento; continuam majoritariamente desempenhando o trabalho doméstico e as atividades de cuidado (ou a sua gestão), o que implica em múltiplas jornadas de trabalho, como atestam as pesquisas de usos do tempo;[11] podem se separar, mas os efeitos do divórcio sobrecarregam muito mais mulheres do que homens, dada a divisão desigual do trabalho de cuidado das crianças; continuam sofrendo com a violência de gênero, mesmo com os avanços da legislação para seu combate (como a Lei Maria da Penha, no Brasil), o que está associado com uma lógica "familista", que recupera os sentidos

10. Segundo o IBGE (2018), o rendimento habitual médio mensal de todos os trabalhos das mulheres é de R$ 1.764 e o dos homens é R$ 2.306.

11. Como afirmam Bandeira e Preturlan (2013): "No Brasil, os homens trabalham fora de casa em média 42,5 horas por semana, 6,3 horas a mais que as mulheres, cuja média é de 36,2 horas de trabalho produtivo, ou o trabalho realizado fora do ambiente doméstico. O número de horas semanais que mulheres economicamente ativas dedicam ao trabalho doméstico é 22 horas semanais, sendo que homens economicamente ativos dedicam somente 10,2 horas semanais para estas atividades".

tradicionais do papel subalterno das mulheres no âmbito privado; têm direito a voto nos regimes políticos competitivos, mas o direito de ser votada, parte fundamental do sufrágio, não ocorre de maneira substantiva.[12] Ainda que na atualidade as mulheres não sejam juridicamente propriedade patriarcal, as parcerias familiares heterossexuais contemporâneas são, em média, arranjos desiguais, afetando todas as esferas da vida. O Estado, que em sua origem é fundado como um espaço livre de mulheres, com o objetivo de garantir a segurança da propriedade dos homens brancos e burgueses, não tem mais essa função deliberada de exclusão pública feminina, mas seus traços fundacionais podem perpetuar uma visão estereotipada tradicionalista que contribui para a reprodução da desigualdade de gênero, e muitas vezes o fazem.

As *operações de diferenciação*, no sentido dado por Bourdieu (2007), realizadas por instituições como Estado, família ou escola produzem distinções entre os indivíduos capazes de limitar práticas ou condutas as restringindo como "próprias" de mulheres ou de homens. São o próprio processo de construção dos papéis sociais de gênero, dicotomizados entre masculino e feminino, delimitando as possibilidades de ação dos sujeitos na sociedade. Ao regulamentar apenas a licença-maternidade e não a licença parental, como ocorre no Brasil, o Estado direciona às mulheres a tarefa de ocupar-se dos primeiros meses de vida das crianças, apoiado por argumentos que vão desde a importância da amamentação, até a alegação de que apenas a liberação feminina seria viável economicamente, em função de supostos impactos menores no mercado de trabalho, considerando o nível mais baixo do rendimento auferido pelas mulheres (Pinheiro *et al*., 2009; Almeida *et al*., 2016).

Ao optar por esse modelo, o Estado brasileiro, de forma deliberada ou não, impacta a vida de homens e mulheres em, no mínimo, três aspectos. Em primeiro lugar, impede que os núcleos familiares decidam a melhor forma de organizar os cuidados com as crianças em função de suas especificidades. Sabe-se, por exemplo, que mesmo em países onde há licença parental, as mulheres, majoritariamente, assumem a responsabilidade pelo cuidado dos bebês nos meses iniciais (OECD, 2017). Entretanto, não cabe ao Estado definir quem ou por quanto tempo cada membro da família assumirá a função pelos cuidados das crianças. Caberia às famílias, conforme suas especificidades, decidir a melhor forma de desempenhar essas atividades.

12. Nas eleições gerais brasileiras de 2014, mulheres foram 9,9% das eleitas para a Câmara dos Deputados, sendo a média mundial 23,6% (IBGE, 2018).

Em segundo lugar, com base na legislação vigente, o Estado brasileiro proíbe homens ocupados como assalariados formais ou servidores públicos, por exemplo, de participar, de maneira exclusiva, dos meses iniciais de vida dos filhos. Ao definir que apenas as mulheres podem ser contempladas com o período de licença, o Estado define que, mesmo em casos onde haja igualdade salarial (exemplo dos servidores públicos) ou em casos de crianças que não são amamentadas com leite materno, não é autorizado aos homens usufruir o direito de dedicar-se exclusivamente ao cuidado das crianças pequenas, recebendo salário integral.

E, por último, o Estado, mesmo que indiretamente, contribui para que o papel de cuidado com as crianças seja atribuído desde o início às mulheres e que as próprias mulheres, ao desempenharem diuturnamente, por quatro ou seis meses, atividades relacionadas às demandas infantis, sejam consideradas ou mesmo se considerem, inclusive quando voltam ao mercado de trabalho remunerado, mais "habilitadas", mais "competentes" ou "melhores" para lidar com assuntos ligados ao cotidiano das crianças, em razão da dedicação exclusiva a estas tarefas por determinado período.

Obviamente, a efetividade dos processos de diferenciação depende de movimentos contínuos de validação e legitimação de conjuntos específicos de regras, normas ou convenções. De maneira geral, as explicações sobre como e por quais razões ocorre a apropriação pelos indivíduos de esquemas interpretativos amplos, como os que configuram as relações de gênero, variam entre respostas de caráter estrutural ligadas a processos desiguais de distribuição de poder – em que sujeitos internalizariam esquemas de percepção utilizados estrategicamente para compreender a realidade social e as relações estabelecidas entre indivíduos (Bourdieu, 2007; Foucault, 2008; Castoriadis, 1982; Goffman, 2007) – e vertentes que, a partir de categorias analíticas da tradição liberal, explicam tal apropriação pela adesão individual a determinados pressupostos como consequência da liberdade de escolha exercida por indivíduos dotados de autonomia e racionalidade (Nussbaum, 2000, 2011; Rawls, 2016; Sen, 2011).

Apesar de não ser nossa intenção recuperar o debate existente entre essas perspectivas,[13] vale destacar que esta discussão orbita em torno de duas questões centrais. Em primeiro lugar, compreender a complexidade social das relações entre mulheres e homens requer

13. De forma geral, essa discussão pode ser encontrada em Biroli (2018); e em Miguel e Biroli (2014).

que seja superada a noção de que mulheres agem sempre de forma passiva, enquanto homens exerceriam seu poder silenciador sobre elas. Entender os processos de demarcação de posições sociais e os processos de naturalização da hierarquização de gênero demanda que sejam discutidos os modos de apreensão desses padrões pelos indivíduos e como são colocados em prática enquanto instrumentos de produção de significado da realidade social. Mais do que isso, é crucial reconhecer que as subordinações entre os sujeitos, a partir das clivagens de gênero, são fortemente influenciadas por variáveis como raça, etnia, classe social e orientação sexual, que complexificam o leque de sobreposições de vantagens e desvantagens quando consideradas as oportunidades e possibilidades de ação no interior de grupos sociais marcados pela heterogeneidade, como mulheres ou homens.

Em segundo lugar, argumentamos que os processos de normalização ou aceitação de determinados comportamentos são sustentados tanto pela incorporação de estruturas que nos antecedem enquanto sujeitos, quanto pelo reconhecimento dessas estruturas a partir do momento em que as práticas sociais reforçam sua legitimidade como esquemas válidos de compreensão de lugar e papel *no mundo* como mulher ou como homem. É tentador assumir que introjetamos regras sociais passivamente – ou, mais especificamente em termos foucaultianos, reativamente –, e que essas regras nos são anteriores, mas por nós reforçadas. No entanto, trata-se de compreender que as experiências situadas dos inúmeros agentes sociais, posicionados diferentemente na estrutura social, se relacionam com essa própria estrutura sempre com autonomia limitada, reforçando padrões de marginalização, mas também com a possibilidade de reconfigurar essas relações (Hartsock, 1992).

Nesse sentido, a discussão sobre as reais possibilidades de "escolha" disponíveis para os indivíduos não deveria prescindir do reconhecimento de que as perspectivas sociais derivam de trajetórias individuais múltiplas marcadas pela posição social ocupada pelos sujeitos. Desconsiderar que a reprodução de estereótipos de gênero produzidos a partir da hierarquização entre características definidas como femininas e masculinas, geralmente, confere às mulheres posições de subalternidade. Por esse ângulo, atribuir às próprias mulheres a culpa ou a responsabilidade pela ocupação desses lugares significa ignorar o caráter público e político da discussão sobre o bem-estar feminino e privatizar ou individualizar a responsabilidade sobre vulnerabilidades sociais, como se a realidade social fosse um ambiente de liberdade e autonomia desprovido de marcações de classe, raça ou gênero, em que todos os indivíduos pudessem usufruir das mesmas possibilidades de vida.[14]

14. Para mais sobre essa discussão, ver Fraser (2001); Pateman (1993); Young (1990).

A defesa de que a ocupação de determinadas posições pertence ao âmbito pessoal ou privado contribui, nesse sentido, para eximir o Estado e a esfera pública da discussão sobre um espectro relevante de desigualdades que afeta não apenas as trajetórias individuais das mulheres, mas o desenvolvimento social e econômico dos países. Esse fenômeno remete aos alicerces patriarcais da sociedade moderna e do Estado burguês, que se desenvolvem até hoje sobre fundamentos que dicotomizam as esferas pública e privada e se apoiam na divisão sexual do trabalho. A privatização do cuidado e do trabalho doméstico impacta todo o arranjo social e, portanto, o Estado.

Pensar as desigualdades de gênero a partir de um arcabouço mais amplo do que como consequência direta de decisões individuais de mulheres por menores salários e maior dedicação a atividades de cuidado não significa assumir que as relações entre mulheres e homens serão pautadas exclusivamente pela dicotomia dominação-passividade. O que precisa ser ressaltado é que existem determinadas condições estruturais – simbólicas ou formais – que limitam ou expandem as possibilidades das mulheres em relação aos homens e que essa dinâmica faz parte de um processo conflitivo de exercício do poder. É primordial levar em consideração, no âmbito das discussões sobre desigualdade, o fato de que as mulheres, ao cumprirem "o rol de competências" descrito como parte do "papel feminino", são objetivamente afetadas por assimetrias e desvantagens que configuram suas condições sociais e econômicas de vida.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E VISÕES DO ESTADO SOBRE AS MULHERES

Os dados sobre a situação social e econômica das mulheres ilustram a complexidade dos desafios que permeiam a atuação do Estado em relação às mulheres e as inúmeras demandas por ações capazes de reduzir o cenário de assimetria que marca as condições femininas de vida no Brasil. Nesta seção serão analisadas políticas executadas no período recente, a partir da identificação das diferentes formas com que o entendimento sobre as mulheres e suas necessidades ou demandas constituíram o escopo dessas estratégias públicas e em que medida a atuação do Estado contribuiu ou não para o aprofundamento das desigualdades de gênero. A partir da análise de políticas selecionadas, propomos uma tipologia para a atuação do Estado, baseada nas diferentes ações e abordagens estatais em relação às mulheres nas políticas públicas brasileiras. Essa classificação propõe quatro categorias: *i*) visão reprodutiva; *ii*) visão produtiva*; iii*) visão inclusiva; e *iv*) visão reativa.

3.1 Visão reprodutiva: quando mulheres e mães se encontram

As estatísticas sobre o perfil da população em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil retratam uma realidade em que 41% da população pobre possui até 17 anos (IBGE, 2011). Como consequência direta desse diagnóstico, o Estado é demandado a definir estratégias de redução da pobreza especificamente voltadas para crianças e jovens. Enquanto membros dependentes dos adultos que compõem o arranjo familiar, as intervenções estatais destinadas a essa parcela populacional tendem a privilegiar a definição dos *núcleos familiares* como unidade de ação.

A seleção das famílias como foco da execução de diversos programas e ações de desenvolvimento social não é novidade (Campos, 2015; Teixeira, 2015) e baseia-se fundamentalmente na ideia de que a garantia de atendimento às crianças requer que haja uma estrutura de responsabilização de um ou mais indivíduos pelo cumprimento de regras, normas ou requisitos previstos no escopo das políticas. A responsabilização da família ou dos indivíduos em idade adulta pelos membros mais jovens em si pode ou não constituir um problema.[15] Dependendo dos sentidos atribuídos ao que é considerado como núcleo familiar, ou a quem são direcionadas as expectativas governamentais pela responsabilização em relação às crianças e jovens, a atuação estatal pode contribuir para reforçar estereótipos de gênero, ampliar processos de vulnerabilização e aprofundar a situação de desvantagem na qual se encontram as mulheres em situação de pobreza (Carloto, 2015; Cepal, 2013).

A partir do encontro entre as expectativas dos agentes públicos que elaboram ou operacionalizam as políticas e o entendimento das mulheres como mães ou cuidadoras, são engendrados os processos de constituição do papel das mulheres como *aliadas* na implementação das políticas direcionadas à infância e, consequentemente, como questão crucial para a efetividade da ação. Parte do sucesso de políticas voltadas para indivíduos que requeiram algum tipo de cuidado dependeria, nesse sentido, de algum grau de envolvimento feminino no cumprimento dos requisitos de adesão ou permanência, sem que haja, na maioria das vezes, a oferta de suporte pela estrutura governamental para apoiar o desempenho dessas atividades.

15. Ver Biroli (2018).

Objeto de discussões anteriores, o papel assumido pelas mulheres em relação aos arranjos familiares é entendido como central para as políticas de bem-estar social. Ora percebida como transferência de funções estatais para a família (Pereira, 2015), ora como instrumentalização das mulheres pelo aparato estatal (Cepal, 2013; Carloto, 2015), a participação feminina nas políticas de desenvolvimento social é vista, principalmente, a partir das consequências advindas dessa "parceria" apontada como responsável pela sobrecarga de tarefas femininas e pela perpetuação de obstáculos que dificultam o acesso das mulheres a oportunidades sociais e econômicas. A crítica feita por Pateman (2000), por exemplo, ilustra como o trabalho feminino não remunerado teria se transformado em alicerce para a provisão privada e gratuita de serviços ligados ao cuidado.

> O desenvolvimento do Estado de bem-estar social pressupôs que alguns de seus aspectos poderiam e deveriam permanecer sendo fornecidos pelas mulheres (esposas) no lar e não de maneira fundamental por meio do provimento público. O "trabalho" de uma dona de casa pode incluir o cuidado de um marido com deficiências e de parentes idosos(as), às vezes com demência. As políticas do Estado de bem-estar social têm assegurado, de diversos modos, que as esposas/mulheres provejam os serviços de bem-estar de forma gratuita, disfarçados como parte de sua responsabilidade na esfera privada. (Pateman, 2000, tradução nossa).[16]

Grande parte da produção voltada para a análise da relação entre políticas públicas e a discussão de gênero tem centrado esforços em explicar de que maneira aspectos como a definição das famílias como lócus de atuação[17] ou a ausência de iniciativas voltadas para suprir as demandas de mulheres que se responsabilizam pela mediação entre os agentes públicos e os membros das famílias tem favorecido a produção ou ampliação de situações de desvantagem para as mulheres de baixa renda.

O Programa Bolsa Família (PBF) é frequentemente citado como exemplo de iniciativa que, ao definir o cumprimento de condicionalidades de educação e saúde, visando romper o ciclo geracional de reprodução da pobreza entre as crianças, impactaria o cotidiano das mulheres

16. No original consultado: "*El desarrollo del estado de bienestar ha presupuesto que ciertos aspectos del mismo podrían y deberían permanecer siendo provistos por las mujeres (esposas) en el hogar, y no de manera fundamental a través de la provisión pública. El "trabajo" de un ama de casa puede incluir el cuidado de un marido inválido y de parientes ancianos, quizás dementes. Las políticas del estado de bienestar han asegurado, de diversos modos, que las esposas/mujeres provean de los servicios de bienestar en forma gratuita, disfrazados como parte de su responsabilidad en la esfera privada*".
17. Para mais sobre a discussão de familismo, ver Mioto e Prá (2015).

que fazem parte das famílias atendidas pelo programa (Klein, Meyer e Borges, 2013; Azeredo, 2010; Carloto, 2012; Costa, 2008). Apesar de já ter sido exaustivamente discutido, o exemplo do PBF é útil para ilustrar como as noções de família, maternidade, cuidado e vulnerabilidades estão interligadas no âmbito das políticas de desenvolvimento social.

Em primeiro lugar, é essencial trazer para o cerne da discussão a complexidade subjacente ao contexto no qual ocorrem os processos de tomada de decisão sobre escopo e mecanismos de operacionalização da ação pública. Cabe, neste caso, não apenas indicar de que maneira a ação estatal, ao reforçar estereótipos historicamente associados às mulheres, contribui para perpetuar desigualdades de gênero, mas entender as motivações apontadas como justificativas para essas escolhas e os impactos que delas derivam.

A titularidade preferencialmente feminina do Bolsa Família, por exemplo, é discutida a partir de seus potenciais efeitos sobre a dinâmica de vida das mulheres no arranjo familiar em inúmeras pesquisas já realizadas (Klein, Meyer e Borges, 2013; Azeredo, 2010; Carloto e Mariano, 2010, 2012; Bartholo *et al.*, 2017). Parte destes trabalhos denota que o benefício pago pelo programa representou, em muitos casos, o único rendimento próprio das mulheres mais pobres e, em cenários mais extremos, teria sido o primeiro recurso rotineiro a ser gerenciado por elas (Rego e Pinzani, 2014). Nesse sentido, a compreensão de que o dinheiro do Bolsa Família pertence à mulher contribuiria para fortalecer a participação feminina na gestão da renda familiar, podendo gerar efeitos positivos de empoderamento ao influenciar a dinâmica das relações e os padrões de comportamento no interior dos arranjos familiares (Ibase, 2008; Brasil, 2012a).

Por outro lado, algumas análises problematizam a construção discursiva de defesa da preferência feminina na titularidade apoiada sobre premissas estereotipadas acerca de como mulheres, entendidas sob o papel de cuidadoras ou mães, se comportariam em relação às expectativas do poder público. A ideia de que mulheres teriam uma maior tendência a direcionar os recursos para o atendimento de necessidades e carências de crianças e jovens ligadas à alimentação, material escolar, higiene e saúde estaria, segundo essas perspectivas, fortemente baseada na noção de que, diferentemente dos homens, as mulheres colocariam os interesses dos filhos ou da família acima de seus próprios interesses e vontades (Carloto, 2012; Carloto e Mariano, 2010, 2012).

Existem ainda pesquisas que destacam os resultados positivos associados ao cumprimento das condicionalidades, em relação à redução das taxas de mortalidade infantil e

aumento da frequência escolar entre crianças que pertencem a famílias atendidas pelo PBF, por exemplo (Rasella *et al*., 2013). A partir de indícios dessa natureza, um contraponto possível e válido usualmente ressaltado é que a verificação de resultados positivos nos indicadores de saúde, educação e renda de crianças e jovens[18] atendidos pelo PBF corroboraria a opção de definir as mulheres como responsáveis pelo recebimento do benefício.

Considerando ainda que o PBF não poderia ser definido como uma política voltada para as mulheres e que seus objetivos estariam voltados para a interrupção das condições de geração da pobreza e alívio imediato da pobreza, a atribuição de "culpa" pelo uso de uma estrutura marcada pela divisão sexual do trabalho doméstico e do cuidado com a família seria questionada pelos estudos que buscam identificar os ganhos provenientes da titularidade feminina (Bartholo *et al*., 2017). Soma-se a isso a consideração de que os executores da política atuam dentro de uma estrutura limitada e visam atender aos pressupostos e objetivos da política em questão, e não necessariamente teriam condições de "resolver todos os problemas" que afetam as famílias pobres, por exemplo.

Se, por um lado, multiplicam-se os trabalhos baseados nas evidências disponíveis pelo processo de consolidação de programas como o PBF, de outro são legítimas e pertinentes as críticas sobre a insuficiência das políticas de desenvolvimento social que considerem dimensões transversais da vida das mulheres, para além daquelas ligadas à maternidade ou funções protetivas e de cuidado.

Longe de superar a questão, nossa intenção é discutir como, ao constituir a família como lócus de ação, as mulheres são trazidas para o escopo dessas políticas, mas não apenas isso. É preciso levar em conta a impossibilidade de observar a atuação estatal sob um enfoque unidirecional. Ao definir regras legais, procedimentos administrativos e políticas públicas, o Estado estabelece múltiplas frentes de articulação com as mulheres enquanto grupo social. Se é valido afirmar que parte delas se dá a partir e no âmbito da estrutura sexuada da divisão do trabalho, também é necessário identificar as idas e vindas que configuram esse processo.

18. Indicadores ligados à saúde das mulheres também apresentaram melhoras, entretanto, o pagamento de benefícios complementares como aqueles direcionados a gestantes e nutrizes permanece com foco voltado para a criança. O atendimento de mulheres é vinculado à sua condição enquanto mães, considerando que o foco da política é garantir melhores condições para que as crianças de famílias em situação de vulnerabilidade tenham mais chances de sair da pobreza. Para atender a criança, atende-se a mãe, e, por consequência, atende-se parte das mulheres pobres de maneira indireta.

Ao reconhecer a existência de arranjos apoiados sobre os estereótipos de gênero ou atuar para reduzir seus impactos, a estrutura governamental justifica ou revê suas dinâmicas de operação. Concomitantemente a isso, apesar de prevalecer a visão estatal das mulheres como mães/cuidadoras, no que diz respeito à escala e impacto das políticas, o Estado também age em diferentes sentidos, como veremos ao longo do texto. Considerar o Estado como um todo monolítico pautado por uma lógica unidirecional em relação às mulheres é desconsiderar as controvérsias e dinâmicas conflitivas que demarcam a produção de políticas públicas.

Programas e ações voltados para a ampliação e qualificação do acesso a serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também têm sido objeto de discussão acerca das tensões que permeariam a relação entre o poder público e as expectativas direcionadas às mulheres de famílias de baixa renda (Castro e Matos, 2017; Mioto *et al.*, 2015; Castilho e Carloto, 2010; Carloto e Mariano, 2008). A política de assistência social, desde 2004, tem se consolidado e aperfeiçoado como mecanismo de proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade. Presente em todos os municípios brasileiros, o SUAS conta com mais de 10,9 mil equipamentos públicos[19] voltados para ofertar serviços de proteção social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, em situação de risco ou de violação de direitos (Brasil, 1993).

As pesquisas sobre políticas de assistência social e transferência de renda têm mostrado a operação do papel reprodutivo das mulheres como parte constitutiva das políticas, por meio de um enquadramento que mobiliza estereótipos das mulheres enquanto responsáveis pelo cuidado familiar. Acreditamos que a mesma leitura pode ser utilizada para classificar o desenho geral de operação do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). O PAIF faz parte da proteção social básica e é executado de forma obrigatória em todos os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em atividade no país. É definido como uma ação continuada responsável por oferecer ações e serviços para famílias vulneráveis "com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária" (Brasil, 1993). Na teoria, os atendimentos

19. Dados do MDS (abril de 2018) somam 8.336 CRAS e 2.572 CREAS. As ações da assistência social são distribuídas entre a *proteção social básica*, destinada a prevenir riscos sociais e pessoais pela oferta de programas a indivíduos e famílias socialmente vulneráveis, e a *proteção social especial*, direcionada para indivíduos que já se encontram em situação de risco ou de violação de direitos como abusos, maus-tratos, violência sexual, abandono, entre outros.

são realizados com foco nas famílias. Na prática, essa é uma política operada por meio do público majoritariamente responsável pelas famílias: as mulheres.

Tanto nos objetivos descritos para o PAIF quanto na definição do público prioritário de suas ações, a noção de *família* é central para a estruturação dos serviços de proteção social (Zola, 2015; Campos, 2015). Vale ressaltar que o conceito ampliado de família adotado pela assistência social mostra uma preocupação em incorporar, ao menos discursivamente, as mudanças e a heterogeneidade que caracterizam as configurações familiares atualmente. O conceito de família, encontrado em diferentes materiais institucionais referentes à execução e concepções da política de assistência social, é:

> grupo de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade. A família, independente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade. Caracteriza-se como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, sendo a família a base fundamental no âmbito da proteção social (Brasil, 2018).

Apesar de estabelecer como referência uma noção ampliada dos arranjos familiares e de reconhecer a família como campo marcado por conflitos e relações assimétricas de poder, a vinculação entre núcleo familiar e funções protetivas permite que processos de naturalização do papel das mulheres encontrem espaço, fundamentados na percepção disseminada socialmente de que existe uma divisão entre mulheres e homens convergente com a separação entre as esferas privada e pública (Okin, 2008).

Nesse sentido, as relações familiares pertenceriam ao campo da vida privada e seus sentidos seriam permeados pelas ideias de cuidado, proteção, solidariedade e afetividade. Esses elementos são historicamente associados ao que seria constitutivo de identidades femininas, em razão de sua suposta "vocação" ou "habilidade" para perceber e tratar determinados temas. No momento em que é destinado à família o papel moral de cuidado entre seus membros, perdura-se uma correlação quase imediata, em função da prevalência de estereótipos de gênero como marcadores da percepção social sobre os sujeitos, entre assuntos de ordem familiar e o papel desempenhado pelas mulheres nesses arranjos. Como já indicamos, a divisão entre uma atuação afetiva e solidária não faz parte de uma natureza feminina, mas de um processo histórico que dicotomizou as esferas pública e privada e definiu a razão como elemento que rege as ações públicas, excluindo aqueles indivíduos que não eram associados à racionalidade, como as mulheres. Como nos explica Young (1990), a esfera pública foi justificada

como universal e imparcial, ainda que evidentemente não o fosse, porque restringia-se pela participação de homens brancos proprietários (um grupo social bastante específico e nada universal), então logicamente seres considerados parciais e singulares não poderiam fazer parte dela. O insulamento feminino na esfera privada é justificado em termos da necessidade de exclusão pública da afetividade, da sensibilidade e do cuidado. Todo esse processo histórico se dá naturalizando esses sentidos dicotômicos restritivos e excludentes, ao ponto de até hoje promovermos sua reprodução.

O foco na família como unidade de proteção dos indivíduos associado aos procedimentos operacionais de definição de uma pessoa como *responsável familiar* tem como efeito a incorporação das mulheres às políticas de proteção social a partir, predominantemente, dessa relação (Carloto e Mariano, 2008). Na letra da lei, não se trata de indicar o trabalho do cuidado familiar exclusivamente para as mulheres. No entanto, nesse processo observa-se que as mulheres compõem a maioria das usuárias dos serviços de assistência social, e são também as pessoas que atendem às convocações familiares e participam das atividades previstas, por exemplo, pelas equipes de atendimento dos CRAS (Zola, 2015; Carloto, 2015).

Mais do que isso, se considerarmos que os postos de trabalho ligados aos serviços de proteção social são majoritariamente ocupados por mulheres, ressalta-se a relevância da discussão sobre sua incorporação neste tipo de política. De maneira geral, a proteção social é baseada em relações entre mulheres: de um lado, como trabalhadoras do SUAS; e de outro, enquanto responsáveis pela mediação entre a estrutura estatal e os arranjos familiares. Ocorre, nesse sentido, o que Meyer *et al*. (2014) classificam como um processo de "feminização da inclusão social", em que o aspecto de gênero marca não apenas a ação e o comportamento das usuárias desses serviços, mas também as dinâmicas de trabalho das profissionais envolvidas na oferta dessas políticas.

Dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em março de 2018, mostram que as mulheres são mais de 80% das trabalhadoras dos CRAS e CREAS em todo o país. As mulheres são também maioria das usuárias do Serviço de

Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV),[20] na proteção social básica, e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), na proteção social especial de média complexidade (Brasil, 2018). A publicação do *Informativo temático*, de 8 de março (Brasil, 2018), indica uma postura de reconhecimento oficial do papel desempenhado pelas mulheres para o funcionamento da proteção social no país. O material destaca a presença majoritária das mulheres no SUAS como demandantes dos serviços socioassistenciais e como trabalhadoras da rede e explicita a tensão existente na relação dirigida às mulheres na condição de mães/cuidadoras.

> Sendo assim, a atuação do Estado, por meio das políticas sociais, ressignifica a vida das usuárias de formas específicas, de acordo com seu papel social de gênero. Na medida em que são interpeladas pelo Estado na sua condição de mãe ou de cuidadora, estas identidades femininas podem ser reforçadas. Por outro lado, ao se tornarem titulares de benefícios ou interlocutoras privilegiadas da burocracia estatal, o contato delas com a esfera pública se intensifica e elas adquirem recursos, inclusive financeiros, de que podiam não dispor. Pode ocorrer, assim, que as relações na esfera doméstica se modifiquem em razão desta relação das beneficiárias com o Estado.
>
> É importante que a(o) gestora(es) da política de assistência social, nos três níveis federativos, reflitam e atuem de maneira informada sobre como a política pública recruta e produz impactos sobre as vidas de mulheres e homens de formas distintas, levando em consideração que vivemos em uma sociedade profundamente generificada, ou seja, estruturada segundo clivagens de gênero. O Estado deve avaliar, por exemplo, de que forma a sua atuação pode aprofundar ou mitigar as desigualdades de gênero, em especial a chamada "divisão sexual do trabalho," (1) visto que "as políticas do Estado de bem-estar têm assegurado, de diversos modos, que as esposas/mulheres provejam os serviços de bem-estar de forma gratuita, disfarçados como parte de sua responsabilidade na esfera privada". (2) Trata-se, portanto, de enxergar, cada vez mais, as mulheres não apenas como mães e cuidadoras, mas como sujeitos de direito. A responsabilidade pelo cuidado de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco cabe sobretudo ao Estado, não ao mercado ou às mulheres/famílias (Brasil, 2018).

20. De acordo com a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* (Brasil, 2009), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é definido como serviço ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Deve ser ofertado de modo a garantir as seguranças de acolhida e de convívio familiar e comunitário, além de estimular o desenvolvimento da autonomia dos usuários.

Os estereótipos de gênero e os efeitos da divisão sexual do trabalho operam, basicamente, de duas formas na configuração das políticas de proteção social. No que tange às condições laborais, verifica-se que as trabalhadoras do SUAS enfrentam desafios ligados a baixas remunerações e precariedade dos vínculos de trabalho (Gonçalves e Lima, 2014). E, enquanto usuárias, é possível notar que, embora em diferentes materiais de subsídio da PNAS haja uma preocupação em explicitar a importância de envolvimento de outros membros da família, a natureza das ações ocorridas no âmbito do PAIF favorece a participação de indivíduos que disponham de maior flexibilidade de tempo. Perfil, em geral, identificado com as mulheres pertencentes a essas famílias. Dessa forma, a organização das atividades de acolhida, oficinas com as famílias, ações comunitárias ou particularizadas ocorrem, predominantemente, em horário comercial, e as expectativas construídas em torno de encaminhamentos e demandas são direcionadas, majoritariamente, às mulheres (Mioto e Prá, 2015).

A percepção de que são elas as pessoas "mais indicadas" para cumprir essas convocações e as atividades decorrentes disso é compartilhada tanto pelas próprias usuárias quanto pelas profissionais do SUAS, como já apontado em outras pesquisas (Mioto *et al.*, 2015). Essa realidade parece ser resultado da internalização de que essas tarefas fazem parte das competências, habilidades ou responsabilidades femininas, como discutido anteriormente.

Por outro lado, a análise dos materiais que subsidiam a política socioassistencial nos permite perceber que ocorre, por parte das estruturas de formulação e implementação da ação no nível federal, o reconhecimento da existência do problema. São observadas diversas menções e orientações voltadas para reduzir ou evitar a sobrecarga feminina e o reforço dos papéis de gênero; entretanto, é preciso considerar que, apesar de representar um avanço, há uma distância significativa entre o reconhecimento retórico desses desafios e a ocorrência de mudanças e alterações efetivas no cotidiano de execução desses programas.

3.2 Visão produtiva: as mulheres sob a ótica do trabalho remunerado

Para além da discussão sobre as posições destinadas às mulheres como mães ou cuidadoras nas políticas de desenvolvimento social, constitui o cerne de nosso argumento a possibilidade de identificar múltiplos referenciais de representação das mulheres enquanto sujeitos de direitos a partir da perspectiva estatal. Isso pressupõe um cenário

de coexistência entre políticas ancoradas em noções estereotipadas que interpretam o cuidado e a proteção da família como "atividades femininas", de forma essencialista, e entre iniciativas preocupadas com o melhor aproveitamento da força de trabalho remunerada representada pelas mulheres, por exemplo.

Não há dúvidas de que prevalece, no âmbito das políticas de desenvolvimento social, uma visão estatal sobre as mulheres fortemente baseada na dimensão reprodutiva e na divisão sexual do trabalho e do cuidado. Ao se ampliar o horizonte de análise, no entanto, é possível explicitar formas alternativas de incorporação das mulheres enquanto destinatárias de políticas públicas.

Obviamente, assumir que há por parte do Estado a destinação de recursos e esforços voltados para apoiar a inclusão econômica de mulheres não implica dizer que, ao se adotar um viés produtivo, dificuldades enfrentadas pelas mulheres para acessar oportunidades de trabalho em decorrência de limitações identificadas na esfera privada sejam automaticamente superadas. Verifica-se exatamente o oposto. Ao adotar uma visão produtiva sobre as mulheres, o Estado tende a adotar uma perspectiva restrita sobre a realidade feminina e desconsiderar, grande parte das vezes, os efeitos da distribuição desigual das tarefas domésticas e do cuidado sobre as possibilidades laborais das mulheres ou mesmo o impacto exercido por clivagens de raça e classe sobre a autonomia econômica feminina.

A despeito disso, para além das tensões existentes entre as diferentes visões do Estado sobre as mulheres e a hegemonia da incorporação feminina no desenho das políticas públicas baseada em papéis sociais ligados ao cuidado, seria possível identificar iniciativas governamentais que abordam a questão de gênero a partir da dimensão produtiva, com o objetivo de ampliar as possibilidades de inserção produtiva e geração de renda das mulheres, como o Programa de Fomento às Atividades Rurais.[21]

Criado em 2011 como parte das ações que compuseram o Plano Brasil sem Miséria, o Programa de Fomento é direcionado para o público da agricultura familiar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais em condição de pobreza ou

21. Criado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.644/2011, o Programa de Fomento é executado em parceria pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual SEAD.

extrema pobreza, e possui como objetivo "ampliar as capacidades produtivas das famílias rurais em extrema pobreza, para que possam, a partir do trabalho próprio, aumentar a produção de alimentos e renda e superar essa condição de pobreza" (Schroder e Camboim, 2015, p. 91).

O desenho do Programa de Fomento baseou-se na articulação entre serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) e repasse de recursos[22] não reembolsáveis para investimentos nas unidades produtivas, a partir de projetos construídos em conjunto com o público beneficiário. Essa configuração buscava atender simultaneamente a duas condições entendidas como fundamentais para viabilizar a ampliação do acesso das famílias mais pobres às políticas de desenvolvimento rural: o *deficit* de atendimento dessa parcela do público rural por serviços de ATER e a falta de recursos financeiros disponíveis para que as famílias pudessem investir na produção de suas propriedades. As etapas iniciais do Programa de Fomento previam a seleção das famílias conforme os critérios da política e o lançamento de chamadas públicas para contratação de ATER.

O atendimento das famílias é caracterizado basicamente pelo cumprimento das seguintes etapas: *i)* elaboração do diagnóstico familiar; *ii)* elaboração do projeto produtivo; *iii)* desenvolvimento do projeto produtivo; e *iv)* repasse de recursos. E as famílias atendidas pelo programa são acompanhadas por um agente de ATER que realiza visitas individualizadas para planejamento e execução dos projetos produtivos definidos pelas famílias.

O *diagnóstico familiar* é composto por informações sobre a situação socioeconômica da família, permitindo às equipes de ATER conhecer detalhes sobre os membros da família, como se dão suas atividades produtivas, quais políticas públicas são acessadas, além das expectativas e demandas da família relacionadas à produção e geração de renda. A partir dessas informações, são construídos os *projetos produtivos*, com base nas especificidades da unidade produtiva e nas demandas e interesses apontados pelos beneficiários. As famílias são acompanhadas por dois anos e orientadas na aplicação dos recursos repassados – conforme o projeto produtivo. Além das visitas técnicas às famílias, são ainda previstas atividades coletivas e capacitações nas comunidades atendidas pelo programa.

22. Os valores dos repasses de recursos são de R$ 2,4 mil reais ou R$ 3 mil reais (semiárido) transferidos em duas parcelas através do cartão do Programa Bolsa Família ou do Cartão Cidadão (Brasil, 2015).

O pagamento dos recursos previstos no programa é feito diretamente pelo cartão do Programa Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão, e o membro da família responsável pelos recursos do Programa de Fomento é definido entre os titulares da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), preferencialmente as mulheres rurais, seguindo-se os critérios adotados no Cadastro Único. Há aqui uma diferença importante em relação à dinâmica de pagamento do PBF. A titulação da DAP prevê a possibilidade de existirem dois titulares em cada unidade produtiva (T1 e T2). Em 2015, 58% das DAPs tinham titulação conjunta, 20% eram de titulação única feminina e 22% de titulação única masculina (Brasil, 2015). No caso do fomento, naquelas unidades produtivas onde existam dois titulares a preferência será dada para a mulher. Até junho de 2018, as mulheres eram apontadas como 78% dos responsáveis pelos recursos do fomento. Isso se diferencia da polêmica da titularidade do PBF porque tem como foco as atividades econômicas e produtivas da unidade familiar e não ações vinculadas ao cuidado.

Não obstante, fica evidente, a partir do exposto, que o Programa de Fomento é também direcionado para a totalidade dos membros da unidade produtiva reconhecida enquanto *núcleo familiar*. As dificuldades de acesso das mulheres às políticas de estruturação produtiva no meio rural já foram descritas e discutidas em inúmeros estudos, mostrando como políticas e programas, ao privilegiarem a figura da *produção familiar,* contribuem para reforçar os estereótipos de gênero e a divisão sexual do trabalho que também caracterizam as relações sociais no campo.

O espaço da produção agrícola ainda é, majoritariamente, entendido como um "mundo masculino", onde cabe aos homens o desempenho das atividades ligadas ao emprego, ocupação e geração principal de renda, enquanto o trabalho feminino estaria mais vinculado àquelas atividades classificadas como autoconsumo[23] e de menor valor agregado, assumindo o caráter de "ajuda" ou "complemento" para a renda da unidade familiar (Butto e Dantas, 2011). Fatores como o alto percentual de mulheres sem rendimentos no meio rural, os níveis de dependência feminina em relação aos rendimentos dos homens e o não reconhecimento das mulheres como produtoras rurais decorrem dos processos de invisibilização do trabalho rural feminino como parcela relevante da dinâmica econômica da produção rural de base familiar.

23. De maneira geral, o autoconsumo pode ser definido como produção de subsistência, ou seja, a produção destinada para consumo da própria família.

Associada a isso, a reprodução dos estereótipos de gênero na execução dos serviços de ATER pelas equipes contratadas também exerce impacto sobre as chances de que as atividades econômicas sob a responsabilidade das mulheres sejam consideradas, ou ainda de que a opinião das mulheres seja levada em conta nas decisões tomadas sobre a unidade produtiva (Weitzman, 2011). Nesse sentido, acompanhando diretrizes que já vinham sendo incorporadas em outras políticas de desenvolvimento rural em razão dessas constatações[24] (Mendonça *et al.*, 2015; Weitzman, 2011), o Programa de Fomento previu, em seu arcabouço legal e operacional, medidas direcionadas especificamente para apoiar as atividades econômicas desempenhadas pelas mulheres na unidade produtiva familiar. A incorporação da perspectiva de gênero durante a elaboração do Programa de Fomento ocorreu em quatro direções, conforme dispositivos já previstos e em execução no âmbito da política de ATER (PNATER).

1. Exigência nas chamadas públicas de, no mínimo, 30% de contratações de técnicos extensionistas do sexo feminino.
2. As mulheres deveriam corresponder a, no mínimo, 30% dos beneficiários diretos dos serviços de ATER.
3. As atividades coletivas, como reuniões e cursos, deveriam obedecer à obrigatoriedade de, no mínimo, 30% de participação feminina, com oferta de espaços de recreação para as crianças.
4. E, por último, seriam realizadas chamadas de ATER específicas voltadas para apoiar atividades produtivas de mulheres.

Além dessas medidas, o atendimento às mulheres e a questão de gênero são mencionados em documentos legais e de subsídio ao programa. No Decreto nº 7.644/2011, consta como uma das diretrizes para a elaboração do projeto de estruturação da unidade produtiva "III - conter, sempre que possível, atividades produtivas para mulheres e jovens, de forma a contribuir para a ampliação da renda e a redução das desigualdades de gênero e de geração" (Brasil, 2011); e, na delimitação dos temas a serem abordados nas capacitações das equipes de ATER contratadas, é encontrada, entre questões ligadas à pobreza rural e políticas públicas, uma menção à "VI - superação das desigualdades de gênero, geração, raça e etnia" (Brasil, 2011).

24. Desde 2003 no âmbito da Política Nacional de ATER (PNATER).

Parte dos resultados do programa divulgados pelo governo federal estaria relacionado ao cumprimento dessas medidas, indicando que a ampliação do atendimento das mulheres como público da ATER teria repercutido positivamente sobre o aumento do protagonismo feminino na produção familiar. Um dos efeitos provocados pela estiagem prolongada no semiárido, durante os anos iniciais de execução do programa, teria sido a decisão econômica das famílias de concentrar o investimento em projetos de criação de pequenos animais e cultivo de hortaliças, atividades tradicionalmente ocupadas pelas mulheres que ganharam espaço relevante como "poupança" ou estoque econômico da unidade produtiva, em razão de sua rápida conversão em renda monetária (Schroder e Camboim, 2015).

> ao receberem os recursos financeiros do programa, conduziram os projetos produtivos e ampliaram, consequentemente, seu papel econômico no contexto familiar. Esse protagonismo feminino no âmbito da unidade produtiva familiar – que se manifestou a partir do investimento dos recursos do fomento em uma atividade produtiva que a mulher já desenvolvia (dando maior escala a ela) ou da estruturação de uma atividade nova (com base na decisão da mulher) – tendeu a alterar a dinâmica familiar, em alguma medida, no sentido da autonomia dessas mulheres (Schroder e Camboim, 2015, p. 94).

Vale destacar ainda o fato de que o percentual mínimo de contratação de extensionistas do sexo feminino também teria sido alcançado em todas as chamadas lançadas durante os anos de 2012 a 2015, atingindo o patamar de 50% das contratações realizadas em decorrência da primeira chamada pública (Mendonça *et al.,* 2014; Brasil, 2015). E, além disso, cerca de 59 mil mulheres teriam sido atendidas por chamadas de ATER específicas direcionadas a apoiar o desenvolvimento de projetos produtivos sob a responsabilidade feminina de 2004 a 2014 (Brasil, 2015).

O caso do Programa de Fomento fornece alguns indícios de medidas cabíveis em ações que não, necessariamente, possuem um recorte de gênero, mas que contêm em seu escopo esforços para dirimir tratamentos discriminatórios entre homens e mulheres. Apesar dos aspectos positivos já identificados como consequência da implementação dessas medidas, é apropriado pontuar duas ressalvas. A primeira delas é de que estamos falando de uma política setorial com limitações de escala quando consideramos o total de produtoras rurais. Dados divulgados pelo governo federal indicavam a contratação de serviços de ATER para o atendimento de 358 mil famílias (abril de 2015) e repasses financeiros para 246 mil famílias (maio de 2018). E a segunda está relacionada à importância de verificar em que medida esses resultados impactam efetivamente a vida das mulheres inseridas no programa, em termos de acompanhamento da política.

3.3 Visão inclusiva: mulheres como alvo prioritário das políticas

Como terceiro referencial de organização da ação estatal, foram considerados casos em que as mulheres são caracterizadas como público-alvo prioritário da política e, em decorrência disso, temas e questões associadas a reivindicações ou condições de vida das mulheres são incorporados ao escopo da ação. Vale notar que o próprio ato de delimitar as mulheres como público prioritário carregaria em si a explicitação de demandas de mulheres compreendidas como legítimas e válidas e sobre as quais o Estado deveria atuar, indicando potencialmente uma visão inclusiva das mulheres enquanto sujeitos de direitos.

Para analisar a visão estatal de natureza inclusiva, selecionamos o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR). Poderiam ser citadas ainda ações como os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), que preveem metas transversais e objetivos com a perspectiva de gênero em políticas de diferentes setores governamentais, e o Programa Mulher, Viver sem Violência, composto por ações que visam à ampliação do atendimento de mulheres em situação de violência por diferentes tipos de políticas públicas.

As condições sociais e econômicas das mulheres no campo são marcadas pela ausência de políticas públicas ou baixo acesso a bens e serviços – ali, a desigualdade de gênero se dá integrada à desigualdade territorial que caracteriza o país. Dados divulgados pelo MDA (2015) indicavam que 34% das mulheres com mais de 16 anos sem rendimento estavam no meio rural. Entre as que auferiam renda monetária, a razão entre o seu rendimento médio e o dos homens ocupados no meio rural era de 72,7%. Segundo dados de 2014 apresentados no *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* (RASEAM, 2015), 3,9 milhões de mulheres com mais de 16 anos estavam ocupadas em atividades agrícolas (9,8% do total de mulheres ocupadas). Entretanto, 72,6% delas estavam envolvidas em atividades de autoconsumo ou não remuneradas. Apenas 6% delas possuíam vínculo formal de emprego, outras 6% ocupavam postos informais de trabalho, e 15% afirmaram trabalhar por conta própria. E ainda, as mulheres são apenas 7% dos beneficiários da aposentadoria rural por tempo de contribuição.

Apesar da insuficiência de dados sobre a demanda por documentação no país, parte das dificuldades de acesso a políticas de desenvolvimento social e rural é atribuída à falta de documentação da população do campo, em especial das mulheres rurais. Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (2017),

a participação feminina é mais baixa em políticas de acesso a crédito (12%), à titularidade da terra (12,7%) e a serviços de ATER (13%). Além das dificuldades enfrentadas pelas mulheres rurais já apontadas na discussão sobre o Programa de Fomento, a falta de documentação civil, produtiva e trabalhista é uma barreira para que as mulheres acessem inúmeras políticas governamentais. A falta da Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), por exemplo, restringe o acesso das produtoras rurais aos serviços de assistência técnica, crédito (Pronaf) e canais institucionais de comercialização (PAA).

O PNDTR, regulamentado pela Norma Operacional nº 01/2007, se insere precisamente nesse contexto, visando reduzir uma lacuna crucial para a ampliação da autonomia econômica e social das mulheres que vivem no campo. O programa é executado em conjunto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Sead) e prevê o atendimento de mulheres através de mutirões itinerantes de emissão gratuita de documentos civis, trabalhistas, de acesso previdenciário, e documentos necessários para atividades produtivas como, Declaração de Aptidão ao Pronaf e Bloco de Notas. Além do acesso à documentação, o programa prevê ainda ações voltadas para a difusão de informações sobre políticas públicas para mulheres trabalhadoras rurais.

Considerando os objetivos definidos para o programa, nota-se o esforço de incorporar uma visão mais ampla do que seria entendido como demanda das mulheres. As especificidades dos grupos populacionais que constituem o meio rural brasileiro são consideradas na caracterização inicial do público a ser atendido pelo programa como mulheres "acampadas, assentadas, agricultoras familiares, quilombolas, indígenas, pescadoras artesanais, extrativistas e atingidas por barragens" (Brasil, 2007). Para além da diversidade que constitui o público das mulheres que vivem no campo, aparecem como preocupações "efetivar a condição cidadã, fortalecer a autonomia e possibilitar acesso às políticas públicas", assim como o "exercício da cidadania e emancipação econômica das trabalhadoras rurais" e "contribuir para a igualdade entre homens e mulheres" (Brasil, 2007).

Entre as diretrizes do programa, estariam ainda o estímulo a processos de participação das mulheres – "II - estimular processos participativos na execução, avaliação e monitoramento das políticas públicas para as trabalhadoras rurais, além da constituição e funcionamento dos comitês gestores" – e a difusão e capacitação de trabalhadoras

rurais sobre políticas públicas (Brasil, 2007). O programa conta ainda com instâncias de participação, nas quais é prevista a presença de representantes de organizações da sociedade civil e movimentos sociais no Comitê Gestor da ação (Brasil, 2007).

Dados divulgados em 2015 apontaram que, em dez anos de execução (2004 a 2014), foram emitidos 1,14 milhão de documentos, atendendo mais de 559 mil mulheres em 3.407 mutirões realizados pelo PNDTR.[25] O acesso à documentação é essencial para garantir o alcance dessas mulheres a políticas de ampliação da cidadania, reconhecimento social e visibilidade, avançando na direção de um acesso às ações do Estado mais equânime entre mulheres e homens.

Longe de superar os estereótipos de gênero, a definição de mulheres como público-alvo de determinadas políticas não pressupõe que interpretações sobre as "necessidades" ou "interesses" das mulheres estejam livres de noções essencialistas, nem, tampouco, que, ao apresentar "respostas" a determinados temas sob a forma de ações governamentais, o Estado consiga atender de forma satisfatória a rede heterogênea de ações demandadas a partir da multiplicidade de experiências femininas, quando consideradas diferenças raciais, étnicas, de renda, entre outras.

Reside aqui outro debate importante sobre os caminhos desejáveis para a atuação estatal no que se refere às mulheres como sujeito das políticas. Se, por um lado, é razoável supor que a existência de políticas direcionadas para mulheres é convergente com as especificidades que configuram a realidade feminina, também é estruturante que a dimensão de gênero seja tratada a partir da perspectiva transversal no conjunto de intervenções governamentais.

Isso tem duas implicações. Inicialmente, é primordial refletir sobre as possibilidades reais de inclusão das mulheres pelas políticas públicas e como isso tem se dado. A explicitação das mulheres como público-alvo contribui para reduzir as situações de atendimento indireto ou não planejado. Nas políticas inclusivas, as mulheres são as destinatárias das ações, independentemente da configuração familiar. São, assim, atendidas a partir do reconhecimento de questões e temas que afetam sua autonomia social e econômica, e não como mães ou responsáveis pelo cuidado de dependentes e vulneráveis.

25. Informação disponível em: <https://bit.ly/2F9SHDJ>.

Por outro lado, é preciso que haja um equilíbrio entre ações específicas para o público feminino, em detrimento de uma discussão mais ampla sobre a responsabilidade do Estado em contribuir para a perpetuação da desigualdade entre mulheres e homens. Nesse sentido, é fundamental considerar que a inclusão da dimensão de gênero não está vinculada a uma simples menção da palavra "mulher" ou à destinação de reservas ou ações específicas de pequena escala; é necessário que, durante a elaboração das políticas públicas, as diferenças de impacto derivadas das clivagens de gênero (e suas combinações com as clivagens de raça, etnia, classe e sexualidade) sejam levadas em conta e antecipadas.

A desigualdade de gênero perpassa a sociedade como um traço fundamental. Assim, desenvolver políticas públicas inclusivas para combater a desigualdade de gênero significa também pensar todo o conjunto de ações do Estado transversalmente, compreendendo que o sucesso das políticas está associado a como elas atingem uma realidade que é integralmente generificada. Se a desigualdade de gênero não é setorizada, mas uma dimensão que organiza a vida social como um todo, as políticas de promoção da inclusão e da igualdade não podem ser guetificadas.

3.4 Visão reativa: quando as mulheres surgem em cena

Por último, consideramos políticas e programas em que a dimensão de gênero não está explicitada como parte do teor legal ou das orientações de execução durante o processo de formulação, entretanto, na medida em que a política é implementada e as mulheres passam a compor parte significativa ou mesmo a maioria do público atendido, são incorporadas, *a posteriori,* alterações ou ajustes visando ampliar a efetividade da política ou mesmo responder a demandas sociais por maior visibilidade das mulheres enquanto público atendido. Estes são casos de ajustes incrementais não planejados na concepção da política, mas que são realizados quando novos fatores, ligados às necessidades e interesses das mulheres, são identificados em sua implementação.

A criação de uma linha de crédito específica para atendimento de mulheres no Pronaf, ou medidas que alteraram as formas de concessão da titularidade das terras recebidas pelas ações de reforma agrária podem ser citadas como exemplos de situações dessa natureza.[26] Seja por pressão de movimentos organizados e da sociedade civil ou

26. Para mais sobre isso, ver Portaria Incra nº 98/2003 e a linha de crédito Pronaf Mulher.

para responder a questões entendidas como relevantes em um determinado momento histórico, é possível identificar situações em que o Estado altera sua forma de execução de políticas no sentido indicado. Para compreender esse fenômeno, analisaremos a presença feminina em uma das modalidades do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a Bolsa-Formação Trabalhador.

O Pronatec, criado pela Lei nº 12.513/2011, está vinculado ao Ministério da Educação (MEC) e prevê a ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica a partir da articulação de ações já existentes[27] e da criação da modalidade Bolsa-Formação, visando ofertar cursos gratuitos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de qualificação profissional. O público atendido pelo Pronatec é formado por estudantes de ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos (EJA), trabalhadores, beneficiários de programas de transferência de renda, e estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escolas públicas ou privadas, como bolsista integral (Brasil, 2011).

A modalidade Bolsa Formação, regulamentada pela Portaria nº 817/2015, prevê a oferta de vagas gratuitas em duas modalidades: *i)* Bolsa-Formação Trabalhador, em cursos de formação inicial e continuada (FIC);[28] e *ii)* Bolsa-Formação Estudante, em cursos de educação profissional técnica de nível médio (cursos técnicos). Nesta modalidade, foram registradas 2,8 milhões de matrículas (abril de 2015) e 60% delas correspondiam a matrículas realizadas por mulheres. Quando considerado o total de 8 milhões de vagas oferecidas pelo Pronatec, o percentual de mulheres matriculadas atingiu patamares similares, em torno de 60,4% (Galindo *et al.*, 2015). Dados da *RASEAM 2014* (Brasil, 2015a) indicavam que as mulheres eram 54,5%, ou seja, mais de metade dos concluintes em cursos profissionalizantes do país.

Do ponto de vista formal, é possível entender como a esfera governamental reagiu a essa questão a partir de duas medidas. A primeira delas foi a inclusão, por meio da Lei nº 12.816/2013, de um dispositivo que prevê que "§ 4º *Será estimulada a participação de mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência*

27. Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil, Expansão da rede federal de ensino técnico e acordo de gratuidade com o Sistema S.
28. O atendimento do público inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais e atendido por programas federais de transferência de renda ocorre no âmbito da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, por meio de cursos FIC com carga horária mínima de 160 horas.

de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação" (Brasil, 2013). A segunda delas diz respeito à incorporação do Programa Mulheres Mil ao Pronatec, em 2014.

Em relação à primeira medida, os resultados divulgados pelo governo federal, em 2015, mostraram que, dentre o total de 2,8 milhões de matrículas na modalidade Bolsa Formação, 80,3% dos inscritos teriam concluído o curso e 19,7% teriam desistido ou abandonado (Sousa *et al.*, 2015). Não foram encontrados dados de evasão por sexo, no entanto, uma pesquisa qualitativa sobre os motivos de abandono dos(as) matriculados(as) nos cursos apontou como perfil majoritário entre os(as) desistentes pessoas mais velhas, com baixa escolaridade e inserção precária no mundo do trabalho. Contribuíam também para o abandono a distância em relação ao local de moradia e questões específicas como a dificuldade para conciliar os estudos e trabalho, no caso de homens mais velhos identificados como "chefes de família", e o surgimento de doenças na família e demandas ligadas ao cuidado infantil entre as mulheres (Varella *et al.,* 2015).

O principal motivo apontado para a evasão feminina seria a "manutenção de seus papéis tradicionais no tocante aos cuidados familiares; em outras palavras, elas evadem mais facilmente porque precisam cuidar das crianças e de membros da família que adoecem" (Varella *et al.*, p. 99, 2015). Essa situação seria agravada, ainda segundo os autores, naqueles casos em que as mulheres são chefes de famílias monoparentais ou migrantes sem redes de apoio constituídas. Além disso, fatores como baixa escolaridade e pouca experiência no mercado de trabalho formal dificultariam a inserção produtiva dessas mulheres, localizadas, majoritariamente, entre as faixas de renda mais baixas (até R$ 140 *per capita*) do Cadastro Único.

A junção entre o desempenho de atividades de cuidado, baixa escolaridade e pouca experiência profissional teria como resultado um maior incentivo à escolha, por parte dessas mulheres, de cursos com maior flexibilidade de horário e menor grau de formalização. Quando considerados os dez cursos profissionalizantes com maior número de matrículas no país, confirma-se, mais uma vez, o padrão de distribuição feminina entre áreas e temas associados às funções provenientes da divisão sexual das tarefas. A concentração feminina ocorre nas seguintes áreas: desenvolvimento social e educacional; ambiente e saúde; turismo, hospitalidade e lazer; produção cultural e *design*; e produção alimentícia. Em contraposição, os homens aparecem concentrados em cursos das áreas militares; controle e processos industriais; informação e comunicação; recursos naturais; e infraestrutura (Brasil, 2015a).

Isso nos leva à constatação de que, apesar de ser a maioria das concluintes, as mulheres estão concentradas em cursos associados a temas específicos entendidos como "femininos" – ou seja, reproduzindo os padrões tradicionais da divisão sexual do trabalho – e, consequentemente, de menor remuneração (IBGE, 2018). Partindo de uma noção empregada por Bourdieu (2007), a lógica social das "vocações" seria construída a partir do encontro entre *disposições* (*habitus* incorporados) e *posições* (lugar dos indivíduos na estrutura social) que resultam na ideia de que as mulheres, por exemplo, "cumprem seu papel com felicidade" ao se dedicarem a trabalhos "maternais", "cuidando" dos outros ou inserindo-se no mercado de trabalho através de reproduções da divisão sexual das tarefas. Nas palavras de Bourdieu:

> É, sem dúvida, no encontro com as "expectativas objetivas" que estão inscritas, sobretudo, implicitamente, nas posições oferecidas às mulheres pela estrutura ainda fortemente sexuada, da divisão de trabalho, que as disposições ditas femininas, inculcadas pela família e por toda ordem social, podem se realizar, ou mesmo se expandir, e se ver, no mesmo ato, recompensadas, contribuindo assim para reforçar a dicotomia sexual fundamental, tanto nos cargos, que parecer exigir a submissão e a necessidade de segurança, quanto em seus ocupantes, identificados com posições nas quais, encantados ou alienados, eles simultaneamente se encontram e se perdem (Bourdieu, 2007, p. 72).

Além disso, vale ressaltar que a simples menção do estímulo à participação feminina pode ser entendida como mecanismo de visibilização relevante, mas por si só não é capaz de garantir a permanência até a conclusão do curso e a posterior inserção dessas mulheres em ocupações ou postos de trabalho que ampliem sua autonomia laboral. Esse processo de qualificação, se não for absorvido pelo mercado de trabalho (que é generificado e marcado pela divisão sexual), pode resultar em uma baixa efetividade da política (ou, mais especificamente, de seu ajuste). Esse pode ser mais um dos efeitos da incrementalidade do ajuste reativo, porque não considera como a desigualdade é sistêmica e não pode ser enfrentada pontualmente.

Essa reflexão nos leva ao que consideramos como outra medida com potencial impacto sobre a demanda feminina por oportunidades de qualificação profissional. O Programa Mulheres Mil, instituído pela Portaria nº 1.015/2011, busca promover a formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social através de uma metodologia baseada em reconhecimento de seus saberes.[29]

29. Apesar de sua instituição formal ter ocorrido apenas em 2011, o programa funcionava desde 2007 como um projeto piloto no âmbito da Setec/MEC e em 2013 foi incorporado ao escopo de ações do Pronatec.

Os cursos de qualificação profissional e educação profissional técnica de nível médio ofertados visam ampliar as possibilidades de inclusão produtiva qualificada das beneficiárias observando necessidades educacionais do público-alvo e as vocações econômicas das localidades em que são desenvolvidos. A execução do programa é feita por instituições públicas de ensino das três instâncias federativas. Entre 2011 e 2013, cerca de 38,4 mil mulheres participaram do programa. Após 2013, o programa foi incorporado como parte das ações do Pronatec na modalidade Bolsa Formação e foram capacitadas outras 61,8 mil mulheres até 2016.[30]

Na portaria de criação do programa, são descritos como objetivos, além de ampliar o acesso à educação, "II - Contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas de mulheres; III - Promover a inclusão social; IV - Defender a igualdade de gênero; V - Combater a violência contra a mulher" (Brasil, 2011). Observa-se ainda que a portaria menciona como parte dos requisitos dos cursos ofertados pelo Programa Mulheres Mil a orientação de que "os cursos deverão considerar as características das mulheres atendidas, a fim de promover a equidade, igualdade de gênero, combate à violência contra à mulher e acesso à educação" (Brasil, 2011).

Para além da inclusão legal da dimensão de gênero, o programa conta com uma metodologia de execução descrita na Cartilha do Programa (Brasil, 2014) como *Metodologia específica de acesso, permanência e êxito*, apresentada como um instrumento de reconhecimento de saberes das mulheres advindos de processos formais ou informais de aprendizado, como elemento central para que os cursos de qualificação tenham convergência com as trajetórias, vivências e perspectivas das mulheres atendidas pelo programa. A metodologia dispõe de dois instrumentos principais – *Mapa da vida* e *portfólio* – descritos como:

> O Mapa da Vida é uma ferramenta que objetiva criar oportunidade e ambiente para a troca de experiências de vida das mulheres, para que esses conhecimentos possam ser compartilhados e devidamente registrados e valorizados. O método potencializa as mulheres como autoras das histórias de suas vidas, de seus grupos, de suas instituições ou comunidades, ou seja, as experiências podem ser narradas e registradas por suas protagonistas. A partir de suas histórias, as alunas projetam suas perspectivas que contemplam diversos aspectos, incluindo profissionais e educacionais. Dessa maneira, torna-se possível e viável a construção de seus itinerários formativos. Já o Portfólio é

30. Dados disponíveis em: <https://bit.ly/2bKqG43>.

> um documento que congrega informações que descrevem os conhecimentos, as habilidades, as competências (os aprendizados), incluindo a documentação formal e informal. (...) O Portfólio é um processo e um produto, pois esse instrumento visa ao atendimento, ao acompanhamento e à avaliação dos conhecimentos e das habilidades percebidos, inclusive, no processo, proporcionando a comprovação e a documentação do aprendizado reconhecido (Brasil, 2014, p. 10-11).

O esforço de articulação de ações e atendimento transversal de demandas é representado pela estruturação do programa em três eixos – educação, cidadania e desenvolvimento sustentável – e nota-se a incorporação ainda da noção territorial como contexto de integração entre as mulheres atendidas, suas trajetórias, saberes construídos e espaço social que ocupam.[31] O público-alvo do programa é composto por mulheres com mais de 16 anos, chefes de família, em situação de extrema pobreza, inscritas ou em processo de inclusão no Cadastro Único, que possuam alguma das seguintes características: vulnerabilidade e risco social; vítimas de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral; com escolaridade baixa ou defasada; e, preferencialmente, ainda não atendidas em cursos da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador.

Diferentemente das orientações existentes para o perfil geral dos cursos do Pronatec, são definidas medidas de acompanhamento visando reduzir a evasão e desistência entre as mulheres matriculadas. É descrita como uma das obrigações das instituições ofertantes:

> oferecer gratuitamente às beneficiárias todo o insumo necessário para participação nos cursos, incluindo cadernos, canetas e material didático, além de, em conjunto com a Rede Socioassistencial, buscar formas de garantir serviços de creches aos filhos das participantes, como exemplo, vagas do Programa Brasil Carinhoso (Brasil, 2014, p. 16).

Além disso, aparece como orientação para a Unidade Ofertante do curso informar aos responsáveis pelo Pronatec no município sobre "desempenho, frequência e outros aspectos relacionados à permanência e ao êxito das alunas nos cursos" (Brasil,

31. Na cartilha do programa, encontramos a seguinte afirmação: "O Programa abrange os grupos de mulheres pertencentes a um mesmo território, com histórias de vida e identidades comuns, uma vez que a perspectiva territorial presume a integração de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas. Pressupõe, ainda, a compreensão do território como lugar que possibilita o desenvolvimento de potencialidades individuais e coletivas e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Assim, em um território (vila, bairro, comunidade) marcado pela extrema pobreza é possível identificar grupos de mulheres que trabalham informalmente e que não têm nenhuma relação com o mercado de trabalho formal, mas que podem se organizar em coletivos integrados aos arranjos produtivos sociais e culturais locais, ou se estabelecer como microempreendedoras individuais" (Brasil, 2014, p. 5).

2014, p. 17) para que sejam encaminhadas as providências visando solucionar esses aspectos e evitar a evasão nos cursos.

O texto destaca a necessidade de articulação com outras políticas de educação, saúde e assistência social visando suprir as demandas do público atendido e lista alguns aspectos que dificultariam a permanência feminina nos cursos, como: "dificuldade em conciliar os cursos com questões familiares: situações de violência doméstica, eventuais problemas de saúde, cuidados com os filhos, atividades laborais ("bicos", procura por emprego), entre outros" (Brasil, 2014, p. 17), passando por situações de constrangimento social em frequentar o espaço dos cursos ou dificuldades no acompanhamento do conteúdo pedagógico em razão de baixos níveis de escolaridade.

Apesar de abarcar a inclusão feminina a partir de um rol amplo e diversificado de possibilidades, as vagas ofertadas sob o modelo Mulheres Mil representam 3,5% do total de pessoas matriculadas na modalidade Bolsa Formação do Pronatec. Com base nos indícios encontrados, fica evidente a insuficiência, quando considerados os dispositivos legais disponíveis que orientam a execução da modalidade Bolsa Formação e do Pronatec de forma geral, de medidas efetivas voltadas para incentivar a permanência das mulheres nos cursos e/ou posterior intermediação para o mercado de trabalho.

4 APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

Argumentamos, ao longo do texto, que a análise da atuação estatal a partir da produção de políticas públicas que incorporem, em alguma medida, a dimensão de gênero, não pode prescindir da compreensão das interconexões existentes entre a produção dos estereótipos de gênero ancorada em uma estrutura patriarcal de poder e os efeitos decorrentes dessa lógica sobre as condições de vida das mulheres, se consideramos a centralidade da divisão sexual do trabalho para a organização da vida social. A construção de estereótipos de gênero se deve, nesse sentido, a processos de hierarquização baseados em relações desiguais de poder em que diferentes instituições atuam como instrumentos de reprodução ou desconstrução das representações atribuídas às mulheres e aos homens no âmbito das relações sociais.

Na medida em que a divisão sexual do trabalho define atividades, temas, padrões

e referências mobilizados pelos indivíduos para organizar formas possíveis de ação, ela compõe um aspecto fundamental para explicar as dinâmicas constitutivas da realidade social. A atuação estatal, consequentemente, é também influenciada pelos limites estabelecidos por um dado "rol de possibilidades" e a maneira com que esses elementos são absorvidos pela multiplicidade de atores e estruturas estatais configura os contextos de produção de políticas públicas e a incorporação do gênero como conceito organizador da ação pública direcionada para as mulheres.

Alegamos, entretanto, que atribuir à interação entre Estado e mulheres uma orientação unidimensional é insuficiente para retratar as inúmeras mediações ocorridas cotidianamente entre "braços operacionais" do Estado (como agentes públicos envolvidos na elaboração e implementação de políticas governamentais, por exemplo) e as mulheres enquanto grupo social mais amplo.

Ao propormos uma "tipologia" para as visões assumidas pelo Estado no que se refere às representações sobre as mulheres enquanto referências para moldar a ação pública, assumimos como ponto central a relevância de explicitar a natureza paradoxal que constitui a atuação estatal. Defendemos que, embora prevaleça uma visão reprodutiva sobre as mulheres, as dinâmicas de ação do Estado são também estabelecidas a partir de elementos vinculados à capacidade produtiva feminina, aos esforços para incluir mulheres como público prioritário, visando o atendimento de demandas específicas, a implementação de medidas e alterações voltadas para assegurar a efetividade de políticas ou mesmo para responder a pressões e reivindicações sociais por maior visibilidade e/ou atendimento do público feminino.

Assumir a possibilidade de que o Estado paute sua atuação em uma (ou mais) dessas quatro visões, no entanto, não é suficiente para retratar a complexidade inerente às relações travadas entre o aparato estatal e as inúmeras possibilidades de articulação entre essas abordagens. Nesse sentido, é possível delinear duas vertentes para os sentidos e direções assumidos pela dinâmica estatal.

Em primeiro lugar, o Estado pode partir de uma situação em que predomina um caráter fragmentado e setorial da ação pública marcado pela adoção de apenas uma dimensão constitutiva das identidades e demandas femininas. Essa unidimensionalidade se torna perceptível na medida em que, ao longo do processo de discussão das políticas,

são estabelecidos campos distintos e excludentes como referência para as mulheres e suas demandas. Em um deles figurariam as mulheres como "mães" e o outro seria destinado às mulheres enquanto mão de obra do trabalho remunerado. Ao incorporar as "mães", o Estado deixaria de tratá-las como "trabalhadoras" e, ao focalizar aspectos produtivos, o Estado optaria por desconsiderar o fato de que grande parte da força de trabalho feminina também está concentrada no desempenho de funções e atividades domésticas não reconhecidas como trabalho e não remuneradas pelo conjunto da sociedade.

Por outro lado, argumentamos que é possível identificar iniciativas que corroborariam a existência de esforços voltados para ampliar a transversalidade das representações e demandas das mulheres no escopo das políticas públicas. Entretanto, como abordado, essas iniciativas seriam predominantemente caracterizadas pela insuficiência de escala, de público ou de recursos disponíveis e por uma severa dependência da existência de estruturas ou atores associados ou familiarizados com a discussão de igualdade de gênero no interior das instâncias decisórias. Como nos indicam Marcondes, Diniz e Farah (2018), muitas vezes representações tradicionais e heteronormativas das mulheres são mobilizadas com o objetivo instrumental de garantir a eficiência das políticas. Em outros casos, mesmo que haja uma preocupação central com uma agenda de promoção de igualdade entre os gêneros, escolhe-se focar exclusivamente as mulheres, enquanto público-alvo prioritário, como uma tática, considerando a sua condição de subalternidade.

Isso nos leva, a partir da discussão sobre as visões estatais em relação às mulheres e suas formas de organização enquanto estratégia governamental, aos inúmeros desafios que permanecem essenciais como orientadores do debate sobre as possibilidades de avançar em direção ao reconhecimento do papel do Estado na produção e reprodução de desigualdades que afetam as mulheres.

O primeiro deles diz respeito a como lidar com o dilema entre assumir e direcionar esforços que possibilitem ir além de *estratégias retóricas* – adaptando uma categoria utilizada por Lovenduski (1993) para caracterizar as estratégias partidárias de baixo impacto para a promoção da igualdade de gênero – por parte do Estado sobre seu papel nos processos de aprofundamento das desigualdades ao adotar mecanismos que, deliberadamente ou não, favorecem o reforço de estereótipos de gênero. O desafio primordial reside, principalmente, em enfrentar o debate sobre como ampliar a permeabilidade de políticas que possuem uma natureza intrinsecamente transversal, como as de desenvol-

vimento social e superação da pobreza e desigualdades, e incorporar abordagens mais amplas sobre as mulheres enquanto sujeitos sociais.

Assumir esse desafio não pressupõe que o Estado deva deixar de definir as mulheres como titulares de ações de transferência de renda, por exemplo, para que automaticamente as desigualdades que as afetam deixem de existir. Entretanto, cabe questionar em que medida é possível que o reconhecimento da importância do papel das mulheres para o funcionamento das políticas de desenvolvimento social deixe de ocupar apenas o campo retórico, como observado em diversos posicionamentos institucionais, para ocupar o campo de ações efetivas que partam desse diagnóstico a fim de definir medidas com capacidade real de alterar as bases sobre as quais se dão essas relações desiguais.

Isso, obviamente, exige ações de natureza, escopo e alcance diferentes. Inclui a garantia de ações capazes de conciliar heterogeneidade e especificidade, assim como a ampliação de recursos financeiros e técnicos envolvidos na sua produção e execução. Inclui ainda a reflexão sobre a frágil sustentabilidade de ações de incorporação da agenda de equidade de gênero no âmbito do arranjo governamental baseada apenas na existência de estruturas institucionais exclusivamente responsáveis por levar essas preocupações para o restante do governo. Como operar transversalmente nas políticas? O que permanece como suporte para a discussão sobre a igualdade de gênero quando estas estruturas são descontinuadas ou perdem relevância política?

Entre esses desafios está ainda a urgência da discussão sobre formas de lidar com ações de ampliação da autonomia laboral, considerando as diferenças de classe e raça existentes entre as mulheres. Implica também pensar a responsabilidade do Estado na promoção de políticas públicas do cuidado. Significa lidar com a questão do cuidado infantil a partir de creches públicas, aliando as demandas da agenda de primeira infância à necessidade de liberação das mulheres de baixa renda para o mercado de trabalho.[32] Significa discutir as reais condições de inclusão produtiva das mulheres considerando a desigualdade salarial, a precariedade do vínculo de emprego das mulheres e a prevalência do emprego doméstico como condição de "liberação" das mulheres de

32. Programas como o Pró-Infância vão nessa direção, entretanto suas metas de execução não são suficientes para cobrir o *deficit* desse serviço existente no Brasil, e sua operacionalização, baseada na dinâmica federativa, tem sido apontada como elemento de fragilidade institucional do programa.

classe média/alta das funções domésticas em detrimento de um contingente amplo de mulheres negras e pobres – ou seja, é preciso lidar com todas as limitações impostas pela estrutura patriarcal compreendendo também que o modo de produção capitalista exige condições cada vez mais precárias na exploração da mão de obra feminina, principalmente das mulheres negras.

Considerando-se a heterogeneidade que confere à atuação estatal múltiplas formas e a complexidade constitutiva de um grupo social abrangente como as mulheres, quais as possibilidades colocadas para que o Estado assuma o protagonismo pela estruturação de políticas de apoio às mulheres nas tarefas de cuidado? Limitar a relação entre Estado e mulheres somente a partir do ângulo em que prevalece o reforço do seu papel reprodutivo implica simplificar e restringir o campo conflitivo em que se dão as disputas que permeiam as deliberações sobre escopo, recursos e metas das políticas públicas. Ignorar o fato de que existem outras formas de mediação em curso significa tanto perder a oportunidade de avançar em agendas de ampliação dos direitos das mulheres, quanto dificultar a explicitação de lacunas e problemas identificados nas estratégias que compõem outras visões possíveis.

A predominância de uma visão sobre as mulheres nas políticas públicas não impede que outras abordagens ocorram em diferentes âmbitos da estrutura estatal. Entender o que caracteriza essas outras abordagens, seu potencial de ação e suas fragilidades se torna elemento primordial na construção de um mapeamento mais abrangente de como essa dinâmica influencia as possibilidades de melhoria das condições de vida das mulheres e de avanços em direção à redução das desigualdades entre as próprias mulheres e entre homens e mulheres.

REFERÊNCIAS

AZEREDO, V. Entre paredes e redes: o lugar da mulher nas famílias pobres. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 103, p. 576-590, jul./set. 2010.

ALMEIDA, S. *et al*. Custos da ampliação da licença-paternidade no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 495-516, set./dez. 2016.

BANDEIRA, L.; PRETURLAN, R. As pesquisas sobre uso do tempo e a promoção da igualdade de gênero no Brasil. *In*: INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR TIME USE RESEARCH CONFERENCE, 35., 2013, Rio de Janeiro, **Anais**... Rio de Janeiro: IATUR, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2OsByVh>.

BARTHOLO, L; PASSOS, L.; FONTOURA, N. **Bolsa Família, autonomia feminina e equidade**

de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2331).

BIROLI, F. **Autonomia e desigualdades de gênero**: contribuições do feminismo para a crítica democrática. Vinhedo: Horizonte, 2013.

_____. **Gênero e desigualdades**: os limites da democracia no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. **Diário Oficial**, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2cM7zdR>.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 20 set. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/1ODzODM>.

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Brasília: MDS, nov. 2005.

_____. **Norma Operacional conjunta 01/2007**. Sobre o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. Brasília: INCRA/MDA, 2007.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional De Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

_____. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Diário Oficial**, Brasília, 12 jan. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2RLTv3f>.

_____. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Cria o Programa Brasil sem Miséria e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. **Diário Oficial**, Brasília, 17 out. 2011a. Disponível em: <https://bit.ly/2SWUmzx>.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). **Diário Oficial**, Brasília, 27 out. 2011b. Disponível em: <https://bit.ly/2Ond18X>.

_____. Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011. Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. **Diário Oficial**, Brasília, 19 dez. 2011c. Disponível em: <https://bit.ly/2zFHTHq>.

_____. **Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família**: segunda rodada (AIBF II). Brasília: SAGI/MDS, jun. 2012a.

_____. **Orientações técnicas sobre PAIF**. v. 1 e 2. Brasília: MDS, 2012b.

_____. Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013. Altera a Lei nº 12.513/2011 sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial**, Brasília, 6 jun. 2013.

_____. **Cartilha do Programa Mulheres Mil**: Pronatec Brasil sem Miséria. Brasília, MDS/MEC, 2014.

_____. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM)**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, mar. 2015a.

_____. Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília: MEC, 13 ago. 2015b.

_____. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil**. Brasília: MDA, 2015c.

_____. **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais**: cartilha para agentes de ATER no âmbito dos acordos de cooperação técnica. Brasília: MDS, 2015d.

_____. **Informativo temático**. Brasília: SNAS/MDS, 8 mar. 2018.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____. **Sobre o Estado**. Companhia das Letras: Rio de Janeiro, 2014.

BUTLER, J. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. BUTTO, A. *et al* (Orgs.). **Mulheres rurais e autonomia:** formação e articulação para efetivar políticas públicas nos territórios da cidadania. Brasília: MDA, 2014.

BUTTO, A.; DANTAS, I. (Orgs.). **Autonomia e cidadania:** políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: MDA, 2011.

CAMPOS, M. O casamento da política social com a família: feliz ou infeliz. *In*: MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

CARLOTO, C. M. Condicionalidades nos programas de transferência de renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**, v. 188, n. 2, p. 121-130, Pelotas, 2012.

_____. Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres. *In*: MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

CARLOTO, C.; GOMES, A. Geração de renda: enfoque nas mulheres pobres e divisão sexual do trabalho. **Serviço Social e Sociedade**, n. 105, p. 131-145, São Paulo, jan./mar. 2011.

CARLOTO, C. M.; MARIANO, S. A família e o foco nas mulheres na política de assistência social. **Sociedade em Debate**, v. 14, n. 2, p. 153-168, Pelotas, jul./dez. 2008.

_____. As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero". *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE

MUNDIAL DE RENDA BÁSICA DE CIDADANIA, 13., 2010, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Bien, 2010.

_____. Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no Programa Bolsa Família. **Textos e Contextos**, v. 11, n. 2, p. 258-272, Porto Alegre, 2012.

CASTILHO, C.; CARLOTO, C. **O familismo na política de Assistência Social**: um reforço à desigualdade de gênero? 2010. Disponível em: <https://goo.gl/CkxgyH >.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

CASTRO, V.; MATTOS, A. Cuidados e trabalho doméstico-familiar no serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). *In*: CONGRESSO MUNDO DE MULHERES, 13., 2017, Florianópolis, Santa Catariana. **Anais**... Florianópolis, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Relatório anual 2012**: O bônus na mira. Aporte e carga para as mulheres. Santiago del Chile: CEPAL, 2013.

COSTA, D. M. **Considerações sobre o Programa Bolsa Família**: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres. [s.l.]: IBASE, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/BTT6Rr>.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEL PRIORE, M. **Ao sul do corpo**: condição feminina, maternidade e mentalidades no Brasil colônia. Brasília: Editora UnB, 1993.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Atlas de las mujeres rurales de America Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: FAO, 2017.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. *In*: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001.

_____. Uma réplica a Iris Young. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2, p. 215-221, Brasília, jul./dez. 2009.

GALLINDO, E.; FERES, M.; SCHROEDER, N. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. *In*: MONTAGNER, P.; MULLER, L. **Inclusão produtiva urbana**: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Brasília: MDS/MEC, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24).

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GOMES, S. S. Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda: o caso do Bolsa Família no Brasil. **Textos e Contextos**, v. 10, n. 1, p. 69-81, Porto Alegre, 2011.

GONÇALVES, D. M; LIMA, M. Reflexões sobre a qualificação e profissionalização na assistência social. *In*: **CapacitaSuas**: os desafios da educação permanente do SUAS. Brasília: MDS, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 22).

HARTSOCK, N. Foucault sobre el poder: ¿Una teoría para mujeres? *In*: NICHOLSON, L. (Org.). **Feminismo/posmodernismo**. Buenos Aires: Editora Feminaria, 1992.

HOWLETT, *et al*. **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2013.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE; Finep, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. Estatísticas de gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil. **Estudos e pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica, n. 38, 2018.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de políticas públicas**, v. 1, Brasília: ENAP, 2007.

KAAS, H. **O que é cissexismo**. Disponível em: <https://bit.ly/2PejXpq >. Acesso em: 6 fev. 2017.

KLEIN, C.; MEYER, D.; BORGES, Z. Políticas de inclusão social no Brasil contemporâneo e educação da maternidade. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, n. 150, 2013.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonía y estrategia socialista**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LEAL, M. C.; GAMA, S. G. N.; CUNHA, C. B. Desigualdades raciais, sociodemográficas e na assistência ao pré-natal e ao parto, 1999-2001. **Revista de Saúde Pública**, v. 39, n. 1, p. 100-107, 2005.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LOVENDUSKI, J. Introduction: The dynamics of gender and party. *In*: LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. **Gender and party politics**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1993.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P. R.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 35-61, 2018.

MELLO, J. **Gênero, representação e instituições**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MENDONÇA, L. *et al*. A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. *In*: MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria**: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

MEYER, D. *et al*. Vulnerabilidade, gênero e políticas sociais: a feminização da inclusão social. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 320, set./dez. 2014.

MEYER, D.; KLEIN, C.; FERNANDES, L. Noções de família em políticas de 'inclusão social' no Brasil contemporâneo. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 433-449, 2012.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e política**: uma introdução. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2014.

MIGUEL, L. F. Política de interesses, política do desvelo: representação e "singularidade feminina." **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 253-267, 2001.

MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MIOTO, R. C. T.; PRÁ, K. G. D. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. *In:* MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

NUSSBAUM, M. The future of feminist liberalism. **Proceedings and addresses of the American Philosophical Association**. v. 74, n. 2, p. 47-79, nov. 2000.

_____. Perfectionist liberalism and political liberalism. **Philosophy and Public Affairs**, v. 39, n. 1, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2quGoaZ>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Employment Outlook 2017**, Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2RCveg0>. OKIN, S. Gênero: o público e o privado. **Revista de Estudos Feministas**, v. 16, n. 2, Florianópolis, 2008.

PATEMAN, C. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

_____. El estado de bienestar patriarcal. **Contextos**, ano 2, n. 5. Lima: Programa de Estudios de Género Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000.

PEREIRA, P. Prefácio. *In*: MIOTO, R. *et al*. (Orgs.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

PINHEIRO, L.; GALIZA, M.; FONTOURA, N. Novos arranjos familiares, velhas convenções sociais de gênero: a licença-parental como política pública para lidar com essas tensões. **Revista Estudos Feministas**, v. 17, n. 3, 2009.

RASELLA, D. *et al.* Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. *In:* CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REGO, W.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014.

SAFFIOTI, H. **A mulher na sociedade de classes**: mito e realidade. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SCHRODER, M; CAMBOIM, I. Combate à pobreza e políticas públicas: inovação institucional no desenho e nos processos que sustentam o fomento produtivo a agricultores familiares pobres. *In*: MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria**: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília, 2015. (Cadernos de estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUSA, M. *et al*. **Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF)**: cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes. 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 24).

SOUZA-LOBO, E. **A classe operária tem dois sexos**: trabalho, dominação e resistência. São Paulo: Brasiliense, 1991.

STEINMO, S. Historical institucionalism and experimental methods. *In*: FIORETOS, O; FALLETI, T; SHEINGATE, A. **The Oxford handbook on historical institucionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

TEIXEIRA, S. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. *In*: MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

THERBORN, G. **Sexo e poder**: a família no mundo (1900-2000). São Paulo: Contexto, 2006.

VARELLA, J. *et al*. Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. *In*: MONTAGNER, P.; MULLER, L. **Inclusão produtiva urbana**: o que fez o Pronatec/BolsaFormação entre 2011 e 2014. Brasília: MDS/MEC, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 24).

WALBY, S. **Theorizing patriarchy**. Oxford, Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

WEITZMAN, R. Mulheres na assistência técnica e extensão rural. *In*: BUTTO, A.; DANTAS, I. (Orgs.). **Autonomia e cidadania**: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: MDA, 2011.

YOUNG, I. M. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Categorias desajustadas: uma crítica à teoria dual de sistemas de Nancy Fraser. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2, p. 193-214. Brasília, jul./dez. 2009.

_____. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZOLA, M. B. Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. *In*: MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Alice Souza Lopes (estagiária)
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)
Lauane Campos Souza (estagiária)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)
Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765