



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

DANIELA SOARES DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES SOB A
PERSPECTIVA DE UM THINK TANK ESTATAL: O CASO
DO IPEA**

LONDRINA

2024

DANIELA SOARES DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES SOB A
PERSPECTIVA DE UM THINK TANK ESTATAL: O CASO
DO IPEA**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de mestra em Sociologia. Área de concentração: Estado, Governança e Democracia
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Carla Almeida.

LONDRINA
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

D184p Silva, Daniela Soares da.
Políticas públicas para mulheres sob a perspectiva de um Think Tank estatal: : o caso do Ipea / Daniela Soares da Silva. - Londrina, 2024.
121 f.

Orientador: Carla Cecília Rodrigues Almeida.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2024.
Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas para mulheres - Tese. 2. Análise de enquadramento - Tese. 3. Ipea - Tese. I. Almeida, Carla Cecília Rodrigues . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. III. Título.

CDU 3

DANIELA SOARES DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES SOB A PERSPECTIVA DE
UM THINK TANK ESTATAL: O CASO DO IPEA**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de mestra em Sociologia.
Área de concentração: Estado, Governança e Democracia

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Prof.^a Dra. Simone Pereira da Costa Dourado
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Prof.^a Dra. ~~Maria~~ Lúcia Ganacina Granado
Rodrigues Elias
Centro Universitário de Maringá – UniCesumar

Londrina, 13 de março de 2024.

AGRADECIMENTOS

Escrevo estes agradecimentos ainda sem acreditar que cheguei até aqui. Desde o primeiro ano da graduação, dizia que seguiria carreira acadêmica, não cogitava a possibilidade de trilhar outro caminho. Mas, curiosamente, ao ingressar no mestrado já não conseguia mais me ver como uma mestra em potencial. Por isso, os agradecimentos são principalmente para aqueles que acreditaram em mim quando eu já não acreditava mais.

Até hoje meus pais não sabem muito bem o que eu faço, eles sabem que eu estudo e fazem de tudo para que continue assim, porque mesmo sem nunca terem pisado numa universidade, eles acreditam no poder da educação. Na minha infância, meu pai me dava papel e caneta para “escrever”, lembro dele desenhando bolinhas e me pedindo para fazer o mesmo. Quando iniciei o processo de alfabetização, não tive dificuldade com as letras, afinal, se olharmos com carinho, o alfabeto é repleto de “bolinhas” adaptadas e, mesmo que o seu Carlos não tenha formação acadêmica, ele me ensinou isso bem. Minha mãe, à sua maneira, ensinou-me que a universidade também era pra mim. Certa vez, assistindo uma matéria sobre a família real, ela perguntou: “Por que ela é a rainha?” Respondi que somente aqueles da linhagem certa teriam direito ao trono. Ela, indignada, disse: “Ué, eu não posso ser rainha?! Por quê?!”. Essa fala é só um dos exemplos da insubordinação da Dona Rita, que, apesar das adversidades, acredita que é capaz de ser o que quiser. Nesses dois anos, tentei me lembrar disso sempre que pensava que ser mestra não era para mim. Obrigada seu Carlos e dona Rita!

Meus pais me ensinaram a acreditar na educação e ela acreditou em mim. Tive a honra de conhecer docentes admiráveis na UEM e na UEL assim como o privilégio de ter sido orientada por duas pesquisadoras incríveis. Minha primeira orientadora, a prof.^a. Simone Dourado, não me deixou desistir das Ciências Sociais e me guiou durante a graduação para que eu pudesse ingressar no mestrado. Sem ela nada disso seria possível. A prof.^a. Carla Almeida, então, acolheu-me nessa jornada, deu-me injeções de ânimo quando precisei, teve paciência, dedicação e compartilhou comigo parte de seu conhecimento. Agradeço pelas correções minuciosas do texto que me ensinaram muito e me fizeram olhar para a escrita de outra forma. Agradeço também à Marta Farah e à Maria Lígia Elias pela contribuição que deram ao trabalho nas bancas de qualificação e defesa. Agradeço as sugestões que enriqueceram a pesquisa.

Agradeço também às amigas e amigos que fizeram dessa caminhada algo menos árduo e solitário. Obrigada aos que ouviram meus medos, aos que me deram carona, aos que leram as primeiras versões de textos que depois se tornariam capítulos. Em especial, agradeço ao Pedro Vinícius que me acompanhou no primeiro ano de pesquisa e à Cecília. Agradeço aos colegas do grupo de pesquisa Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia que contribuíram para o trabalho com as discussões realizadas em nossos encontros. Agradeço também à Carolina Tokarski e à Luana Pinheiro que cederam seu tempo e compartilharam comigo seus conhecimentos sobre o Ipea.

Eu poderia escrever 10 páginas com os nomes daqueles que me ajudaram, como isso não é possível, reitero meus agradecimentos de forma geral a todos que, de alguma forma, estiveram comigo nessa trajetória.

Por fim, agradeço à Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela bolsa que viabilizou a pesquisa.

RESUMO

SILVA, Daniela Soares da. **Políticas Públicas para Mulheres sob a Perspectiva de um Think Tank Estatal: o caso do Ipea.** 2024. 118f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Letras e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

A presente pesquisa tem como foco analisar como questões de gênero têm sido enquadradas pelo Estado brasileiro, no que se refere à formulação de políticas públicas para as mulheres. Como fonte empírica desse estudo, foram analisadas as publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), um Think Tank estatal voltado para a avaliação de políticas públicas. Consideramos o Ipea um espaço privilegiado para analisar como as políticas públicas para mulheres têm sido enquadradas, pois a instituição tem como missão o seu aprimoramento ao produzir e disseminar conhecimentos. Dentre os materiais divulgados pelo Ipea, estão: livros, notas técnicas, textos para discussão e boletins que são fonte dessa pesquisa documental. Considerando a possibilidade de encontrar diferentes enquadramentos dependendo da orientação política, analisamos as obras dos últimos governos: Lula 2003 – 2010; Dilma 2011 – 2016; Temer 2016 – 2018 e Bolsonaro 2019 – 2022. Utilizamos a teoria dos enquadramentos interpretativos ou *frames*. Os enquadramentos interpretativos, no que dizem respeito às políticas públicas, podem ser entendidos como narrativas que mobilizam determinadas ideias, que fundamentam agendas públicas. Tais enquadramentos influenciam o modo como problemas públicos são identificados, como suas causas são percebidas e as soluções construídas. A análise das obras publicadas pelo Ipea pôde nos revelar quais ideias são empregadas no debate de políticas públicas para as mulheres no Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas para Mulheres, Análise de Enquadramento, Ipea.

ABSTRACT

SILVA, Daniela Soares da. **Public Policies for Women from the Perspective of a State Think Tank: the case of Ipea**. 2024. 118f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Letras e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

This research focuses on analyzing how gender issues have been framed by the Brazilian State with regard to the formulation of public policies for women. As an empirical source for this study, publications from the Institute for Applied Economic Research (Ipea), a state Think Tank focused on evaluating public policies, were analyzed. We consider Ipea a privileged space to analyze how public policies for women have been framed, because the institution's mission is to improve public policies by producing and disseminating knowledge. Among the materials published by Ipea are: books, technical notes, texts for discussion, bulletins, which are the source of this documentary research. Considering the possibility of finding different frameworks depending on political orientation, we analyzed the works of recent governments: Lula 2003 – 2010; Dilma 2011 – 2016; Temer 2016 – 2018 and Bolsonaro 2019 – 2022. We use the theory of interpretative frameworks or frames. Interpretive frameworks, with regard to public policies, can be understood as narratives that mobilize certain ideas that underlie public agendas. Such frameworks influence the way public problems are identified, how their causes are perceived and solutions constructed. The analysis of the works published by Ipea was able to reveal to us which ideas are used in the debate on public policies for women in Brazil.

Keywords: Public Policies for Women, Framework Analysis, Ipea.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Coleções temáticas do Repositório do Conhecimento do Ipea.....	49
Figura 2 - Busca facetada do Repositório do Conhecimento do Ipea	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Amostra de obras do Ipea com conteúdo centralmente voltado para políticas públicas para mulheres	60
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Guia para Análise das publicações do IPEA	55
Quadro 2 - Síntese do Enquadramento 1	64
Quadro 3 - Síntese do Enquadramento 2	64
Quadro 4 - Principais assuntos discutidos em cada governo.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)

Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF/SP)

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)

Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM)

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)

Direção e assessoramento superior (DAS)

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)

Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Notas Técnicas (NTs)

Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)

Planejamento e Políticas Públicas (PPP)

Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)

Técnico de planejamento e pesquisa (TPP)

Textos para Discussão (TDs)

Textos para Discussão Interna (TDI)

Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM)

União Brasileira de Mulheres (UBM)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 “QUESTÕES DE GÊNERO” E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL	21
1.2 A entrada da perspectiva de Gênero no Brasil : Trajetória das políticas públicas para as mulheres	29
2 THINK TANKS E O PAPEL DAS IDEIAS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
2.1 Think Tanks: Definições diversas e sua importância	38
2.2 Apresentação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), um Think Tank Estatal.	42
3 METODOLOGIA	47
3.1 Enquadramentos Interpretativos	50
4 DESBRAVANDO O UNIVERSO EMPÍRICO: ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES DO IPEA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES (2003-2022)	56
4.1 Interpretando Desigualdades de Gênero: Enquadramentos das políticas públicas para mulheres pelo Ipea.....	62
4.1.1 Governos Lula 1 e 2	65
4.1.2 Governos Dilma 1 e 2.....	70
4.1.3 Governo Temer.....	78
4.1.4 Governo Bolsonaro	82
4.2 Construindo sínteses	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	102
Apêndice A – Lista de autoras dos TDs e NTs e afiliação.....	111
Apêndice B – Lista de autores dos TDs e NTs e afiliação	112
Apêndice C – Lista de Notas Técnicas analisadas	113
Apêndice D – Lista de TDs analisados	114

Apêndice E – Lista de obras de autoria do Ipea junto à Disoc analisadas	118
Apêndice D – Lista de obras de autoria do Ipea analisadas	119
Apêndice F – Lista de obras do projeto Retrato das desigualdades de gênero e raça analisadas.....	121

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como problema de pesquisa os enquadramentos dados pelo Estado às políticas públicas para mulheres no Brasil. A partir da análise de enquadramentos, buscamos identificar narrativas e argumentos mobilizados dentro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) acerca das discussões sobre igualdade/desigualdade de gênero, retratando as possíveis disputas relacionadas ao tema, além de verificar as ideias utilizadas nas discussões sobre políticas públicas para as mulheres. Buscamos tratar das concepções que assessoram a elaboração de políticas públicas para as mulheres no Brasil, porque a disputa de ideias faz parte do processo de construção de políticas públicas. O discurso, a interpretação e a representação simbólica tornam a produção de políticas públicas mais próxima do processo de argumentação do que de técnicas formais de solução de problemas (Capella, 2015, p. 14). Os objetivos das ações governamentais nem sempre são claros, mas sim ambíguos e indefinidos, pois são influenciados por crenças múltiplas, diversas e, por vezes, contrárias. Por isso, a partir da década de 80, no campo de estudos das políticas públicas, houve a “guinada argumentativa” que, ao evidenciar os limites das análises voltadas exclusivamente para o objetivismo e para a técnica, destacou a importância das ideias (Idem, p. 19).

Assim, a fim de retratar as ideias que assessoram as discussões sobre a políticas públicas para mulheres realizadas pelo Estado, temos como objeto de estudo as obras do Ipea. A amostra de publicações conta com 110 obras, selecionadas a partir do título e resumo, considerando somente aquelas voltadas para a discussão sobre políticas públicas para as mulheres e discussões sobre gênero. Trabalhos que tratam de outros assuntos não fazem parte da amostra. Isso não significa que esses textos não contenham debates sobre políticas públicas para mulheres, mas, no contexto desta pesquisa, eles não foram examinados.

O Ipea é um local privilegiado para a busca dos enquadramentos das políticas públicas para mulheres por ser um Think Tank estatal¹. Em suma, isso significa que o instituto é um órgão vinculado ao Estado e voltado para estudos e análises de políticas públicas. A instituição pode ser considerada parte do processo de elaboração de políticas públicas por buscar fornecer os conhecimentos técnicos e discussões necessárias para a

¹A definição de Think Tank será discutida adiante, no capítulo dois.

construção delas. Por meio de suas publicações, são debatidas teorias, dados estatísticos e qualitativos, que podem subsidiar os argumentos mobilizados na elaboração das políticas.

Ademais, é preciso considerar a serendipidade no encontro do Ipea como um possível objeto de estudo. A ideia inicial para esta pesquisa de mestrado foi esboçada a partir de uma iniciação científica realizada ainda na graduação². Nesse trabalho (não relacionado ao Ipea), com o objetivo de entender as discussões sobre a reforma da previdência de 2019 e as idades de aposentadoria diferenciadas para homens e mulheres, foram analisadas as sessões de discussão sobre o tema realizadas pelo Congresso Nacional. Nesse contexto, durante o percurso de revisão bibliográfica, foram encontradas duas obras do Ipea sobre as idades diferenciadas de aposentadoria para as mulheres no Brasil. Desse modo, foi possível visualizar diferentes abordagens da desigualdade de gênero na previdência presentes nos materiais elaborados pelo Think Tank estatal nos anos de 2017 e 2019.

Em 2017, na obra *“Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?”*, é reconhecido que o sistema previdenciário brasileiro, apesar de estar vinculado às contribuições dos trabalhadores, possui alíquotas e obrigações diferenciadas para determinados grupos da sociedade para que a proteção social alcance aqueles que não conseguem manter longos vínculos de trabalho formal durante a vida laboral. O diferencial de idade de acesso aos benefícios para mulheres e homens, que traduz na forma da lei o reconhecimento social da dupla jornada feminina de trabalho – o acúmulo do trabalho doméstico não remunerado com outras ocupações – é retratado na publicação como uma expressão essencial do princípio de equidade que reger o sistema de seguridade brasileiro (Ipea, 2017, p. 6).

Já na obra *“A Questão de Gênero na Idade para a Aposentadoria no Brasil: Elementos para o Debate”*, elaborada pelo Ipea em 2019, até mesmo o conceito de trabalho doméstico utilizado em pesquisas como a PNAD anual é questionado. A publicação passa a trabalhar com a ideia de que é preciso considerar que existem atividades domésticas exercidas também por homens que seriam marginalizadas nas

² Durante a graduação em Ciências Sociais realizei a iniciação científica intitulada “Envelhecimento, Gênero e Previdência Social” sob orientação da professora Dra. Simone Dourado do departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Esse foi um dos meus primeiros passos rumo ao mestrado.

pesquisas. Como consequência, as horas de trabalho doméstico das mulheres apareceriam mais, em detrimento dos esforços dos homens. Atividades domésticas tipicamente masculinas, como pequenos consertos, organização burocrática e cartorial e o transporte da família não entrariam nos cálculos, visto que a visão de trabalho doméstico pode estar limitada aos afazeres relacionados ao cuidado, limpeza e outros. Ainda de acordo com a publicação do Ipea de 2019, homens e mulheres possuem diferentes trajetórias laborais afetadas por construções sociais, porém, seria errôneo afirmar que somente as mulheres são afetadas negativamente. A concessão de benefícios por acidentes no trabalho, por exemplo, costuma ser mais frequente entre os homens e seria uma evidência de que homens estão mais sujeitos a acidentes de trabalho, como exposto no seguinte excerto da obra:

Há uma questão de gênero aqui e, nesse contexto, o viés negativo parece ser mais significativo entre os homens [...] além disso, ainda que se pretenda estabelecer uma relação entre incidência de incapacidades e expectativa de vida em anos saudáveis, a tentativa de diferenciação de gênero em favor das mulheres possivelmente esbarraria nos indicadores disponíveis (Ipea, 2019, p. 45 grifos nossos).

O uso da palavra gênero pelo órgão do governo evidencia problemáticas expostas por Joan Scott (2012). Apesar do uso recorrente do termo gênero em pesquisas diversas, ele é um conceito cujo significado está em constante disputa política. É o que ocorre quando a “igualdade de gênero” é usada como justificativa para igualar a idade de aposentadoria de homens e mulheres, ao mesmo tempo que pode ser utilizada para dizer o contrário. No caso supracitado, o mesmo órgão do governo, ao tratar das questões de gênero na previdência, o fez de forma diversa nos anos de 2017, durante o governo Temer, e em 2019, durante o governo Bolsonaro.

A literatura também aponta diferentes entendimentos sobre o que é igualdade/desigualdade de gênero, bem como a própria definição de gênero. O Trabalho de Marcondes et al (2018), por exemplo, buscou compreender os significados da transversalidade de gênero nas políticas públicas. As autoras realizaram uma análise dos documentos produzidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) enfatizando o modo como as obras apresentam a transversalidade de gênero. As pesquisadoras identificaram que os significados atribuídos à transversalidade de gênero nas políticas públicas para mulheres não são explicitados, o que evidencia a ambiguidade da questão (Marcondes et al, 2018, p.48). Foram apontadas diferenças entre o primeiro Plano

Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), o qual priorizou medidas não discriminatórias de ampliação do acesso das mulheres ao mercado de trabalho e de geração de renda (Brasil, 2004), e o segundo PNPM, o qual acrescentou a essas medidas o reconhecimento das especificidades dos papéis exercidos pelas mulheres, trazendo a aposentadoria das donas de casa e a ampliação da licença maternidade (Brasil, 2008).

Elias (2021), por sua vez, analisou a discussão sobre o aborto nas audiências da Arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF 442. Em relação aos argumentos utilizados durante as audiências, foi identificado que os direitos humanos são mobilizados por grupos contrários e favoráveis à descriminalização do aborto, sejam eles conservadores ou feministas. Para as feministas, contudo, o foco é assegurar a integridade de vida das mulheres, enquanto os conservadores têm como objetivo central a integridade do feto. Em ambas as perspectivas, o mesmo vocabulário é utilizado para defender diferentes propósitos. A pesquisadora interpretou a proximidade de itens lexicais como um indício das disputas em torno de ideias relacionadas a valores e direitos que vão além das audiências da ADPF 442. A deslegitimação discursiva das políticas de promoção da igualdade de gênero as enfraquece e impulsiona a racionalidade neoconservadora (Grzebalska e Petó, 2018, p.2 apud Elias, 2021, p.18).

Outro estudo é o *Policy Frames and Implementation Problems: The case of Gender Mainstreaming* (MAGEEQ). A pesquisa realizada entre 2003 e 2005 buscou identificar diferentes significados da igualdade de gênero na Europa, por meio da análise de documentos oficiais e legislações de diversos países da União Europeia. Como resultado, o estudo apontou *frames* diversos, que influenciam políticas públicas relacionadas à igualdade de gênero (Guaranha, 2021, p. 76). Os significados atribuídos à transversalidade de gênero estão estritamente relacionados ao contexto sociopolítico, assim, eles não são estáticos, mas influenciados por disputas e negociações. A igualdade de gênero, nesse sentido, apresenta-se como um vazio significante podendo ter definições diversas de acordo com o contexto político, social e cultural (Lombardo et al., 2009), bem como exposto por Marcondes et al (2018), no que diz respeito aos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres. Tais ações ora trazem a perspectiva da igualdade, ora da diferença e não deixam explícita a forma como podem contribuir para transformações das relações de gênero desiguais.

Os estudos supracitados evidenciam a existência de diversos enquadramentos a discutirem políticas públicas para mulheres, ratificando a necessidade de investigação sobre eles. As relações entre o Estado e as questões de gênero, por sua vez, têm sido objeto de estudos das Ciências Sociais nos últimos anos, contudo, não são muitos os estudos voltados para entender como Think Tanks estatais abordam políticas para mulheres. Desse modo, descrever e analisar se e como têm sido debatidas as políticas públicas para mulheres pelo Estado nos estudos do Ipea, em diferentes momentos da história recente, é um importante tema a ser debatido pelas Ciências Sociais.

Bem como ocorreu com as obras do Ipea de 2017 e 2019, retratadas acima, outras publicações poderiam, também, evidenciar diversos enquadramentos de questões de gênero em diferentes contextos políticos. A partir disso, inicialmente, sustentávamos a hipótese de que, bem como “gênero” é um termo polissêmico, a igualdade de gênero também é e está em constante disputa, como assinalado pela literatura. Esperávamos encontrar variações no modo como as ideias relacionadas às políticas públicas para mulheres eram abordadas pelo Ipea ao longo dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro.

Assim, a pesquisa aqui apresentada foi organizada de modo a considerar a possibilidade de que poderiam existir enquadramentos diversos em cada mandato. Isso, pois na história recente do país, houve a vigência de dois governos com ideais diversos, em especial no tocante às discussões sobre gênero. Nos governos petistas, há maior abertura para tais discussões, por outro lado, a partir do impeachment de Dilma Rousseff, presenciamos a ascensão de ideais conservadores impulsionados pela eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro em 2018 que assumiu explicitamente uma agenda anti-gênero desde sua campanha eleitoral.

Apesar do retrocesso nas políticas públicas para as mulheres durante o governo Bolsonaro, a partir da análise das obras selecionados do Ipea foi possível observar, de maneira majoritária, a defesa de ideais progressistas independentemente do governo. Desse modo, identificamos dois enquadramentos presentes nas obras do Ipea que serão apresentados no quarto capítulo desta dissertação, em que os resultados são expostos. A pesquisa mostrou que o Ipea enquadra as políticas públicas para as mulheres como uma importante ferramenta para que o Estado combata as desigualdades de gênero. A instituição lança no debate público ideias próximas às colocadas pelos movimentos

feministas, como a defesa de direitos reprodutivos, a participação feminina na política e a inserção de uma perspectiva interseccional nas políticas públicas.

Além da introdução, este trabalho apresenta quatro capítulos. O primeiro trata de diferentes definições de gênero e traz um panorama geral da entrada dessa agenda no Brasil, além de apresentar uma discussão sobre gênero e raça considerando a importância que essa intersecção ganhou na bibliografia e no debate público no último período. O de número dois traz a importância das ideias para as políticas públicas, diferentes definições de Think Tanks, bem como apresenta a história do Ipea, um Think Tank do Estado brasileiro. Depois, apresentamos a metodologia utilizada para a realização da pesquisa, além de um texto indicando como os enquadramentos interpretativos guiaram a análise do material inventariado. O capítulo quatro reúne os resultados obtidos neste estudo, nele apresentamos as obras publicadas em cada governo e, por fim, as análises realizadas a partir das publicações. Além disso, tratamos das autorias dos textos como forma de “encarnar” as obras, considerando as pessoas que as escreveram. Nas considerações finais, sistematizamos os achados deste estudo e apontamos possibilidades para futuras pesquisas sobre o assunto.

1 “QUESTÕES DE GÊNERO” E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL.

A expressão “questões de gênero” tem sido amplamente utilizada em diversos contextos, com variados significados. Ela pode ser usada para se referir às discussões sobre identidade, diversidade sexual e desigualdade entre homens e mulheres, por exemplo. A própria palavra gênero tem diferentes usos e significados. Por isso, neste capítulo discute-se, primeiramente, o conceito de gênero, com base em suas diversas definições e surgimento. São tratados aspectos relacionados ao que é gênero, identidade e diferenças sexuais. Também são abordadas as desigualdades de gênero articuladas às de raça. Já na segunda parte desta seção, é discutido como a perspectiva de gênero entra no Brasil, no que se refere à construção de políticas públicas que visem o combate à desigualdade entre homens e mulheres. Desse modo, apresentamos algumas formas de tratar as “questões de gênero”, a fim de dar forma e conteúdo a essa expressão que, a princípio, pode parecer demasiadamente ambígua.

No que se refere à etimologia, a palavra gênero tem diversas origens e nem sempre seu significado esteve relacionado às desigualdades entre homens e mulheres. A palavra gênero em inglês, francês e espanhol tem origem no latim *generare* e significa gerar. No latim “*gener*” quer dizer raça ou tipo. Outro sentido já em desuso no inglês é “*to gender*”, que significa copular. As palavras modernas em inglês e Alemão “*gender*” e “*geschlecht*” estão diretamente relacionadas a sexo, sexualidade e diferença sexual. Já em francês e espanhol, outros sentidos são invocados quando falamos em gênero, que, nessa perspectiva, está ligado a parentesco, raça, taxonomia biológica e nacionalidade (Haraway, 2004).

Apesar de importante, saber a origem da palavra gênero não nos revela os primórdios das discussões sobre o conceito como o conhecemos atualmente. Os debates em torno do gênero não estão estritamente ligados à origem do termo, mas foram colocados em pauta, principalmente, por Simone de Beauvoir. Ao afirmar que “Não se nasce Mulher, torna-se Mulher”, a filósofa contribuiu com a construção dos significados modernos de gênero. Assim, gênero foi um conceito criado a fim de desnaturalizar as diferenças sexuais, evidenciar os processos sociais existentes na construção e hierarquização do que é ser homem e do que é ser mulher (Haraway, 2004, p.211).

O conceito de gênero fez-se necessário porque, até mesmo autores críticos da ordem social, como Marx e Engels, ao se referirem às desigualdades entre homens e mulheres, não tratavam da questão considerando suas especificidades. Eles defendiam que a opressão das mulheres tinha origem na relação econômica de propriedade, ou seja, a análise da opressão das mulheres poderia ser realizada por meio das relações capitalistas de classe, ao invés de uma política sexual específica entre homens e mulheres. Os autores, inclusive, naturalizavam as diferenças entre homens e mulheres ao supor que havia uma divisão pré-social do trabalho ancorada no ato sexual heterossexual (Idem, p.213).

Marx e Engels não foram os únicos a tratar as desigualdades entre homens e mulheres como naturais, essa ideia é amplamente difundida. Existem livros e diversos conteúdos veiculados na mídia que consideram homens e mulheres como opostos em pensamentos, emoções e capacidades, devido as suas características inerentes. Nesse viés, diferenças sexuais biológicas estariam ligadas a fatores evolutivos que concederam à espécie humana a capacidade de reprodução sexuada, bem como a diferença entre os cromossomos x e y que influenciam o desenvolvimento de características sexuais de macho e fêmea.

Tratar as diferenças entre homens e mulheres como naturais e como base para a construção do gênero traz algumas consequências, como a ideia de que os homens têm privilégios em relação às mulheres devido a maior quantidade de testosterona presente em seu organismo. Com isso, os homens seriam mais fortes, racionais e líderes natos para comandar a sociedade. Todavia, a concepção de que as diferenças sexuais seriam naturais não fazem sentido quando consideramos a existência de sociedades em que os sistemas de parentesco e estrutura de gênero são diferentes. Os argumentos para a defesa de que homens e mulheres são naturalmente diferentes devido à aspectos da biologia são mera especulação e desconsideram aspectos sociais que podem, na verdade, criar as diferenças consideradas erroneamente como inatas aos seres humanos (Connel e Pearse, 2013).

De todo modo, há certo consenso sobre a existência de diferenças reprodutivas entre machos e fêmeas da espécie humana, mas os significados de tais diferenças são fonte de amplos debates e discussões controversas que geram divergências. Algumas abordagens consideram o corpo como um produtor de diferenças de gênero, outras consideram a cultura como fonte das diferenças que são impostas aos corpos. Parte dessa discussão se dá entre os anos 60 e 80, quando a sociologia e a psicologia passam a discutir com maior afinco as diferenças entre sexo/gênero.

É nesse contexto que surge, na década de 60, o conceito de identidade de gênero produzido com base em diversas fontes. A construção de uma definição para identidade de gênero também foi influenciada pelos escritos de Freud; pelo desenvolvimento da endocrinologia, bioquímica e fisiologia; pela psicologia comparada que originou a psicobiologia de diferenças sexuais; pelas hipóteses de dimorfismo sexual hormonal e primeiras cirurgias de redefinição de sexo. A ideia de “identidade de gênero” também foi apresentada em 1963 pelo psicanalista Robert Stoller. O termo foi cunhado embasado nas distinções entre biologia e cultura, considerando o sexo como algo da biologia (hormônios, genes, sistema nervoso e morfologia) e gênero como advindo da cultura (psicologia e sociologia). Nesse sentido, seria a cultura a responsável pela construção do ser homem e do ser mulher através da biologia (Haraway, 2004, p.216).

Nos anos 70, parte das teóricas feministas também propuseram uma distinção entre “sexo” e “gênero” ao considerar o sexo como biológico e o gênero como um fato social. Na época, esse entendimento foi considerado revolucionário por evidenciar que a biologia não poderia ser uma justificativa para a subordinação das mulheres. Muitas feministas se apropriaram das distinções entre sexo/gênero para apontar a predominância da cultura sobre a biologia na construção das diferenças entre homens e mulheres. Assim, apesar das críticas aos binarismos natureza versus cultura e sexo versus gênero, essa distinção foi acolhida devido a sua importância no combate aos determinismos biológicos relacionados às diferenças sexuais.

Todavia, considerar corpos como uma tela em branco sobre os quais a cultura “pinta” o gênero também pode ser equivocado, pois os corpos não são meros objetos do processo social, mas participam deste, haja vista que: “Corpos compartilham da agência social, da geração e definição dos caminhos da conduta social”, como exposto por Connel e Pearse (2013, p.98).

Já Judith Butler também critica o discurso de identidade de gênero, por entendê-lo como parte das “ficções de coerência heterossexual”, as quais o feminismo deveria, na verdade, combater e não corroborar. Para a filósofa, o feminismo deve seguir uma lógica em que há legitimidade para todos os gêneros não coerentes com a heteronormatividade. Além disso, é preciso descartar e desqualificar categorias analíticas homogeneizantes que podem ser excludentes ao reduzirem todos os indivíduos nas categorias antagônicas homens e mulher. Em *Gender Trouble* (1990), Judith Butler defende que não há fundamentos fixos para as categorias de gênero. Para a filósofa, o questionamento efetivo

de uma concepção essencializada de gênero não pressupõe afirmar uma identidade de “mulher”, mas em subverter essa identidade, quebrando a dicotomia de gênero.

Gênero, então, ao ser entendido como uma estrutura social que envolve o corpo, pode equivocadamente ser compreendido como mera expressão das diferenças naturais entre homens e mulheres. O equívoco dessa abordagem está em reduzir a complexidade da biologia humana a uma estrutura dual rígida ao considerar que os padrões sociais derivam das diferenças biológicas. Em geral, todas as sociedades lidam, de alguma forma, com corpos e processos de reprodução, contudo, não há uma “base biológica” sobre a qual se constroem os gêneros. Há uma arena onde os corpos são trazidos para processos sociais na qual o social elabora sobre as diferenças reprodutivas, como colocado por Connel e Pearse. As autoras definem gênero como uma “estrutura de relações sociais que se centra sobre a arena reprodutiva e o conjunto de práticas que trazem as distinções reprodutivas sobre os corpos para o seio dos processos sociais” (2013, p.48).

Dessa maneira, pode existir uma variedade de gêneros. De acordo com a socióloga Judith Lorber, o gênero se compõe de “[...] categoria social; identidade de gênero; status marital e procriativo de gênero; orientação sexual generificada; personalidade generificada; processos de gênero (em interações cotidianas); crenças de gênero; expressão de gênero [...]”. Todas essas partes integrantes do gênero são variáveis e, por conseguinte, o número de posições de gênero também (Connel e Pearse, 2013, p. 101). Assim, análises biológicas e sociais não podem ser feitas separadamente. Os corpos são interconectados através de práticas sociais e atitudes corriqueiras que formam estruturas sociais e trajetórias pessoais, de modo a possibilitar o surgimento de novas práticas envolvendo os corpos. A este processo Connel e Pearse chamaram de “corporificação social”.

Gênero, assim, seria uma forma específica de corporificação social ligada a características corporais da reprodução humana. Gênero se relaciona a práticas como cuidado com as crianças, parto, amamentação e interação sexual, que constituem um campo corporal no qual algo social ocorre. A isso, Connel e Pearse chamam de “arena reprodutiva” na vida social. A “arena reprodutiva” não significa simplesmente algo cultural sendo construído sobre uma base biológica, a reprodução sexual não é a causa das práticas de gênero, visto que o gênero vai além das atividades relacionadas à reprodução (Connel e Pease, 2013, p.118).

De todo modo, as sociedades, em geral, estão organizadas hierarquicamente de acordo com o gênero, isto é, homens e mulheres vivem em condições desiguais. Essa desigualdade é amplamente reconhecida em áreas como o mercado de trabalho, ganhos econômicos e representatividade política, por exemplo. Assim, a divisão sexual do trabalho foi a primeira área onde as desigualdades de gênero passaram a ser reconhecidas. Nas Ciências Sociais segue sendo o centro de muitas discussões sobre gênero na antropologia e na economia (Connel e Pearse, 2013, p.164).

No capitalismo, há uma divisão entre trabalho, ou seja, o trabalho remunerado, e casa, onde há o trabalho não remunerado. Enquanto a esfera econômica é considerada um lugar para os homens, a vida doméstica é entendida como um lugar das mulheres³. Na economia, o que motiva o trabalho é a remuneração, o trabalho concede poder de compra num mercado em que impera a lógica do lucro. Na casa, a motivação seria o amor ou obrigação mútua e prevalece a lógica da troca. Essas diferenças são fundamentais para a construção das ideias de que existem diferenças naturais entre homens e mulheres (Connel e Pearse, 2013, p.165).

A divisão do trabalho faz parte de um padrão maior. Na economia industrial homens e mulheres ocupam lugares diferentes no processo de acumulação. Apesar do reconhecimento da necessidade da força de trabalho feminina, o aumento das mulheres no mercado de trabalho se sucedeu junto ao aumento do trabalho informal e desprotegido das indústrias. As grandes corporações possuem regimes de gênero que favorecem os homens. O processo de acumulação tem efeitos para além dos econômicos, principalmente quando consideramos questões de gênero. A divisão do trabalho, por exemplo, pode fazer com que as áreas de estudo sejam diferentes para as mulheres e para os homens, por conseguinte, haverá uma divisão nos sistemas educacionais (Connel e Pearse, 2013).

Gênero, então, pode ser entendido como relacionado às diferenças construídas socialmente entre homens e mulheres. De maneira equivocada, tal desigualdade pode ser vista como natural e o próprio conceito de gênero vem para mostrar a fragilidade dessa concepção. Apesar disso, como visto acima, as origens do termo remetem à dicotomia sexo/gênero, na qual sexo (relacionado a aspectos da biologia) seria fruto da natureza,

³ Apesar dessa divisão, na atualidade, as mulheres estão no mercado de trabalho, contudo, em posições e com remunerações diferentes a dos homens. Por isso, a divisão entre trabalho remunerado e trabalho doméstico ainda pode ser útil para pensar as relações entre trabalho e gênero.

enquanto gênero o seria da cultura. De qualquer forma, as diferenças entre homens e mulheres implicam a desigualdade de gênero, em que homens e mulheres são organizados hierarquicamente na sociedade, em geral, cabendo a eles a posição do topo. Diante desse cenário é reconhecida a necessidade de que existam políticas voltadas para as mulheres, a fim de combater as desigualdades de gênero.

Às discussões tratadas anteriormente é preciso acrescentar a história do gênero junto à raça, visto que a opressão não se aplica a todas as mulheres da mesma forma, principalmente quando consideramos raça e classe. Assim, não é possível tratar de gênero sem abordar questões raciais, principalmente no Brasil. O Ipea, inclusive, traz na série clássica “Retratos da desigualdade de gênero e raça” discussões articulando os dois temas, corroborando a necessidade de articulação de ambas as categorias nas pesquisas.

A relação da mulher com o trabalho é um tema caro ao feminismo, mas tem formas distintas para mulheres negras e brancas. Nas sociedades europeia e americana, as funções de trabalho atribuídas às mulheres negras, por exemplo, não eram atribuídas às brancas, senão como castigo. Na sociedade patriarcal, o trabalho é historicamente atribuído aos homens. Quando as mulheres negras são forçadas a trabalhar, retira-se delas a “feminilidade” (Fernandes, 2016, p. 697).

Lélia Gonzalez (2020) exemplifica as diferenças da divisão sexual do trabalho em relação às mulheres negras trazendo um caso brasileiro. O aumento do número de mulheres no mercado de trabalho tem sido objeto de estudo de pesquisadoras e pesquisadores ao longo dos anos e alguns trabalhos trazem dados animadores sobre a presença feminina na força de trabalho. Contudo, as condições de vida das mulheres negras não passaram pelas mesmas transformações e os dados para essa parcela da população feminina podem não ser tão animadores.

Apesar de cargos como o de professora de escola primária, serviço administrativo, enfermagem, recepção etc. terem “as mulheres” como maioria, as mulheres negras não fazem parte desses números. Elas são minoria nas atividades de nível médio, que exigem contato com o público, por questões de “boa aparência” e, nas atividades de nível superior, a presença de mulheres negras é ainda menor. Bem como para os homens negros, a inserção da mulher negra no mercado de trabalho se dá por meio dos trabalhos manuais, em sua maioria ocupando cargos que requerem menos estudo e com baixa remuneração.

Além da discriminação efetiva, há representações sociais e mentais que fazem com que seja considerado normal pelos agressores - e até mesmo pelas vítimas - que a mulher negra ocupe posições desvalorizadas no mercado de trabalho. O processo de exclusão da mulher negra no Brasil se dá por meio da atribuição de papéis como o de “mulata” e de “doméstica” para elas. O termo “doméstica” refere-se a diversas atividades que são naturalmente atribuídas às mulheres negras, como a de merendeira escolar e servente em supermercados. Por outro lado, o termo mulata diz respeito à mulher enquanto “produto de exportação” a ser consumido por burgueses e turistas. A exploração da mulher negra enquanto objeto sexual está além das pautas dos movimentos feministas brasileiros, em geral liderados por mulheres brancas de classe média (Gonzalez, 2020).

Lélia Gonzalez (1984; 1991) aponta que, na década de 80, feministas negras e brancas estavam separadas, pois as mulheres brancas, por não sofrerem racismo, não compreendiam como ele prejudicava as mulheres negras. O movimento feminista estava articulado a partir de uma perspectiva eurocêntrica e judaico-cristã que não considerava questões étnicas e raciais da população brasileira. As discussões sobre sexualidade, por exemplo, eram diversas para mulheres brancas e negras, enquanto as primeiras buscavam libertação sexual, as mulheres negras buscavam deixar de ser hipersexualizadas, além de tratarem de necessidades mais práticas do cotidiano, como comer, agasalhar-se etc.

Essas e outras questões fizeram com que, em meados dos anos 80, a categoria gênero e o binarismo sexo/gênero fossem questionados devido as possíveis raízes coloniais e racistas. Carby (apud Haraway, 2004, p. 240) apontou que mulheres negras não eram entendidas como “mulher” da mesma maneira que as mulheres brancas, mas como fêmeas marcadas, retiradas da condição de seres humanos e escravizadas, tudo isso as excluía da “cultura” de casamentos. Enquanto mulheres brancas eram casadas com homens brancos, mulheres negras eram propriedade de homens brancos. Mães escravizadas não podiam transmitir seus nomes aos filhos, não podiam ser esposas. Por isso, até mesmo a maternidade das mulheres negras se dá de uma outra forma, visto que “[...] Dar à luz (sem ser livre) ao herdeiro da propriedade não é a mesma coisa que dar à luz (sem ser livre) à propriedade” (Haraway, 2004, p. 242). Tal diferença implica em questões de direitos reprodutivos, por exemplo. Enquanto para as mulheres brancas a reivindicação é por liberdade reprodutiva, direito ao aborto etc., para as mulheres negras o foco são as crianças e a proteção delas dos linchamentos, da mortalidade infantil e a luta pelo fim esterilização coercitiva.

Além disso, o mito da fragilidade feminina, que justificou a proteção paternalista dos homens sobre as mulheres, não condiz com a história das mulheres negras. As mulheres negras fazem parte de um grupo, provavelmente majoritário, de mulheres que foram objetificadas e exploradas por séculos - nas lavouras, nas ruas ou como prostitutas - e nunca foram tratadas como frágeis (Carneiro, 2020, p.2). A hiperssexualização da mulher negra não se dá somente pelo viés do gênero, por meio do qual os homens controlam as mulheres, mas também nos pressupostos “científicos” que caracterizam a mulher negra como de natureza “quente”. Além da hiperssexualização das mulheres negras, elas foram “masculinizadas”. A mulher negra é compreendida como mais forte do que as mulheres brancas, equiparando-se aos homens negros. Esse processo está relacionado à desumanização dos corpos negros (Fernandes, 2016).

Outro mito atribuído a supostas características inerentes às mulheres diz respeito a sua falta de aptidão para o trabalho intelectual e público, como a política. De acordo com Rousseau, por exemplo, a mulher não estaria apta ao trabalho intelectual devido a sua proximidade com a natureza. bell hooks (1995) aponta que, para a mulher negra, esse estigma é ainda mais acentuado, visto que aos negros são atribuídas características de irracionalidade e primitivismo. Desse modo, a mulher negra é duplamente inferiorizada por sua condição de raça e gênero.

Ser mulher e ser mulher negra implica, inclusive, formas diferentes de lutar contra a opressão das mulheres, em formas diferentes de fazer sociologia. Para Patricia Hill Collins (2016), as mulheres negras, ao adentrarem no mundo acadêmico, veem-se diante de um mundo que não foi pensado para ela, suas experiências pessoais e culturais podem não se encaixar perfeitamente nesse mundo. Elas, então, passam por um processo de socialização diferente dos demais sociólogos em que podem adquirir as habilidades de “insider”, contudo, devido à sua experiência de vida, podem ter insights e pensamentos diferenciados. As mulheres negras podem questionar velhos paradigmas da sociologia, apontar contradições que do ponto de vista “Insider”, isto é, do homem branco, passariam despercebidas.

Com isso, a fim de estabelecer novas perspectivas teóricas mais inclusivas em relação às pautas raciais e o feminismo, surgem duas correntes de pensamento e de ação política: a womanism e black feminism. Patricia Hill Collins é a responsável por apresentar ambas as correntes num viés norte-americano, no qual as mulheres negras são entendidas como “African-American Women”. O termo Womenismo difere-se do black

feminism ao tratar a coexistência de pluralidades para além da raça, considerando fatores étnicos, religiosos e culturais. Já o termo Black Feminism, a partir de uma ideia já consolidada de feminismo, busca ampliar o leque de questões abordadas pelos feminismos incluindo como pauta o acesso à educação, o combate à pobreza etc.

Kimberlé Crenshaw (2002), por sua vez, trata da interseccionalidade, definida como uma abordagem que visa compreender as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. A fim de explicar o conceito, a autora utiliza uma analogia em que os vários eixos de poder e opressão - como raça, etnia, gênero e classe - são avenidas que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos. Nesse caso, as mulheres racializadas estão posicionadas no espaço em que a classe, o gênero, o racismo e a xenofobia se encontram, ou seja, estão à mercê do “tráfego de todas essas vias”. Lidar com todas essas questões, com o fluxo de veículos de todas as vias simultaneamente, é uma tarefa árdua e perigosa (Crenshaw, 2002, p. 177).

Esses são alguns exemplos de contribuições das mulheres negras ao feminismo e às ciências sociais. A partir de seus questionamentos, o conceito de gênero, as percepções sobre as desigualdades entre homens e mulheres e a luta pelo fim da opressão contra as mulheres foi ampliada, tornando-se mais diversa e, portanto, verossímil. Não é possível tratar de gênero e desigualdade sem tratar de raça, por isso, as discussões do feminismo negro são importantes.

1.2 A Entrada da Perspectiva de Gênero no Brasil: Trajetória das políticas públicas para as mulheres

Para tratar de políticas públicas para as mulheres no Brasil, é preciso traçar a história mais recente da entrada da perspectiva de gênero no país. Nos parágrafos a seguir, buscamos entender como gênero entra na agenda do debate público brasileiro, em consideração aos marcos principais dessa história. Aqui, as pautas feministas são impactadas pelo contato de brasileiras exiladas na Europa e nos EUA, durante a ditadura militar, que retornaram ao país após o fim do período de autoritarismo. Às pautas feministas “importadas”, são incluídas as de ordem social e racial. Assim, discute-se, também, os direitos das trabalhadoras domésticas, rurais, sindicalistas etc. (Fernandes, 2016). No Brasil, o feminismo expandiu-se por meio de uma articulação com as camadas populares, em interação com a igreja católica. Nessa situação, aborto e sexualidade eram temas pouco discutidos, a fim de evitar conflitos. Inicialmente, a mulher trabalhadora

tornou-se protagonista para o feminismo, visto que o trabalho era um ponto de intersecção entre as mulheres e as questões mais polêmicas eram evitadas (Sarti, 1988).

Com o processo de abertura política ocorrido no Brasil ao final dos anos 70, novas possibilidades surgem. A década de 70 tem como evento marcante o ano internacional da mulher, que aconteceu em 1975 e foi essencial para a ascensão das discussões de gênero, além de servir de pretexto para a organização das mulheres em coletivos femininos. A partir de 1978, o movimento das mulheres se consolida com novos espaços para atuação. Nesse contexto, elas passaram a intervir em processos políticos ao colocar questões de gênero na agenda pública (Sarti, 1988).

Já nos anos 80, concomitante ao crescimento da consciência social da opressão das mulheres, houve a fragmentação dos grupos feministas. Nas eleições de 1982, os movimentos de mulheres se organizaram a fim de apoiar determinadas candidaturas, dividindo-se entre os partidos de oposição, em especial PT e PMDB. Após 1982, o debate sobre a criação de um organismo governamental foi impulsionado. O novo comando dos estados, majoritariamente ocupados pela oposição, abriu uma janela de oportunidades para a criação desses organismos, que tratavam das questões das mulheres dentro da estrutura estatal. Os primeiros estados a terem tais órgãos foram São Paulo e Minas Gerais (Sarti, 1988).

Dessa forma, a partir da influência dos movimentos feministas, foram implementadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero, como o Conselho Estadual da Condição feminina (CEFE/SP), em 1983, e a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, em 1985. Ainda em 85 foi criado o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) ligado ao Ministério da Justiça, um marco importante por se tratar de um dos primeiros passos do governo no âmbito federal rumo à construção de uma política para garantir a cidadania das mulheres. No ano seguinte, nas eleições de 1986, foram eleitas mais mulheres do que em toda história da República do país até aquele momento, além disso, dentre as eleitas havia uma mulher negra. A atuação dessas mulheres é marcada pela defesa das demandas do movimento social. Nessas circunstâncias, parte do feminismo se institucionaliza, sendo mais reconhecido e legitimado, influenciando decisões (Sarti, 1988).

Nesse contexto, o CEFE/SP e o CNDM atuaram como “nós” de uma rede de ativismo feminista e de movimento de mulheres ao mesmo tempo em que forneceram a

expertise presente na sociedade civil para o Estado. A criação dessas instituições está relacionada ao avanço das forças partidárias de oposição ao regime militar, o que favoreceu a instituição de propostas dos movimentos sociais, e das Conferências Mundiais da Mulher organizadas pela ONU entre 1975 e 1980, que exerceram pressão nos governos para que políticas públicas para as mulheres fossem criadas. Tais conselhos foram frutos da agência de vertentes feministas que, a partir da oposição ao regime militar, buscaram oportunidades para a institucionalização da pauta das mulheres junto ao Estado. Além do conselho de São Paulo e da criação do CNDM, outros conselhos estaduais e municipais surgem, como os de Salvador (1986), Teresina (1986), Natal (1986), Goiânia (1985) e Belém (1986) (Almeida, Martelli e Coelho, 2021, p.17 - 18).

Essa institucionalização, contudo, não foi recebida da mesma forma por todas as partes do movimento feminista. Isso porque, nos anos 80 e nas discussões dos movimentos de mulheres e do movimento feminista, um ponto de divergência era a autonomia em relação ao Estado. Enquanto alguns grupos defendiam a ocupação de espaços governamentais, outros defendiam a independência em relação aos governos. Essa resistência em relação ao Estado com o tempo se tornou mais amena e, então, movimentos e entidades feministas passaram a integrar as ações governamentais e não governamentais para a formulação de políticas públicas. Desse modo, além da reivindicação das mulheres como beneficiárias das políticas, houve a inclusão da sua reivindicação como participantes das formulações, implementação e controle das políticas públicas (Farah, 2004, p.54; Almeida, Martelli e Coelho, 2021).

Em 1987, as mulheres atuaram na Assembleia Nacional Constituinte estruturando propostas para a nova Constituição. A Assembleia Constituinte contou com a presença de 26 mulheres, o que constitui um marco diante da história do país. Elas enviaram ao congresso uma carta com o título “Carta das Mulheres Brasileiras”, este documento incluiu temas - como saúde, família, trabalho, violência, discriminação, cultura e propriedade da terra - que foram incorporados à Constituição. Cada tema foi direcionado a um ator: as questões sobre violência foram voltadas principalmente para os governos estaduais e municipais e as questões de saúde para o governo federal (Farah, 2004, p. 52).

Contudo, tardiamente a presença feminina na política foi ampliada e só recentemente elas passaram a fazer parte da tomada de decisões de cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas: identificação do problema, elaboração da agenda, implantação da tomada de decisão, monitoramento e avaliação, sendo que cada fase desse

ciclo é marcada por disputas políticas (Oliveira, 2018, p.44). É no contexto de redemocratização e ressurgimento dos movimentos sociais que se inicia a estruturação das políticas públicas de gênero. Em geral, tal incorporação se deu em resposta à atuação dos movimentos feministas e influências internacionais. Essa trajetória está ancorada numa rede de política pública composta por órgãos governamentais e da sociedade civil, além de pesquisadoras e pesquisadores (Farah et al., 2018, p. 429).

Ao final da década de 80, com o processo de redemocratização do país, a agenda de reforma do Estado tornou-se mais complexa, bem como a agenda de gênero. Nas palavras de Farah (2004):

Com relação às políticas de gênero, não havia, por sua vez, um sistema e um aparato centralizado consolidado, cuja descentralização se reivindicasse. Mas em setores de políticas públicas em que se reivindica o desenvolvimento de programas com enfoque em gênero, tais como saúde e educação, à medida que o processo de descentralização começa a ocorrer, o locus das pressões se redireciona crescentemente para o nível local de governo (Farah, 2004, p. 53).

No que se refere aos estudos sobre gênero no país, o fim da década de 80 marca a entrada do conceito gênero nas discussões acadêmicas. A partir de 1987, ocorre o aumento dos estudos sobre “gênero” em detrimento aos estudos de “mulher”. Nessa conjuntura, as agências internacionais de fomento atuaram em favor dos grupos institucionalizados, impulsionando o conceito de gênero, incorporado ao vocabulário internacional. Desse modo, a estrutura de projetos para mulheres formulados por ONGs e agências de fomento passam por mudanças e aderem a uma “perspectiva de gênero” (Zirbel, 2007, p. 152). Em 1990, o seminário “Estudos sobre a Mulher no Brasil: Avaliação e Perspectivas”, da Fundação Carlos Chagas, torna-se o marco da transição dos estudos da mulher para os estudos de gênero no país (Farah et Al, 2018, p.430).

Também na década de 90, há a ascensão de organizações não governamentais voltadas para a promoção dos direitos das mulheres, como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) e a Rede União Brasileira de Mulheres (UBM). A instituição da agenda transversal de gênero na década de 90 se traduz no “[...] progressivo associativismo feminista através de ações de planejamento com perspectiva de gênero em programas dirigidos às mulheres [...] e integração do enfoque de gênero na produção de estatísticas desagregadas por sexo [...]” (Oliveira, 2017, p.49).

Por outro lado, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, o CNDM foi pouco atuante. As políticas para as mulheres continuaram a surgir, mas de forma lenta e desigual nas diferentes regiões do país. O período foi marcado por experiências governamentais locais, parcerias entre agências de fomento, ONGs e o poder público na implementação de programas voltados às mulheres (Almeida, Martelli e Coelho, 2021, p.21).

É com a chegada dos governos petistas que há a “segunda onda de institucionalização” das pautas feministas. Em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM); em 2004 temos a Lei n. 10.745/03, que instituiu o ano da mulher, a fim de fortalecer as discussões sobre desigualdade de gênero em todos os níveis federativos (Almeida, Belançon e Chaves, 2019; Oliveira, 2017, p.50).

Ainda em 2004, ocorreu a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), que contou com 1787 delegadas de todo o país num processo que envolveu 120 mil mulheres de todas as regiões do Brasil. No mesmo ano, foi lançado o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), que passaria a orientar as metas governamentais. O I PNPM marcou a aderência do governo às temáticas relacionadas à desigualdade de gênero e foi estruturado em torno de 04 áreas estratégicas: a primeira tratou da autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; a segunda da educação inclusiva e não sexista; a terceira da saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos e a quarta tratou do combate à violência contra as mulheres (Brasil, 2004, p.13). O I PNPM reconhece a situação de desigualdade das mulheres brasileiras, advinda da naturalização de diferenças culturais que são base para a opressão feminina. Em especial, a divisão sexual do trabalho é entendida pelo Governo Federal como determinante para a manutenção de relações assimétricas entre homens e mulheres (Altoé e Silva, 2017).

A II CNPM foi realizada em 2007 e teve 200 mil mulheres participantes e 2800 delegadas, num evento que deu origem ao II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O II PNPM incluiu 06 novas áreas estratégicas: participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; cultura, comunicação e mídia não-discriminatórias; enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia; e enfrentamento às

desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas (Altoé e Silva, 2017).

Em 2011, houve a III CNPM com 2125 delegadas e 200 mil mulheres envolvidas no processo que resultou no III PNPM. O terceiro PNPM foi dividido em 10 capítulos e é uma publicação menor quando comparada às anteriores. O foco é voltado para as políticas de inclusão das mulheres no mercado de trabalho e inclusão social por meio da qualificação profissional (Altoé e Silva, 2017). Já a IV CNPM foi realizada em 2016 e contou com a participação da então presidente Dilma Roussef e cerca de 150 mil mulheres. Mas, diferente das conferências anteriores, não foi elaborado um IV Plano Nacional (Oliveira, 2017, p.50).

A quarta Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres marcou a interrupção de uma era de políticas para as mulheres iniciada na década de 80. Isso não significa que as políticas públicas para as mulheres deixaram de ser implementadas após 2016, mas é evidente que houve uma precarização nessa área, em especial a partir do desmonte das secretarias e comitês de gênero. Este período é marcado pela crise política e econômica do país, que passou a ter mais medidas de austeridade fiscal visando a redução dos gastos públicos. Com isso, diversas políticas foram esvaziadas, dentre elas, as que visavam o combate às desigualdades de gênero, raça e classe.

Ainda no segundo governo de Dilma Roussef, a Medida Provisória nº 726/DOU-12/05/2016 extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Além disso, em fevereiro de 2016, a expressão “incorporação da perspectiva de gênero” foi suprimida do texto base da Medida Provisória 696/15, que regulamenta as atribuições do Ministério das Mulheres por meio das secretarias especiais de Políticas para as Mulheres, de Políticas e Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos (Oliveira, 2017, p. 52).

Após o impeachment de Dilma Roussef, intensifica-se a ascensão do conservadorismo no Brasil, corroborada pelo resultado da eleição presidencial de 2018, em que foi eleito Jair Bolsonaro, representante da extrema direita que dificultou o diálogo do Estado com os movimentos sociais. O movimento feminista foi particularmente afetado por esta conjuntura, visto que parte dos eleitos no Congresso Nacional e no executivo em 2018 encaram as demandas do movimento feminista como ataques aos valores da família, da religião e da pátria (Almeida, Belançon e Chave, 2021, p. 185).

Como se vê, as políticas públicas para as mulheres passaram por mudanças nos últimos anos no nível institucional. É importante compreendermos como, nesse contexto, o debate público sobre políticas para mulheres foi afetado. Nesta pesquisa, procuramos entender quais ideias o Ipea disponibiliza para esse debate. No próximo capítulo, procuramos caracterizá-lo como um Think Tank e tratar de sua importância para as políticas públicas.

2 THINK TANKS E O PAPEL DAS IDEIAS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A formulação de ideias e a compreensão de conceitos não é algo estático, mas relaciona-se constantemente com questões políticas e sociais. A ligação entre ideias e poder pode ser visualizada na análise de Peter John sobre o papel da linguagem nos processos políticos. A palavra “welfare”, por exemplo, tem seu significado em constante disputa. No exemplo de Peter John (1998), grupos contrários à noção de “welfare” relacionam a palavra a aspectos negativos do comportamento humano, o que afeta as políticas de proteção social nos Estados Unidos.

Conceitos e ideias mudam ao longo do tempo e a historicidade de seus significados é inerente a eles, do mesmo modo, também o é para os sujeitos que conhecem tais conceitos e ideias. O emprego dos conceitos e seus significados está diretamente ligado ao seu uso na discussão política, social, econômica e com os grupos que os sustentam ou contestam. A recepção que os conceitos têm possui história, seus significados não são constantes. Existem “[...] relações recíprocas entre as continuidades, as mudanças e as inovações nos significados e nas aplicações dos conceitos políticos e sociais de um lado, e as transformações estruturais de larga escala no governo, na sociedade e na economia de outro” (Richter, 1986, p. 610 apud Jasmin, 2005, p. 33).

No que se refere às políticas públicas nos anos 70 e 80, há o surgimento de uma nova abordagem, cujo diferencial é ir além da ideia de políticas públicas como soluções ótimas produzidas por experts para responder as demandas da sociedade e da dimensão do conflito de interesses entre diferentes grupos. Essa nova forma de análise abre espaço para o estudo das ideias, das visões de mundo no campo das políticas públicas. A partir de então, foi possível o diálogo com as Ciências Sociais para uma compreensão das políticas públicas enquanto processos construídos socialmente (Barcelos, 2015, p.5). Nesse sentido, Peter John (1998 p. 144 apud Barcelos, 2015, p. 6) afirma que “É impossível imaginar a política sem ideias. Ideias constituem o mundo no qual os agentes usam conceitos, imagens e percepções, a partir das quais agem.” Ideias, crenças e visões de mundo não são fenômenos estáticos, são construídos socialmente a partir das interações entre instituições e demais processos socioeconômicos. Assim, entender o lugar das ideias na formulação de políticas públicas possibilita um entendimento maior sobre a complexidade delas (Idem, p.7).

Além disso, entende-se que são atores políticos aqueles que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes são aqueles que podem influenciar direta ou indiretamente o conteúdo e os resultados das políticas públicas. Há, ainda, atores individuais e coletivos: os primeiros referem-se às pessoas que agem intencionalmente em uma arena política; já os atores coletivos, como o próprio nome sugere, são os grupos e organizações que agem nessas arenas. Cada arena política tem uma configuração de atores bastante peculiar, a arena política da área da saúde é diferente da arena de segurança pública, por exemplo (Secchi, L, 2010, p. 101).

A burocracia tem influência em todas as partes do ciclo de política pública, desde a formação da agenda até a formulação de alternativas. Ao pensar na agenda, os burocratas reconhecem os problemas públicos, separando o que deve ser tratado como prioridade ou não. Ao formular alternativas, os burocratas auxiliam os políticos com seus conhecimentos técnicos a fim de escolher a melhor solução para os problemas. Por fim, ao avaliar as políticas públicas, os burocratas fornecem ao sistema os dados relevantes sobre o seu andamento (Secchi, L, 2010, p.106).

Na elaboração de uma política pública, há agentes “visíveis” e “invisíveis”. Do primeiro grupo fazem parte o presidente e seus assessores, membros do Congresso, a mídia e atores relacionados ao processo eleitoral. Em segundo, os agentes invisíveis referem-se aos acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso. Enquanto o grupo visível atua definindo a agenda de políticas públicas, o invisível tem maior poder de influência na escolha de alternativas. Na formulação de políticas públicas, os participantes invisíveis atuam de forma mais ou menos coordenada. Muitas ideias são geradas nessas comunidades, as propostas são sugeridas por diversos meios: projetos de lei, audiências no Congresso, imprensa, circulação de obras - *papers*, por exemplo – e, inclusive, conversas particulares. Algumas dessas ideias são acatadas durante a elaboração das políticas públicas, enquanto outras são desconsideradas durante o processo (Kingdom, p. 231).

Em geral, enquanto há o entendimento compartilhado em torno de determinadas questões, as mudanças no campo das políticas públicas dar-se-ão de forma gradual, numa situação de equilíbrio. Todavia, há momentos de instabilidade quando novos atores passam a ter influência na formulação das políticas públicas, podendo mudar a agenda. Usualmente, isso ocorre quando há alteração na percepção das questões e transformações na opinião pública que favorecem o acesso de diferentes grupos ao processo decisório.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993 apud Capella e Brasil, 2015, p.67) apresentaram o modelo de coalizões de defesa, o qual destaca o papel da informação técnica no processo de disputas que envolve múltiplos atores em diferentes esferas governamentais. O termo coalizão indica a inserção dos atores políticos num subsistema, isto é, o lócus onde ocorrem as discussões. Atores de diferentes níveis do governo compartilham seus sistemas de crenças com o objetivo de influenciar os programas de políticas públicas dos governos. Assim, há um destaque para o papel dos especialistas, entendidos como atores que podem orientar os processos de aprendizado dentro das coalizões de defesa e entre elas (Capella e Brasil, 2015, p.68).

Desse modo, é possível inferir que a construção de uma política pública está estritamente relacionada às percepções sobre a temática para a qual ela é proposta. Ao pensar políticas públicas para as mulheres, são mobilizados argumentos relacionados ao tema, ao significado do termo gênero, mulher, igualdade/desigualdade e suas diversas possibilidades de usos. Portanto, faz-se necessária a análise das ideias que assessoram a construção de políticas públicas para as mulheres no Brasil por meio das publicações do Ipea, um instituto de pesquisa do Estado brasileiro, isto é, um Think Tank.

2.1 Think Tanks: Definições diversas e sua Importância

Ao tratar de políticas públicas, é preciso compreender como os problemas se tornam públicos. Um fator relevante nessa definição é a quantidade de atores sociais envolvidos numa situação indesejada e que consideram a possibilidade de alterar essa realidade. A quantidade é fundamental para diferenciar problemas públicos de particulares, mas, para além dela, a qualidade dos atores envolvidos também é relevante. Atores em destaque, *mass media*, instituições de classe e grupos de interesse, possuem maior capacidade de disseminação de ideias.

Desse modo, de acordo com os atores envolvidos e a sua relevância, há maior ou menor chance de que os problemas por eles identificados sejam considerados públicos. Além disso, a forma como um problema surge também é relevante. Os problemas podem surgir repentinamente, como nos casos de epidemias e ondas de criminalidade; por outro lado, podem surgir lentamente, quando passam a ser intoleráveis; também podem ser sazonais, como nas crises hídricas. A partir da identificação de tais problemas como públicos, as políticas públicas são utilizadas como forma de transformação da realidade adversa (Secchi, 2013).

De acordo com uma visão estadocêntrica, o poder de comandar os instrumentos de alteração da realidade está nas mãos do governo e somente dele, pois é o único capaz de fazer políticas públicas. Todavia, para uma visão multicêntrica, além da estrutura governamental, existem diversos atores que atuam no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas (Secchi, Cavalheiro, Elenaito, 2017, p. 119).

São várias etapas e atores envolvidos no desenvolvimento de uma política pública. Diante da complexidade do processo de elaboração, faz-se necessária a produção de conhecimento sobre os assuntos aos quais as políticas se referem. A produção de conhecimento sobre políticas públicas também oferta os instrumentos de análise da qualidade das propostas para a resolução dos problemas, bem como a avaliação de políticas já implementadas e a intenção real delas (Bozeman; Pandey, 2004).

Os Think Tanks⁴ - ou reservatório de ideias - podem ser entendidos como instituições que atuam na produção de conhecimentos sobre políticas públicas. Tais organismos surgem no início do século XX, como uma forma de valorização da expertise a fim de profissionalizar o processo decisório através da especialização de pesquisadores das mais diversas áreas (Silva, 2007). O *Carnegie Endowment for International Peace* e a *Brooking Institution* podem ser consideradas as primeiras instituições criadas como Think Tanks durante o Progressivismo Norte-Americano, que durou do início do século XX até a Segunda Guerra Mundial. Com o intuito de evitar a corrupção, houve um clamor por reformas no Estado para que a gestão pública fosse mais eficiente e politicamente “neutra”. Desse modo, o Estado deveria basear suas ações em modelos gerenciais a partir da incorporação de técnicos capacitados. Nos anos 60, os Think Tanks se expandiram e na década de 70 passaram a estar relacionadas com diversas instituições, focadas nas questões políticas, econômicas e sociais (Rigolin e Hayashi, 2012, p. 23).

Definir o que é ou não um Think Tank, contudo, é uma tarefa árdua, visto que a definição esbarra em outras instituições, como as ONGs. Outrossim, a própria utilização do termo pode ser questionada. Soares (2009) defende o uso da expressão “OPAPP – Organizações de Pesquisa e Aconselhamento em Políticas Públicas” enquanto Rigolin e Hayashi (2012), por sua vez, utilizam o termo “reservatório de ideias”. Stone (1996) define os Think Tanks como organizações sem fins lucrativos voltadas para a análise de

⁴ A origem do termo está relacionada ao ambiente militar, visto que os Think Tanks correspondiam às salas secretas em que os planos de guerra eram discutidos.

políticas públicas de forma independente. Rich (2004) acrescenta a essa definição o objetivo dos Think Tanks de influenciar as políticas públicas.

Os critérios de definição não são unânimes, a separação dos Think Tanks de governos, por exemplo, seria um dos mitos fundadores desse tipo de organização, um critério de definição fundamental, pois há um entendimento de que os Think Tanks seriam uma ponte entre conhecimento e poder e, portanto, esses dois mundos precisariam estar separados (Stone, 2007; Rich, 2004). Todavia, autonomia é um conceito relativo e que difere até mesmo de acordo com a região. A independência do Estado como pré-requisito para a chamada liberdade de pensamento é uma ideia anglo-americana que pode não ser encontrada em outras culturas, visto que, especialmente nos países “em desenvolvimento”, a realização de pesquisa depende principalmente dos recursos públicos.

Na Ásia, África e América Latina, os Think Tanks se desenvolveram de forma diversa diante da falta de fortes tradições filantrópicas ou legislações tributárias que incentivam a pesquisa privada. Portanto, nesses países os Think Tanks são majoritariamente fundados por governos, partidos políticos ou doadores internacionais (Hauck, 2015, p.37). O estudo de Soares (2009) situa o surgimento dos Think Tanks no Brasil como diverso do anglo-saxão. Aqui, tais instituições teriam surgido com a intervenção estatal.

Atualmente, uma definição de Think Tank de ampla circulação é a de McGann (2018), na qual os reservatórios de ideias são organizações cujo objetivo é analisar e pesquisar políticas públicas, além de assessorar sobre questões nacionais e internacionais para que os formuladores de políticas públicas tomem decisões embasadas. Nesse sentido, os Think Tanks não precisam, necessariamente, ser independentes e podem atuar junto de universidades, ministérios etc. Eles funcionam como ponte entre as comunidades acadêmicas, formuladores de políticas públicas, Estado e a sociedade civil. Em outras palavras, tornam a pesquisa aplicada e básica palatável a um público mais amplo (Vianna, Coelho e Cunha, 2019, p.9).

Embora no Brasil o termo “Think Tanks” não seja amplamente utilizado, essas instituições continuam existindo e exercendo influência na elaboração de políticas públicas. Um Think Tank é diferente de uma empresa de consultoria, pois é focado na produção de novos conhecimentos e não somente na aplicação de saberes já existentes.

Difere-se de um grupo de pesquisa acadêmico, visto que é voltado para o aconselhamento daqueles que aplicam as políticas públicas. Os Think Tanks são úteis por fornecerem conhecimentos básicos, que os governos podem não possuir; também são úteis para a sociedade ao disseminar informações sobre problemas públicos (Secchi, 2010, p. 114). Dentre as várias funções de um Think Tank, está a de pautar os debates públicos por meio de seus estudos: as habilidades de pesquisa, junto às de advocacy, fazem deles uma ponte entre conhecimento e poder. Além disso, os Think Tanks são um local privilegiado de ação política na democracia, em que o poder é disputado por meio de ideias, e são, também, uma expressão da relação entre produção de conhecimento e decisões políticas (Rigolin e Hayashi, 2012).

Hauck (2015, p.64) define Think Tank como:

Think Tanks são organizações focadas em influenciar o processo político, direta ou indiretamente, com ideias afetas às políticas públicas. Após sua geração ou compilação por seus especialistas, utilizam diferentes estratégias para promovê-las – junto à opinião pública, à mídia, aos formuladores de políticas e aos tomadores de decisão, em tempo hábil e oportuno para o aproveitamento das janelas de políticas e visando o levantamento de recursos que mantenham suas operações [...]

Foi a partir dessa definição que a pesquisadora estudou e categorizou os Think Tanks brasileiros. Hauck (2015) utilizou o ranking do Think Tanks and Civil Society Program (TTSCP) da Universidade da Pensilvânia, considerando os Think Tanks brasileiros mais citados e os dividiu em quatro categorias: Acadêmico; Governamentais; Pesquisa por contrato; Advocacy político. Os seguintes Think Tanks foram identificados como governamentais: O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cuja ênfase está na economia, desenvolvimento, democracia etc.; a FUNAG, voltada para a política externa; a FIOCRUZ, que tem como foco a saúde; a FUNDAJ, focada na educação e cultura; por último, a ESG, que trata da defesa nacional e estratégia.

Assim, tem-se admitido que instituições ligadas aos governos, universidades e partidos sejam consideradas Think Tanks. O *Think Tanks and Civil Societies Program da Universidade da Pensilvânia*, desde seu segundo relatório, considera o Ipea um dos Think Tanks mais importantes da América Latina e Caribe e, em 2014, criou subtipos para classificação dos Think Tanks que incluíam instituições ligadas aos governos. Por

consequente, em 2017, o Ipea apareceu como o 10º Think Tank mais influente das Américas do Sul e Central (Teixeira e Lobo, 2018, p. 256).

Os Think Tanks podem ser entendidos como uma ligação entre conhecimento e poder, ciência e política. Assim, tratar da produção teórica de um Think Tank estatal pode ser uma forma de entender melhor as ideias que subsidiam as decisões governamentais em relação às políticas públicas. Nesta pesquisa, buscamos entender como políticas públicas para mulheres têm sido enquadradas pelo Estado por meio do Ipea, um Think Tank estatal, de modo a retratar as disputas em torno das ideias que assessoram a elaboração de políticas públicas para as mulheres no Brasil.

2.2 Apresentação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Um Think Tank Estatal

O Instituto de Pesquisa Econômica (Ipea) surge em 1964, no período militar, com o nome de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea). Três anos depois, torna-se o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mas não como o conhecemos hoje. A data de origem do Ipea é controversa: há os que entendem que ele surgiu em 1964, como Epea, para depois se tornar Ipea em 1967; há, ainda, os que consideram o nascimento da Instituição somente com a criação de sua sede e foro em Brasília, o que também não tem uma única data como dia oficial. A mudança da instituição, na prática, foi em 1971, já o decreto que oficializou a transferência é de 1976. Uma justificativa plausível para desconsiderar a fundação da Instituição como sendo em 1964 é a possível associação com o golpe militar do mesmo ano, todavia, a data de fundação como sendo em 1964 ainda é a mais aceita (Nunes, 2017, p. 65).

O Ipea surge como uma instituição voltada para pesquisas econômicas⁵, mas atualmente não é mais assim. A pluralidade de pesquisadores faz com que o caráter puramente econômico da instituição seja questionável (Nunes, 2017, p. 19). Os pesquisadores do Ipea, em sua maioria, formaram-se nas universidades e continuam a atuar como acadêmicos. Todavia, o fazer pesquisa dentro do Ipea confere algumas especificidades: “[...] a noção de que os ‘pesquisadores universitários’ escrevem ‘o que querem’, com ampla “liberdade” é colocada em contraposição a uma escrita com temas

⁵ O primeiro trabalho do Ipea foi elaborar programas básicos e diagnósticos para o desenvolvimento econômico da relevância do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) entre as décadas de 1960 e 1970.

“pautados pelo governo” por parte dos ipeanos” (Nunes, 2017, p. 38), embora os pesquisadores não sejam obrigados a opinar de forma x ou y sobre os temas propostos.

Um valor de origem do Ipea identificado na releitura democrática feita pelos fundadores no período pós ditadura era a pluralidade de ideias, estabelecimento de vínculos acadêmicos e com organizações não governamentais (D’Araújo, Farias e Hippolito, 2005). No contexto ditatorial, contudo, tais características eram diluídas no autoritarismo que continha as divulgações do Epea/Ipea, despolitizando os debates, divergências e utilizando a instituição como fonte de legitimação para o regime (Teixeira e Lobo, 2018, p. 237). Atualmente, a liberdade é entendida como um requisito para a instituição, como expresso pelos pesquisadores do Ipea entrevistados na etnografia de Teixeira e Lobo (2018). Do mesmo modo, também é admitido que a falta de processos de produção precisos, junto à falta de hierarquia e excesso de individualismo, pode fragilizar a instituição ao não declarar de forma bem definida as prioridades de pesquisa.

Durante o regime militar, o Ipea foi usado pelo regime para realizar um tipo de pesquisa que trouxesse resultados diretos para a economia do país. Contudo, tanto em contextos democráticos como nos ditatoriais, o modo como elaboram políticas nas quais os governos baseiam suas decisões não está explícito. Assim, estimar o quanto cada decisão levou em consideração das pesquisas do Ipea é uma missão complexa, pois “O decisor[...] escolhe. Implícita ou explicitamente indica que a decisão foi baseada em estudos científicos e técnicos, mas o quanto esses trabalhos implicaram na decisão final é um mistério, um segredo” (Nunes, 2017. p. 77).

Apesar disso, na história do país, é possível ver a influência dos estudos do Ipea sobre as ações dos governantes. Nos anos 90, por exemplo, os dados sobre a pobreza no país fizeram com que a Instituição ganhasse notoriedade. Itamar Franco teve como principal feito na área social a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. A base para sua ação foi um trabalho do Ipea, realizado por pesquisadores da Coordenação de Políticas Sociais de Brasília. O Mapa da Fome trouxe o dado de que 32 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha da pobreza e foi base para que houvesse mobilização social e ações públicas voltadas à temática. O Mapa da Fome colocou pela primeira vez um problema social extremo no centro dos debates, com esse estudo o nome do Ipea ficou em evidência e os investimentos na instituição aumentaram (Cunha, 2018, p.150).

Os anos se passaram e a instituição permaneceu, apesar das mudanças nos contextos políticos. Com o passar dos anos, houve o fortalecimento das pesquisas, dos programas de pós-graduação, das associações científicas, a maior presença de especialistas nos ministérios, o fim do milagre econômico e a “década perdida” de 80, redemocratização, Constituição de 88, implementação de um Estado mínimo com Collor, estabilização econômica com FHC, privatizações, governos de Lula e Dilma, que trouxeram maior intervenção do Estado, e ampliação da participação sociedade civil nas decisões do governo. Essas mudanças fazem parte da história do Ipea desde sua origem e influenciaram a estrutura organizacional da instituição (Teixeira e Lobo, 2018, p. 238).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é um campo de disputas e tensões. Além das várias definições atribuídas aos Think Tanks, como já tratado anteriormente, ao Ipea ainda podemos acrescentar a seguinte ambiguidade: a instituição é uma produtora de pesquisas para o governo ou para o Estado? Com tais atributos, o Ipea impacta os processos estatais de forma complexa.

Atualmente, o Ipea tem como competências:

- I - Promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira;
- II - Analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira;
- III - realizar estudos prospectivos de médio e longo prazo;
- IV - Disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência;
- V - Fomentar e incentivar a pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável; e
- VI - Realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao Governo Federal nas áreas de sua competência.⁶

As competências do Ipea sugerem que, como instituição de Estado, ele não deveria estar a serviço de um governo ou de outro, pois a produção de conhecimento da instituição é voltada para assessoria do Estado em suas decisões, independente do governo. Como exposto em sua missão: “Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao

⁶Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/atribuicoes-e-competencias-menu> acesso em 03/09/2023.

Estado nas suas decisões estratégicas”. Entretanto, a autonomia em relação aos governos tem sido objeto de debates até mesmo no legislativo, em que foi proposta a PEC/27 de 2021, que visa definir Ipea, Inep, IBGE, Capes e CNPq como instituições permanentes de Estado, definindo também as formas de indicação de seus dirigentes. A proposta tem o objetivo de salvaguardar a autonomia dessas instituições, pois, como descrito no texto da PEC:

Não obstante, o que temos visto como tendência recorrente nas últimas décadas, e que nos últimos três anos tem se agravado, é uma grande instabilidade, ingerência política e descontinuidade administrativa em entidades produtoras de informações oficiais, principalmente de estatística e geografia, de estatísticas e avaliações educacionais e de informações econômicas e avaliação de políticas públicas.⁷

[...] Para evitar a descontinuidade e a desqualificação das informações oficiais, é necessário construir uma proteção legal mais robusta para essas entidades, no mesmo modelo das Agências Reguladoras e do Banco Central, o que significa lhes conferir autonomia técnica, administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial para desempenhar suas atribuições legais e subsidiárias referentes às previsões constitucionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atuando como instituições típicas de Estado.

A importância do Ipea também pode ser visualizada ao considerarmos o interesse dos governos sobre ele nos últimos anos. Denúncias de assédio por parte dos funcionários e planos de unificar o Ipea ao IBGE, a fim de formar um grande “laboratório de ideias” para o governo, aconteceram.⁸

Assim, o Ipea auxilia a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas com seus estudos, sendo um Think Tank importante para o país. Mas no Brasil, diferente do exterior, análises sobre a pesquisa aplicada ao planejamento governamental e seus impactos são relativamente poucas. O estudo dos Think Tanks brasileiros, portanto, é um rico objeto de investigação, visto que ideias importam e os Think Tanks ajudam na sua propagação.

⁷PEC 27/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9014229&ts=1656632310802&disposition=inline> . Acesso em 16/11/2023

⁸ 2 O TEMPO. Governo vai integrar IBGE e Ipea para montar 'laboratório de ideias' econômicas, 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/coronavirus/governo-vai-integrar-ibge-e-ipea-para-montar-laboratorio-de-ideias-economicas-1.2355907> Acesso em 16/11/2023

THE INTERCEPT BRASIL. Servidores acusam Paulo Guedes de enquadrar IBGE e Ipea em ano eleitoral, 2022. Disponível em: <https://theintercept.com/notas/paulo-guedes-ipea-ibge-mudanca-competencia-militares-bolsonaro/> Acesso em 16/11/2023

Considerando o que foi dito sobre o Ipea, o instituto foi escolhido como objeto de investigação dada sua relevância para a elaboração e análise de políticas públicas no país. A instituição é uma referência antiga e por meio dela são divulgados dados estatísticos, argumentos favoráveis e contrários às reformas, bem como alterações e criação de políticas públicas. Dentre as reflexões trazidas pelo Ipea, estão as relacionadas às políticas públicas para as mulheres. Assim, ao buscarmos entender o que o Estado pensa sobre questões de gênero ao elaborar políticas públicas, deparamo-nos com o Think Tank estatal, que divulga tais pensamentos por meio de suas publicações, e optamos pela análise das obras publicadas por ele.

3 METODOLOGIA

Por meio da análise de documentos, especificamente das publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), é possível investigar a evolução de conceitos, grupos, comportamentos e mentalidades ao longo do tempo (Cellard, 2008). Por isso, esta pesquisa faz uma análise documental. É importante diferenciar as pesquisas de tipo bibliográficas das pesquisas documentais. Ambas possuem o mesmo objeto de investigação, isto é, o documento, o que pode gerar confusão. Oliveira (2007), então, difere a pesquisa documental da pesquisa bibliográfica ao defender que a pesquisa bibliográfica é uma forma de estudo de documentos do meio científico sem precisar analisar os fatos ou fenômenos da realidade, enquanto a pesquisa documental refere-se a materiais que não necessariamente foram tratados cientificamente. Na pesquisa bibliográfica, o material analisado é a fonte secundária de dados, enquanto na pesquisa documental é a fonte primária.

Assim, o corpus empírico desta pesquisa é formado pelas publicações do Ipea sobre políticas públicas para mulheres que foram analisadas enquanto fonte primária dos dados. Contudo, é preciso admitir que a produção dessas instituições é vasta, sendo impossível a análise de todas elas num período de dois anos, por isso, um dos procedimentos metodológicos foi a definição de uma amostra.

Não é viável para esta pesquisa realizar uma amostra probabilística, visto que há um tema específico a ser tratado. Portanto, a amostra é definida por meio dos critérios formulados a partir do problema analítico. Foram selecionadas as obras que tratam de forma central de políticas públicas para mulheres, considerando o momento em que foram produzidas, ou seja, qual era o governo vigente no ano da publicação (Governos Lula 2003 – 2010; Governos Dilma 2011 – 2016; Governo Temer 2016 – 2018 e Governo Bolsonaro 2019 – 2022). Isso, porque uma hipótese norteadora para esta pesquisa foi a de que poderiam existir enquadramentos diversos sobre as políticas públicas para as mulheres de acordo com cada governo e, até mesmo, no interior de um mesmo mandato.

A amostra de obras do Ipea foi retirada do repositório do conhecimento⁹ da instituição (<https://repositorio.ipea.gov.br/>). Foram diversas tentativas até chegarmos à amostra final, pois, no meio do percurso de construção da amostra, em 2022, o site do

⁹ No Repositório do Conhecimento do Ipea estão agrupadas e classificadas todas as publicações da Instituição.

Ipea passou por alterações. Uma amostra inicial foi esboçada a partir do portal antigo da instituição ¹⁰. Nesse site, ao buscar pelas palavras gênero e mulher no campo de buscas, constavam como resultados 142 e 160 obras, respectivamente. Já no site novo, ao buscar as mesmas palavras, o número de publicações foi exponencialmente maior. Ao buscar pela palavra gênero, obtivemos 2585 resultados e, ao buscar pelo termo mulher, foram 2969, considerando todas as publicações da instituição disponíveis no repositório. Todavia, os filtros de busca, em ambos os sites (antigo e novo), não eram precisos. Dos resultados que retornavam ao utilizar os filtros fornecidos pelo site, muitos não faziam parte do recorte de pesquisa aqui proposto, isto é, não faziam nenhuma referência à formulação de políticas públicas para as mulheres.

Se, por um lado, os filtros de busca do site não estavam “calibrados” o suficiente, por outro, a organização do novo repositório possibilitou a “busca facetada”, o que nos auxiliou na construção da amostra. O site do repositório do conhecimento do Ipea apresenta, em sua página inicial, a possibilidade de navegação por meio das coleções temáticas apresentadas por uma nuvem de palavras (figura 1), na qual o destaque fica para a economia, administração pública, desenvolvimento social, enquanto nas margens estão temas como alimentação e nutrição, transportes, comércio interno e outros (não inclui nenhuma referência a políticas para mulheres). Além disso, é possível explorar as publicações por meio da busca facetada de acordo com a autoria, assunto, data de publicação e tipo de publicação¹¹ (figura 2). Dentre os autores que aparecem como opção de busca, estão o Ipea e o Ipea junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), já na busca facetada por tipo de publicação é possível visualizar todos os Textos para Discussão (TDs) e Notas Técnicas (NTs) publicados pela instituição.

¹⁰ Portal antigo do Ipea Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357 Acesso em: 16/08/2023

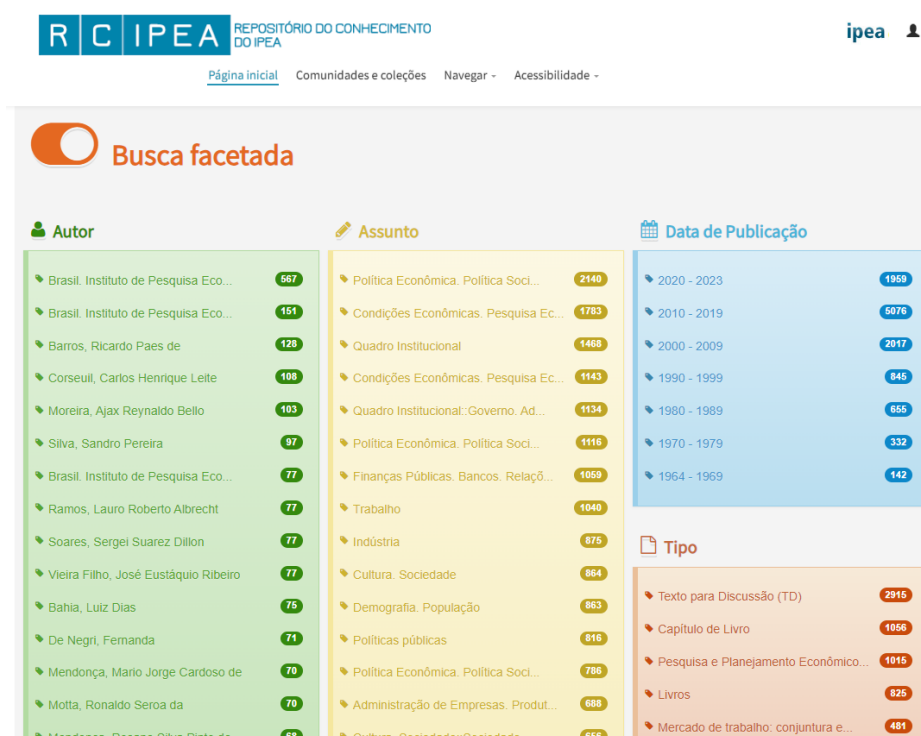
¹¹ Repositório do conhecimento Ipea, Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/> Acesso em: 16/08/2023

Figura 1- Coleções temáticas do Repositório do Conhecimento do Ipea



Fonte: Repositório do conhecimento Ipea disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/> . Acesso em: 03/08/2023.

Figura 2 - Busca facetada do Repositório do Conhecimento do Ipea



Fonte: Repositório do conhecimento Ipea disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/> . Acesso em: 03/08/2023.

A busca facetada por autor e por tipo de publicação foi utilizada para a construção da amostra devido ao nosso principal objetivo de pesquisa: entender como o Estado, por meio dos trabalhos publicados pelo Ipea, tem enquadrado políticas públicas para mulheres nos últimos 20 anos. Assim, justifica-se a análise das publicações consideradas como de

autoria do Ipea. As NTs e TDs, por sua vez, não constam nas publicações classificadas como de autoria da instituição, mas optamos também pela análise desses documentos devido a sua importância na história do Ipea e da própria pesquisa, que teve como base de construção de sua hipótese um TD e uma NT, ambos publicados num contexto de discussões acaloradas sobre a reforma da previdência e a idade de aposentadoria diferenciada para homens e mulheres. Além disso, as publicações do Projeto Retrato das desigualdades de gênero e raça não estão no repositório do conhecimento da instituição, mas em site próprio (<https://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html>). Deste site, selecionamos os livretos, livros e dossiês publicados pelo Ipea.

Por meio da busca facetada, disponibilizada no repositório do conhecimento do Ipea, foi possível visualizar as obras de acordo com o tipo de publicação e governo vigente no momento de publicação. Assim, construímos uma amostra de 110 obras, publicadas entre 2003 e 2022¹². As obras foram selecionadas a partir da análise de seus títulos e resumos. Foram selecionadas somente publicações voltadas, especificamente e de forma central, para a discussão sobre políticas públicas para mulheres.

3.1 Enquadramentos Interpretativos

A fim de entender e sistematizar as perspectivas presentes nas obras analisadas, utilizamos a ideia de enquadramento. Mas o que é enquadramento? Para Goffman, o enquadramento ou frame seria um conjunto de princípios de organização, que governam acontecimentos sociais e o envolvimento dos indivíduos neles (Goffman, 1986, p.10- 11). É assim que a situação é definida. Os frames não são simplesmente estratégias para influenciar os interlocutores, mas uma estrutura de sentido formulada a partir do encontro dos sujeitos de determinada situação (Mendonça e Simões, 2012).

Em geral, o conceito de frames é utilizado de três formas. Primeiramente, há os estudos voltados para a situação comunicativa, nos quais são investigadas as formas como as mensagens metacomunicativas participam de sua definição. A segunda abordagem engloba pesquisas que utilizam o enquadramento como uma forma de realizar análises de conteúdo discursivo, observando os enunciados e suas questões. Por fim, a terceira forma de utilizar os frames está voltada para os *frame effects* produzidos pelo uso estratégico dos discursos. Esta pesquisa se insere na segunda perspectiva, em que a noção de

¹² As obras inventariadas estão distribuídas por tipo de publicação e governo na tabela 1 (página 55), além de terem sido exploradas na exposição dos resultados no quarto capítulo deste trabalho.

enquadramento contribui para a realização de análises de conteúdo. Essa abordagem está voltada para como as percepções enquadram o mundo e o foco é o conteúdo dos discursos. Esse tipo de análise pode contribuir para a compreensão de controvérsias públicas e processos diacrônicos de alteração de quadros. Ademais, a utilização da noção de enquadramento possibilita o manejo de dados vastos e complexos (Mendonça e Simões, 2012).

A ideia de frame é muito utilizada por pesquisadores dos movimentos sociais, contudo, também tem sido utilizada no campo das políticas públicas. Rein e Schon, ao publicarem o artigo *Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice* em 1996, trataram da ideia de que os frames são narrativas genéricas, que guiam a análise e a ação em situações práticas. Assim, é construída a ideia de *frame-critical policy analysis*, isto é, o entendimento do discurso político utilizado para validar propostas e justificativas, compreendendo os diferentes frames em disputa. Do mesmo modo, por meio dos frames é possível visualizar como a assimilação de uma questão se deu com o passar do tempo ou se as soluções e propostas para os problemas mudaram, num “reframing” (Guaranha, 2021, p. 74). Já no Brasil, Mario Fuks (2000) tratou da dinâmica argumentativa dos conflitos dando à argumentação o papel principal na disputa em relação à caracterização de assuntos de interesse público. Nos estudos sobre gênero, por sua vez, destacam-se alguns trabalhos, como o de Ferre (2003), que utilizou a ideia de frame para entender a influência deles quanto à legalização do aborto nos Estados Unidos e na Alemanha.

Os significados de igualdade de gênero têm sido debatidos há tempos. Existem diferentes visões acerca do que é igualdade/desigualdade de gênero, cada uma delas com formas diversas de lidar com o problema, dando origem a diferentes políticas públicas. A igualdade de gênero pode ser entendida como a busca por igualdade de oportunidades, por exemplo, ou como a transformação de toda a estrutura que determina o que é ser homem ou mulher (Walby, 2005). Um exemplo de diversidade no entendimento sobre o que é desigualdade de gênero pode ser visualizado quando a desigualdade é entendida como “mulheres atrasadas em relação aos homens” ou como “homens dominando posições de poder e excluindo as mulheres”, essas duas interpretações podem gerar soluções distintas para o problema de desigualdade. Tal problema pode ser “solucionado” por meio do implemento de medidas que busquem a mudança dos representantes homens

na política, do mesmo modo, pode ser requisitado às mulheres que mudem para que não sejam mais atrasadas (Verloo e Lombardo, 2007, p.35).

Considerando igualdade/desigualdade de gênero como algo de múltiplos significados, é preciso reformular as ferramentas de pesquisa para analisar tais questões. Inicialmente, o campo de estudos comparativos de políticas públicas não estava voltado para questões de gênero, fazendo-se necessário a elaboração de novas teorias sobre esse tema (Htun e Weldon, 2010, p. 208). Para explicar as variações globais em políticas voltadas para a igualdade de gênero, a *Critical Frame Analysis* - ou Análise Crítica de Enquadramentos - foi utilizada para examinar as dinâmicas de poder relacionadas ao discurso na elaboração de políticas públicas, verificando diferentes representações que os atores sócio-políticos fornecem sobre problemas e suas soluções (Haar e Verloo, 2005, P.1).

Assim, a metodologia de Análise Crítica de Enquadramentos provém arcabouço teórico e metodológico para o estudo profundo de enquadramentos diversos, considerando diferentes dimensões da política e dos discursos. Como definido por Verloo (2004) os enquadramentos podem ser entendidos como uma forma de organização de ideias, antes desagregadas e desconexas, que gera um problema coerente para o qual se buscam soluções. Os estudos sobre enquadramentos, então, são uma busca pela compreensão do que é entendido por problemas públicos e quais soluções são colocadas para eles. A autora ainda considera que há além da construção a reconstrução desses enquadramentos, visto que, não são estruturas rígidas. A análise de enquadramentos, no que se refere à construção de políticas públicas para as mulheres, parte da conjectura de que existem diferentes definições para o que é igualdade/desigualdade de gênero, com o intuito de tornar explícitas as interpretações sobre o tema, definições do problema e soluções encontradas. A análise da diversidade de enquadramentos de igualdade/desigualdade de gênero pode captar eventuais inconsistências políticas nos discursos sobre políticas públicas para mulheres.

Assim, diagnósticos, prognósticos, voz, localização, mecanismos e equilíbrio entre diferentes partes de um texto político fazem parte da estrutura do enquadramento de política pública. De todo modo, no estudo de enquadramentos, há a procura pelo entendimento do que é o problema da desigualdade de gênero e qual a solução para este

impasse, visando a exposição de enquadramentos que operam na formulação de políticas públicas (Verloo e Lombardo, 2007).

A análise crítica de enquadramentos tem sido utilizada principalmente nos estudos sobre a diversidade de significados de igualdade de gênero pela Europa, mapeando as diferentes formas de se enquadrar um problema. Essa abordagem, contudo, não consiste em identificar quantitativamente enquadramentos majoritários ou minoritários, mas as nuances de tais enquadramentos (Verloo e Lombardo, 2007, p. 37). Essa metodologia permite a visualização de processos de exclusão, que existem na formulação de discursos sobre políticas públicas, por meio da identificação de como eventuais estratégias discursivas podem modificar processos de elaboração dessas políticas, visto que:

[...] os quadros de políticas que operam tanto explicitamente e implicitamente no discurso dos atores políticos levam estes últimos a selecionar e focar a atenção em certas questões, argumentos e atores, enquanto ao mesmo tempo ignorar ou marginalizar os outros. A consciência das inconsistências e exclusões nos discursos políticos pode ser uma ferramenta poderosa tanto para aprimorar a formulação de políticas de gênero e minimização de processos de exclusão (Verloo e Lombardo, 2007, p.38)

Os problemas políticos são construídos de modo a influenciar as relações entre Estado e sociedade. Assim, as formas como os problemas são construídos não são neutras e alteram a sociedade (Muller, 2000). Fischer e Forester (1993, p. 2) propõem em seu livro, *The Argumentative Turn in Policy Analysis And Planning*, a ideia de que a linguagem não apenas retrata, mas também cria políticas públicas. É preciso considerar que a política influencia o modo como as pessoas se sentem e veem problemas sociais (Bacchi, 2016, p.231).

A análise de enquadramentos não ignora o fato de que existem condições específicas que podem prejudicar políticas públicas, mas entende que essas condições não podem ser discutidas sem considerar o elemento de interpretação relacionado a elas, os enquadramentos. Tal interpretação inclui diferentes visões sobre as causas dos problemas, os responsáveis por ele e, por conseguinte, quem ou o que deve mudar (Bacchi, 2016, p. 224).

Outra questão que se coloca, ao tratar de igualdade/desigualdade de gênero e a construção de políticas públicas para mulheres, refere-se a quem deve falar nos debates políticos. Um ponto de tensão nessa questão, que se tornou mais evidente com a transversalidade de gênero nas políticas públicas, está entre a “expertise” e a democracia (Verloo e Lombardo, 2007, p.26). Os debates acerca da dicotomia entre “expertise” e “democracia” têm deixado evidente a importância das vozes nos debates públicos (Walby, 2005). A inclusão da análise de “quem fala” ao tratar dos enquadramentos permite a identificação de quais vozes têm mais poder de inclusão nos debates sobre políticas públicas, definição dos problemas e das soluções em textos oficiais (Verloo e Lombardo, 2007, p.34).

Em suma, nesta pesquisa entendemos os enquadramentos como uma forma de representação de problemas e situações que privilegia certos aspectos em detrimento de outros, de modo a defender uma perspectiva específica sobre os problemas públicos. Assim, a maneira como uma situação é enquadrada confere a ela sentidos diversos, o que, por consequência, pode gerar soluções diversas para um mesmo problema. Ao tratar dos enquadramentos utilizados na elaboração de políticas públicas para as mulheres no Brasil, podemos retratar disputas em torno da construção de políticas com um viés de gênero ou identificar tendências predominantes. Por isso, consideramos a análise de enquadramentos uma ferramenta adequada para conduzir a análise do material empírico desta pesquisa.

O projeto *Multiple Meanings of Gender Equality* (MAGEEQ), referência na análise de políticas públicas para as mulheres, utilizou como guia para a apreciação dos materiais as perguntas apresentadas por Verloo e Lombardo (2007, p.47) na obra *Multiple Meanings of Gender Equality* (2007). Do mesmo modo, pesquisadoras brasileiras, como Marcondes (2019), Guaranha (2021) e Tavares (2022), ao utilizarem a metodologia dos enquadramentos para seus estudos, adaptaram as questões descritas por Verloo e Lombardo (2007, p.47) para seus trabalhos. Assim, a fim de orientar a codificação dos materiais apresentados pelo Ipea, também adaptamos as questões apresentadas como guia de análise dos enquadramentos por Verloo e Lombardo (2007, p.47) e elaboramos o Quadro 1. No quadro, temos duas categorias maiores: a de diagnóstico e prognóstico. A primeira refere-se à etapa de identificação de uma questão a ser tratada por meio de políticas públicas, enquanto o prognóstico refere-se às soluções propostas para o que é identificado como problema. Isso, porque trabalhar com a ideia de enquadramentos na

análise de políticas públicas implica em identificar o que é apontado como problema, como causa, como solução, quais ações são colocadas como uma forma de obter esta solução, além de observar como a igualdade/desigualdade de gênero tem sido abordada.

Quadro 1 - Guia para Análise das publicações do Ipea.

DIAGNÓSTICO	
Problema	O que é apontado como problema?
Causa	O que é apontado como causa/s?
Gênero/Mulher	Como gênero e mulher são entendidos?
PROGNÓSTICO	
Solução Ações	Como o problema será resolvido? Quais ações serão tomadas? Quais estratégias serão adotadas?
Gênero/Mulher	Como gênero e mulher são entendidos?

Fonte: elaboração própria a partir de Verloo e Lombardo (2007, p. 47), Marcondes (2019, p. 167, Guaranha (2021, p. 94) e Tavares (2022, p. 65).

A partir do quadro 1, buscamos os enquadramentos presentes nas obras publicadas pelo Ipea entre 2003 e 2022. Procuramos nas publicações o que era apresentado como problema, as soluções propostas para sua resolução, bem como observamos como gênero e desigualdade/igualdade de gênero estavam sendo mobilizadas nas publicações. A partir dessa análise, identificamos dois enquadramentos, apresentados no capítulo quatro, no qual são discutidos os resultados da pesquisa.

4 DESBRAVANDO O UNIVERSO EMPÍRICO: ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES DO IPEA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES (2003-2022)

Ao explorar o universo empírico desta pesquisa de mestrado, considerando o período de 2003 a 2022, deparamo-nos com um número exorbitante de publicações realizadas pelo Ipea em suas várias linhas editoriais, são ao todo 2875 obras¹³. Destas quase 3 mil obras, selecionamos 110, considerando somente aquelas cuja discussão central estava relacionada a políticas públicas para as mulheres, já que o objetivo da pesquisa não é entender tudo o que o Ipea publicou sobre gênero. Tendo em vista a hipótese inicial da pesquisa, isto é, a de que poderíamos encontrar obras com diferentes enquadramentos das políticas públicas para as mulheres em cada governo, o tipo de publicação não é o ponto central da análise. Ainda que, como se verá mais adiante, não foi possível ignorar a existência das diversas linhas editoriais do Ipea, pois o site da instituição, no qual estão os trabalhos que compõem o material empírico da pesquisa, está organizado por tipo de publicação.

O caminho que trilhamos para a construção da amostra de obras analisadas passou por diferentes estradas. Nessa analogia, podemos entender as estradas como os diferentes tipos de publicação do Ipea. Observamos publicação por publicação para identificar as obras que tratavam de forma central sobre políticas públicas para as mulheres. Dentro das possibilidades de busca fornecidas pelo site do Ipea, optamos por analisar os textos classificados como de autoria do Ipea, os textos classificados como de autoria do Ipea junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)¹⁴, as Notas Técnicas (NTs) e Textos para Discussão (TDs).

A escolha das obras classificadas como de autoria do Ipea e de autoria do Ipea junto à Disoc é justificada a partir do próprio problema de pesquisa. Para analisar de que modo o Estado, enquanto produtor e divulgador de pesquisas, pensa políticas públicas para mulheres por meio de um grande e reconhecido Think Tank estatal, é preciso analisar as publicações reivindicadas como de sua autoria. Determinar a autoria de uma obra como

¹³Este número inclui publicações de autoria do Ipea, de autoria do Ipea junto à Disoc, Notas Técnicas e Textos para Discussão.

¹⁴ Não foi possível verificar o porquê de as publicações do Ipea junto à Disoc estarem separadas das demais obras de autoria da instituição. Infere-se que a divisão é uma questão de organização do site da instituição.

sendo do Ipea é uma tarefa árdua, pois autores de fora da instituição podem escrever os textos que serão publicados pelo instituto. Todavia, o fato de determinadas publicações serem classificadas como de autoria do Ipea, mesmo quando assinadas por terceiros, foi um fato que não pôde ser ignorado, porque, de alguma forma, a instituição as está subscrevendo.

Do conjunto de obras cuja autoria é reivindicada pelo Ipea, fazem parte os boletins: Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise; Planejamento e Políticas Públicas (PPP); Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE); a revista Desafios do Desenvolvimento; capítulos de livros e relatórios de pesquisa. Ao todo, somam-se 403 obras classificadas no repositório como de autoria do Ipea e publicadas entre 2003 e 2022. Desse montante, foram selecionadas 53 publicações, que faziam referência, nos títulos e resumos, às políticas públicas para mulheres. A presença das palavras “gênero”, “mulher” e similares - como “feminino” - nos títulos e resumos das publicações nos ajudou na identificação dos textos que traziam discussões sobre políticas públicas para as mulheres.

Já nas publicações do Ipea junto à Disoc, encontramos 135 publicações realizadas entre 2003 e 2022. Dessas, 19 obras trazem debates sobre a igualdade de gênero. Elas são compostas pelo boletim “Políticas Sociais: Acompanhamento e análise”, publicado pela primeira vez em 2000, quando foi apresentado como uma publicação voltada para o acompanhamento de políticas para a promoção dos direitos sociais da população brasileira. Tais publicações se debruçam sobre as ações governamentais realizadas na área social, avaliando-as e situando-as de acordo com o contexto. Apesar de o boletim existir desde 2000, o capítulo voltado para a igualdade de gênero passou a fazer parte da publicação somente a partir de 2007, no segundo governo Lula.

Já os TDs e NTs não são classificados no repositório do conhecimento do Ipea como de autoria da instituição, eles são textos assinados, mas que não poderiam ser deixados de fora da análise, dada a importância desses tipos de publicação. Os Textos para Discussão do Ipea começaram a ser publicados em 1979. Anteriormente, chamados de Textos para Discussão Interna (TDI), eles não tinham como público-alvo a população externa ao Instituto, mas buscavam a promoção de debates entre os ipeanos. Apesar dessa origem, os Textos para Discussão, atualmente, representam uma linha editorial do Ipea com destaque fora da instituição, sendo, de longe, o tipo de publicação com maior produtividade. Até o ano de 2023, as publicações dessa linha correspondiam a mais de 2 mil publicações da instituição, enquanto as obras classificadas como de autoria do Ipea eram 566. Assim, ao

deixar de analisar os TDs, corríamos o risco de perder parte considerável da produção ipeana. Durante o período de 2003 a 2022, foram publicados 1898 Textos para Discussão, dos quais identificamos 25 textos voltados explicitamente para discussões sobre políticas públicas para mulheres.

Atualmente, mesmo nas publicações classificadas como de autoria do Ipea pelo próprio site da instituição, há a assinatura de autores das mais diversas filiações, como acadêmicos, pesquisadores e professores e, em sua maioria, os textos trazem a frase:

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 da Economia.

Desse modo, classificar uma obra como do Ipea ou do pesquisador responsável pela publicação traz ambiguidade. A desvinculação institucional ou não, em determinadas obras, sugere disputas sobre as percepções em torno da instituição. Afinal, é possível uma instituição do Estado ser formada por textos autorais? Contudo, é importante destacar que a publicação de um Texto para Discussão não fica à mercê do critério individual de quem o escreveu, mas passa pelo crivo dos pesquisadores do Ipea, o rigor científico é avaliado antes que um TD seja publicado (Nunes, 2017).

As Notas Técnicas, por sua vez, têm o objetivo de atingir um público amplo de leitores, todavia, a linha editorial não é clara, como apontado por Nunes (2017). A produção de uma NT é influenciada pelo senso de oportunidade, ou seja, é resultado da convergência entre as pesquisas em andamento no Ipea e temas relevantes para o debate público em cada momento. A Nota passa somente pela revisão da Assessoria de Comunicação (Ascom) devido ao caráter de urgência de sua publicação, que não pode perder o calor das discussões. Assim, mesmo que os TDs sejam trabalhos mais individuais, eles passam por mais pessoas do Ipea do que as NTs, que, em tese, têm um caráter mais institucional. Ao todo, o Ipea publicou 426 NTs entre 2003 e 2022. As notas trazem os mais diversos temas - economia, moeda, taxas de câmbio, mercado interno e externo, política de preços e outros – e, dentre essas discussões, estão as relacionadas às questões de gênero. Dessa forma, considerando o título e os resumos das notas, selecionamos aquelas cujo objetivo principal era o de debater políticas públicas para as mulheres. Com isso, obtivemos 07 notas, publicadas entre 2003 e 2022, que tinham como foco discussões sobre políticas públicas para mulheres.

Esses dois tipos de publicação são de linhas editoriais diferentes e ambas trazem a assinatura de quem escreveu, mas podem ser considerados como obras do Ipea, pois não é possível descartar a sua importância, tendo em vista que elas são a “cara do Ipea” (Nunes, 2017; Teixeira e Castilho, 2020). Os TDs e NTs são publicações de grande influência e já foram objeto de estudo de outros pesquisadores, como Rigolin e Hayashi (2013) e Papi et. al (2020), o que evidencia sua importância. As linhas editoriais do Ipea são influenciadas pelo caráter da instituição, que tem como características: autonomia, excelência técnica, vínculo com universidades e governos. Por mais que TDs e NTs não sejam classificados no site da instituição como de autoria do Ipea, eles circulam por meio da e com o nome da Instituição. Além disso, são textos divulgados com o objetivo de influenciar debates públicos. Desse modo, nesta pesquisa buscamos parte de nossa amostra de pesquisa nas NTs e TDs.

O Ipea também conta com as clássicas publicações do projeto “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça” que analisam dados advindos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE e que traz estatísticas referentes a aspectos de gênero e raça. Tais publicações têm o intuito de:

[...] apresentar estatísticas descritivas que possam compor um retrato atual da situação de brasileiros e brasileiras sob a perspectiva das desigualdades de gênero e raça em nosso país, bem como um histórico que permita analisar os principais avanços e continuidades dessas assimetrias ao longo de quase duas décadas.¹⁵

O projeto possui site próprio, no qual estão organizadas as análises agrupadas nos indicadores, infográficos, livretos e livros. Como o objeto de estudo desta pesquisa são as obras escritas pelo Ipea, fazem parte da amostra 04 livretos, 01 dossiê e 01 livro advindos dessa iniciativa.

Assim, chegamos a uma amostra de 110 publicações do Ipea, considerando os textos cuja autoria é assumida pela instituição; Notas Técnicas e Textos para Discussão, devido à sua importância histórica no Ipea; além dos materiais do projeto “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça”.

¹⁵ As publicações do projeto não estão alocadas no repositório do conhecimento do Ipea, mas em site próprio, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html>. Acesso em: 20/08/2023.

Dentro das buscas facetadas por autor e tipo de publicação, optamos por não utilizar os filtros disponibilizados pela instituição¹⁶. Então, verificamos cada obra publicada entre 2003 e 2022 e classificada como de autoria do Ipea, autoria do Ipea junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), Notas Técnicas e Textos para Discussão. Examinamos todas as publicações dessas categorias e, a partir dos títulos e resumos, separamos as que diziam respeito às políticas públicas para as mulheres. Assim, chegamos na amostra de obras apresentada na tabela 1.

Tabela 1 - Amostra de obras do Ipea com conteúdo centralmente voltado para políticas públicas para mulheres

BUSCA FACETADA POR:	LULA 1 (2003 – 2006)	LULA 2 (2007 – 2010)	DILMA 1 (2011 – 2014)	DILMA 2 (2015 – 2016)	TEMER (2016 – 2018)	BOLSONARO (2019 – 2022)	TOTAL
AUTOR: IPEA	10	12	7	3	8	13	53
AUTOR:IPEA (Disoc)	0	6	5	1	2	5	19
NOTAS TÉCNICAS	0	0	2	2	1	2	7
TEXTOS PARA DISCUSSÃO	1	2	3	5	4	10	25
RETRATO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA	2	1	3	0	0	0	6
TOTAL	13	21	20	11	15	30	110

Fonte: Elaboração própria a partir do Repositório do Conhecimento do Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em 08/02/24.

Os números da tabela acima foram construídos a partir do problema de pesquisa desta dissertação de mestrado. Optamos por analisar somente as obras que faziam referências explícitas e tinham como tema central as discussões sobre políticas públicas para mulheres. Desse modo, é possível que outras obras, sobre os mais diversos temas e com os mais diversos títulos e resumos, também discutam questões de gênero, mas não estão na amostra, pois ela se ateve ao conjunto de textos que tratou de maneira central das políticas públicas para as mulheres. A construção da amostra somente a partir de publicações que discutiam diretamente o assunto de interesse da pesquisa se justifica pois,

¹⁶O site do Ipea permite a busca de arquivos por palavras-chave. A princípio, utilizamos essa ferramenta para buscar títulos relacionados a gênero, políticas para mulheres etc. Entretanto, essa tarefa não foi bem-sucedida, pois os resultados da busca traziam obras cujo foco não era a discussão sobre políticas públicas para mulheres, bem como omitia obras voltadas centralmente para o assunto. Assim, verificamos todas as obras disponíveis em cada tipo de publicação, a fim de construir a amostra.

nessas obras, poderíamos visualizar com maior nitidez os enquadramentos dados às questões de gênero pelo Ipea.

Assim, a partir da tabela acima, podemos traçar os primeiros achados da pesquisa. Nos tipos de publicação inventariados, o Ipea publicou quase 3 mil obras entre 2003 e 2022. Desse montante, como já dito anteriormente, selecionamos 110 obras. A quantidade de obras da amostra é uma pequena parte da produção ipeana, evidenciando a marginalidade das discussões acerca das políticas públicas para mulheres dentro do Think Tank estatal. Entretanto, ao longo das últimas duas décadas, houve um aumento nas discussões sobre políticas públicas para mulheres. Ou seja, ainda que marginal, é possível perceber pela última linha da Tabela 1 a tendência crescente de publicações voltadas a discutir, centralmente, políticas para mulheres.

Em relação à quantidade de obras por governo, no mandato de Bolsonaro há o maior número de publicações (considerando somente um mandato): 30 obras. Além disso, nesse período há o maior número de TDs publicados sobre políticas públicas para as mulheres: 10 obras. Já o governo com o menor número de publicações (considerando somente um mandato de quatro anos), é o primeiro governo Lula: 13 obras. Desse modo, infere-se que as discussões sobre políticas públicas para as mulheres se intensificaram no âmbito do Ipea nos últimos anos. Nas NTs, por exemplo, as discussões sobre políticas públicas para mulheres estiveram ausentes até 2011, quando, no primeiro governo Dilma, foi publicada a primeira nota sobre o assunto. A partir desse momento, as discussões sobre gênero nas NTs estão presentes em todos os governos seguintes. Por outro lado, as publicações do Projeto “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça” estão ausentes desde o segundo governo Dilma.

Como dito anteriormente, a diversidade de tipos de publicação do Ipea foi uma questão que se colocou durante a realização da pesquisa. Por isso, foi necessário analisar os materiais considerando dois aspectos: o tipo de obra e o governo vigente no momento da publicação. Para fins de organização e sistematização das leituras realizadas, podemos dizer que trabalhamos nos eixos verticais (governos) e horizontais (tipos de publicação) da Tabela 1 ao analisar o material empírico.

Assim, na próxima seção são apresentados os enquadramentos encontrados a partir da análise das obras que compuseram a amostra. Os enquadramentos 1 e 2 são apresentados de forma sintetizada e serão melhor esmiuçados ao longo das seções

seguintes. Os resultados encontrados em cada tipo de publicação são apresentados agrupados por governo. Apresentamos os resultados considerando os governos devido à hipótese inicial de pesquisa, que foi baseada na possibilidade de encontrarmos entendimentos diversos sobre questões de gênero em diferentes gestões nacionais. Ao final das seções, apresentamos uma síntese dos resultados, agregando uma análise sobre as autorias.

4.1 Interpretando Desigualdades de Gênero: Enquadramentos das Políticas Públicas para Mulheres pelo Ipea

Conforme observamos no material empírico, as publicações do Ipea que tratam de políticas públicas para as mulheres, em geral, reconhecem a desigualdade entre homens e mulheres. Não houve, entre as publicações analisadas, alguma que negasse a desigualdade de gênero. Todavia, encontramos 2 enquadramentos diferentes na forma de abordar essa questão. Ao olharmos com mais atenção as diferenças nos textos sobre políticas públicas para mulheres, é possível visualizar algumas formas de interpretar a desigualdade, de identificar suas causas e solucionar o problema. Assim, foram identificados dois frames, denominados enquadramentos 1 e 2, nas publicações. Sendo o enquadramento 1 majoritário, enquanto o enquadramento 2 foi encontrado em somente um texto específico, publicado em 2019 sobre a reforma da previdência, o mesmo mencionado na introdução.

No enquadramento 1, as discussões estão voltadas para a mulher enquanto sujeito autônomo. O objetivo das publicações que trazem esse enquadramento é, justamente, discutir melhorias para a condição de vida das mulheres e diminuir a violência contra elas. Além de discussões voltadas para o mercado de trabalho, diferenças salariais e questões previdenciárias, as publicações apontam questões estruturais como a causa da desigualdade de gênero. Nessas obras, é comum identificar a presença de palavras como “patriarcado” e “machismo”. Há a busca pela desnaturalização das discrepâncias relacionadas ao gênero, bem como discussões teóricas sobre o feminismo, a visão do Estado sobre a mulher, críticas sobre sua atuação etc. Além disso, a transversalidade de gênero nas políticas públicas é uma pauta recorrente nesses textos, bem como a defesa de uma abordagem interseccional.

Nas obras que fazem parte do enquadramento 1, encontramos publicações que enfatizam a distribuição mais justa de recursos e da riqueza entre homens e mulheres e outras que focam mais nas discussões sobre as injustiças enraizadas em padrões culturais

de representação e de identidade de gênero. Há, ainda, publicações em que as duas ênfases estão igualmente presentes. Podemos associar essas duas ênfases à dupla dimensão, proposta por Fraser (2008), nas formas de combater as injustiças sociais: as políticas de reconhecimento e de redistribuição. No modelo redistributivo, o foco está em medidas econômicas, como redistribuição de recursos, reorganização de dinâmicas do mercado de trabalho etc. No âmbito do reconhecimento, trata-se de afirmar a diferença, reclamadas por grupos subalternizados em padrões culturais, como as demandas vinculadas ao gênero e à raça. Para Fraser, uma política de justiça adequada implica considerar as duas dimensões de forma combinada. Podemos dizer que as publicações do enquadramento 1 afirmam que a redistribuição mais igualitária dos recursos materiais na sociedade exige que as mulheres sejam reconhecidas como um grupo que demanda políticas específicas ou que o marcador de gênero deva estar presente no conjunto das políticas públicas. No enquadramento 1, redistribuição e reconhecimento são dimensões associadas nos textos, ainda que alguns enfatizem mais uma dimensão ou outra.

Já no enquadramento 2, as desigualdades de gênero são reconhecidas, mas a consideração das mulheres como grupo específico na formulação de políticas públicas não apenas é vista como algo que comprometeria a possibilidade de promover a redistribuição, já que o Estado não teria recursos para tanto, como, também, tal consideração acabaria, de forma perversa, por corroborar desigualdades de gênero ao invés de combatê-las. É importante destacar que, como veremos nas seções abaixo, esse enquadramento esteve presente em somente um texto, que tratava da previdência social. Ainda que seja um texto único sobre um tema específico, é importante considerar esse enquadramento, pois ele reflete uma posição importante presente no debate sobre políticas públicas de forma mais ampla, que atravessa distintos campos ideológicos.¹⁷ Podemos dizer que, para esse enquadramento, a consideração de grupos específicos na formulação de políticas públicas seria um obstáculo para a construção de políticas universais de promoção da igualdade.

¹⁷ O texto também esteve presente nas discussões sobre as diferentes idades de aposentadoria de homens e mulheres na reforma da previdência de 2019. O trabalho foi citado durante a exposição de Zélia Pierdoná na audiência pública que tratou da aposentadoria das mulheres. Pierdoná era favorável a igualar as idades de aposentadoria e utilizou a pesquisa do Ipea como referência, evidenciando a importância da publicação. A discussão pode ser encontrada na íntegra no link: https://www.youtube.com/watch?v=4ERoUfQiL_w Acesso em 08/02/2024.

Nas seções seguintes, os conteúdos desses enquadramentos ficarão melhor apresentados nas obras do Ipea. Por hora, apresentamos os quadros 2 e 3, a fim de facilitar a visualização dos enquadramentos 1 e 2:

Quadro 2 - Síntese do Enquadramento 1

O que é apontado como problema?	A naturalização das desigualdades de gênero é apontada como um problema.
O que é apontado como causa/s?	São apresentados fatores estruturais, como a cultura e a ideologia patriarcal e o machismo, presentes no país e que hierarquizam homens e mulheres nas várias esferas da sociedade.
Como gênero e mulher são entendidos?	São entendidos como construções sociais e que, portanto, podem ser desconstruídas.
Como o problema será resolvido?	Por meio de políticas específicas para mulheres, elas devem ser foco nas políticas de forma transversal; É preciso enquadrar as diversas políticas a partir de uma perspectiva de gênero; Por meio da desnaturalização da desigualdade de gênero, será possível combater a desigualdade entre homens e mulheres.

Fonte: elaboração própria

Quadro 3 - Síntese do Enquadramento 2

O que é apontado como problema?	A desigualdade de gênero e a falta de recursos do Estado são apontados como problema.
O que é apontado como causa/s?	A formulação inadequada de políticas universais, por conta de dados incorretos e desperdício de recursos. Políticas específicas para as mulheres podem ser custosas, além de reforçar estereótipos e desigualdades de gênero.
Como gênero e mulher são entendidos?	São entendidos como construções sociais.
Como o problema será resolvido?	Por meio da destinação de recursos para políticas universais, como creches e serviços públicos voltados ao cuidado, a fim de que as mulheres tenham condições de vida mais favoráveis e, por conseguinte, precisem menos de políticas específicas para elas.

Fonte: elaboração própria

A partir dos quadros, podemos observar semelhanças e diferenças entre os enquadramentos. Entre eles, existem alguns pontos em comum. Foi observado, em ambos, que a igualdade de gênero é um objetivo a ser atingido, enquanto a desigualdade é um mal a ser combatido. Esse entendimento da igualdade/desigualdade de gênero foi unânime em todas as publicações analisadas. Do mesmo modo, nos dois enquadramentos

há a busca pela desconstrução de uma noção essencializada do que é ser mulher e de quais atribuições seriam inatas a elas. Ambos os enquadramentos questionam preconceitos relacionados ao gênero. Todavia, no enquadramento 1, o combate à desigualdade se dá, também, ao reconhecer grupos específicos, nesse caso as mulheres, ao elaborar políticas públicas. Por outro lado, no enquadramento 2, a universalização do acesso aos recursos é enfatizada, em detrimento de ações focalizadas, a partir do reconhecimento das diferenças. Além disso, no enquadramento 2, a falta de recursos é apontada como problema e políticas específicas para as mulheres podem ser uma das formas de aumentar a escassez.

Esses dois enquadramentos implicam diversas soluções e ações a serem tomadas para a resolução da adversidade. No primeiro enquadramento, a solução é desnaturalizar as diferenças e, para isso, é preciso que o Estado não seja omissivo e que as políticas considerem o gênero como um tema que demanda políticas específicas, bem como aspectos da cultura e da ideologia patriarcal, visando combatê-las. No segundo, o redirecionamento de recursos é visto como necessário, do mesmo modo que a primordialidade de políticas que abrangem a todos, visando a igualdade.

Em ambos os enquadramentos, o que é ser mulher e os preconceitos em relação ao gênero são colocados como construções sociais e noções essencialistas são criticadas. Contudo, enquanto no enquadramento 1, políticas focalizadas nas mulheres são uma forma de combater a desigualdade de gênero; no enquadramento 2, elas podem ser uma forma de intensificação das diferenças entre homens e mulheres e reprodução das desigualdades.

Assim, considerando esses dois enquadramentos, as subseções a seguir trazem uma apresentação geral das publicações analisadas, considerando o contexto de produção de cada uma delas, isto é, qual era o governo vigente no momento da divulgação da obra. Com isso, buscamos deixar evidente quais eram os principais temas discutidos e enquadramentos presentes em cada governo.

4.1.1 Governos Lula 1 e 2

Durante os dois mandatos de Lula, foram publicadas ao todo 30 NTs sobre os mais diversos temas, mas nenhuma tratava de políticas públicas para as mulheres. Por isso, a análise nesse período está restrita aos TDs, às publicações classificadas como de autoria do Ipea, às publicações classificadas como de autoria do Ipea junto à Disoc e às

publicações do projeto *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. Nos parágrafos a seguir, são discutidos os 03 Textos para Discussão sobre políticas públicas para mulheres, 03 publicações do projeto supracitado, 22 publicações classificadas como de autoria do Ipea e 6 publicações do Ipea junto à Disoc.

Entre 2003 e 2010, durante os primeiros governos Lula, o Ipea publicou, por meio de seus TDs, debates relacionados principalmente às questões econômicas e à redistribuição de recursos como uma forma de reduzir as desigualdades de gênero. Já nas publicações classificadas como de autoria do Ipea, os textos discutiam políticas públicas para as mulheres, enfatizando as desigualdades de gênero, visando a construção da autonomia feminina e denunciando padrões excludentes da sociedade. Nesse contexto, chama atenção as diversas publicações que trazem as questões de gênero articuladas às de raça. A primeira publicação categorizada como de autoria do Ipea, que traz em seu conteúdo discussões sobre políticas públicas para mulheres, é de 2004. O boletim *Mercado de Trabalho n°25* traz três textos sobre gênero e raça. O primeiro, intitulado *Igualdade de Gênero no Trabalho: a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres* (Ipea, 2004), discute gênero e raça a partir da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada com apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

No segundo texto, *Perspectiva de Gênero e Raça nas Políticas Públicas*, o primeiro governo Lula é caracterizado como um momento propício para as discussões de gênero e raça, devido à criação de duas secretarias especiais (uma voltada para a questão racial, outra para a igualdade de gênero) ligadas ao governo federal. Na referida publicação, são elencados fatores que determinam maior ou menor vulnerabilidade de acordo com o sexo e a raça. Desse modo, são classificados como questões determinantes a dificuldade de inserção de mulheres e negros no mercado de trabalho, a desvalorização econômica e social do trabalho de ambos, o acesso desigual a recursos produtivos e a desigualdade de oportunidades para participar do processo de tomada de decisões. Diante disso, é reconhecida a necessidade de incorporar a dimensão de gênero e raça ao tratar de dados sobre os índices de pobreza, além de:

[...] fortalecer as capacidades institucionais dos gestores públicos e demais atores sociais para desenvolverem propostas de política e mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação capazes de promover a igualdade de gênero e raça como um aspecto fundamental das políticas públicas [...] (Ipea, 2004, p.21, grifo nosso).

O boletim *Mercado De Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 37* (Ipea, 2008), também aborda questões de raça e gênero no artigo *Diferenciais de Rendimentos por Sexo e Raça Segundo a Pnad De 2007*.

Com isso, por meio das publicações do Ipea durante o primeiro governo Lula, foi possível visualizar a adesão às discussões que articulavam gênero e raça. Além dos textos de autoria do Ipea trazerem esse tema, em 2004, no primeiro governo Lula, o instituto passou a publicar por meio do projeto *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. A ação tinha o intuito de apontar as desigualdades entre negros e brancos, homens e mulheres no Brasil, a partir dos indicadores das mais diversas áreas, como: educação, mercado de trabalho, acesso a bens e serviços etc. A iniciativa destacou a situação das mulheres negras vítimas do racismo e do sexismo simultaneamente, evidenciando a preocupação com a interseccionalidade. A primeira edição do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* do Ipea (2004) trouxe os dados de forma descritiva, apontando como, em cada área, a raça e o gênero afetam os indicadores que apontam as dificuldades de mulheres e negros no país. Com essa publicação, podemos dizer que o Ipea procurou disponibilizar dados para o debate público que evidenciassem como raça e gênero estruturam, de forma combinada, as desigualdades no país.

Mas, para além dos dados, essas publicações também traziam discussões conceituais. Na segunda edição do *Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça*, publicada em 2006, há uma definição da igualdade pela qual se deve buscar:

É importante salientar que a igualdade da qual se fala aqui traz como pressuposto a idéia de respeito à diversidade. Isso significa a “igualdade na diferença”, ou seja, implica assumir que para que todos tenham assegurado o seu direito à igualdade, é necessário que se considerem as diferenças de cada grupo (Ipea, 2006, p.4).

Assim, as informações apresentadas evidenciam as desigualdades persistentes na sociedade brasileira e que deveriam ser combatidas. Aos três poderes, são atribuídas as tarefas de formular as políticas necessárias para a construção a igualdade, bem como responsabilização e punição para atos discriminatórios.

Na terceira edição, publicada no segundo governo Lula em 2008, novos atores surgem: o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). A edição também passou a incluir novas discussões, como dados sobre programas de distribuição de renda e uso do tempo. Nas referidas publicações do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* do

Ipea, é reconhecida a necessidade de lançar luz sobre as desigualdades de sexo e cor para que ações públicas sejam tomadas. As discussões sobre raça e gênero são realizadas a partir do enquadramento 1. Nesse sentido, foi possível observar a busca pela igualdade de gênero e raça na sociedade brasileira, visto que as publicações visam denunciar índices alarmantes de desigualdade entre homens e mulheres, negros e brancos.

Além das questões de gênero e raça, durante os dois primeiros governos Lula, as relações entre gênero e economia se fizeram presentes, especialmente nas edições da revista *Desafios do Desenvolvimento* (Ipea, 2007). Nas publicações, foi possível observar a defesa por um orçamento nacional mais favorável às políticas públicas para mulheres, para que o Estado pudesse arcar com os custos da promoção da igualdade de gênero. Outro tema abordado na revista, em edição publicada em 2007, foi a violência contra a mulher. A publicação traz uma discussão sobre a Lei Maria da Penha e questiona o bordão “em briga de marido e mulher não se mete a colher” a partir da frase da deputada Jandira Feghali, relatora do projeto: “Dois pontos no rosto. Quatro pontos na mão. Três pontos na perna. Vários pontos na alma. Um ponto final” (Ipea, 2007, p.29).

As relações entre gênero e mercado de trabalho também se fizeram presentes no boletim *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 41*, de novembro de 2009, por meio no texto *Aumento da Participação de Mulheres no Mercado de Trabalho: Mudança Ou Reprodução Da Desigualdade?* que trata do mundo do trabalho e das desigualdades de gênero presentes nele. No texto, ao mercado de trabalho é atribuída a possibilidade de ser um meio de construção de autonomia, de reconhecimento social, acesso a bens de consumo, elevação da autoestima etc. Desse modo,

[...] a mulher que não obtém um posto no mundo do trabalho dificilmente conseguirá romper com as desigualdades existentes no âmbito doméstico; [...] É na ruptura deste ciclo vicioso que pode ser encontrada uma das chaves para a promoção de autonomia e empoderamento das mulheres e de maior equidade no mundo do trabalho (Ipea, 2009, p.36).

Já nas publicações classificadas como de autoria do Ipea junto à Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), a violência contra a mulher é identificada como um tema caro ao governo federal. Desse tipo de publicação faz parte o boletim *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, que a partir de 2007 passou a ter um capítulo intitulado *Igualdade de Gênero*. Desse modo, o capítulo que inaugura a seção dedicada à igualdade de gênero trata dos principais fatos que marcaram o ano de 2006 em relação ao assunto,

bem como traz um acompanhamento e análise dos programas relevantes para a área e seus resultados (Ipea e Disoc, 2007). Assim, aborda-se a promulgação da Lei Maria da Penha e seus efeitos, as eleições de 2006, a sub-representação das mulheres na política e a convocação da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM). Também são avaliadas as ações referentes aos eixos de atuação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), os quais englobam a autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania, educação não sexista, saúde feminina, direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à violência.

As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres continuam a aparecer nos boletins seguintes, bem como relatos referentes às ações propostas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Nesse sentido, são analisados os eixos de atuação propostos e as atividades da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal. As ações governamentais voltadas para a promoção da igualdade de gênero são analisadas criticamente nos boletins, que trazem relatos detalhados das ações governamentais e dos contextos nos quais elas aconteceram.

Chama atenção as discussões frequentes sobre o aborto. Os boletins, mesmo quando trazem discussões sobre constitucionalidade de determinadas leis, juventude etc., apresentam, de alguma forma, o tema da descriminalização do aborto. No boletim publicado em 2008, retrata-se a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres de 2007 e a marcha contrária à descriminalização do aborto, que ocorreu às vésperas do evento em Brasília. Como indica a publicação, o objetivo dos manifestantes era o de barrar o Projeto de Lei (PL) nº 1.135/1991, que retira o artigo 124º do Código Penal, o qual prevê o crime de aborto. A manifestação às vésperas do evento não é vista como fruto do acaso, mas do rechaço às discussões propostas na Conferência, que se tornou marco para a luta pela igualdade de gênero no Brasil e um local propício para as discussões sobre a descriminalização do aborto. Além do relato sobre a manifestação e o evento, o texto do Ipea reflete sobre a laicidade do Estado, afirma que de acordo com este princípio a proibição da interrupção voluntária da gravidez não pode ter como justificativas motivações religiosas, como destacado no trecho a seguir:

[...] A questão do aborto é, sem dúvida, polêmica, especialmente por ser permeada de discussões, valores e crenças de cunho religioso, dogmático e filosófico. No entanto, é preciso lembrar o princípio da laicidade do Estado brasileiro e trazer o debate para outro patamar, que considere questões como planejamento familiar, saúde pública e

assistência de qualidade. Até hoje, a separação Estado-Igreja não tem sido efetiva quando se trata de discutir questões de saúde sexual e reprodutiva e, mais especialmente, da interrupção da gravidez [...] (Ipea e Disoc, 2008, p.236).

No Governo Lula, por meio das publicações do Ipea, foi possível observar a inserção da pauta sobre políticas públicas para as mulheres, principalmente por meio das discussões relacionadas ao mercado de trabalho e às desigualdades de gênero e raça. Além das publicações de autoria do Ipea tratarem do tema, no primeiro governo Lula é inaugurado o projeto *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, voltado para essas pautas. Já no segundo governo Lula, em 2007, é inaugurado o capítulo voltado para a igualdade de gênero no boletim *Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise*, evidenciando a ascensão das discussões sobre gênero no Ipea. Nas publicações do período, o enquadramento 1 se fez presente.

4.1.2 Governos Dilma 1 e 2

No primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2011, foi publicada a primeira Nota Técnica voltada para as discussões sobre políticas públicas para as mulheres. 04 das 07 Notas Técnicas selecionadas fazem parte desse período. Além disso, foram publicados 08 Textos para Discussão sobre o tema, 10 publicações de autoria do Ipea, 06 publicações do Ipea junto à Disoc e 03 publicações do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. Com isso, foi possível observar uma crescente nas discussões sobre políticas públicas para as mulheres, em especial nas Notas Técnicas, que até o primeiro governo Dilma não contavam com obras cujo título ou resumo referiam-se explicitamente às políticas públicas para as mulheres. Nos Textos para Discussão, também há mais publicações do que nos governos anteriores, além de novos assuntos serem o foco dos debates.

A primeira Nota Técnica sobre políticas públicas para mulheres tem como título: *Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015*. Assinada por Luana Pinheiro, teve como ponto principal de discussão o orçamento direcionado às políticas públicas voltadas para as mulheres. A crítica da autora à gestão de recursos durante os governos petistas evidencia a necessidade de o Estado remanejar recursos para que as políticas públicas com viés de gênero sejam efetivadas, como exposto nos excertos a seguir:

Durante o processo de elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, todas as tentativas de definição, junto aos órgãos federais, de recursos a serem destinados ao plano nos anos de sua

vigência foram infrutíferas e o documento foi divulgado sem qualquer menção a valores orçamentários [...]Nesse sentido, a proposta aqui apresentada para discussão trata da incorporação de programas ou ações globais para o PNPM [Plano Nacional de Políticas para as Mulheres] nas programações setoriais, que agreguem o conjunto de ações de cada órgão desenvolvidas em prol das mulheres e da igualdade de gênero em uma grande linha de ação, para a qual se possa, inclusive, associar recursos financeiros (Pinheiro, 2011, p. 4 e 9)

Na primeira parte da citação, é possível visualizar como o problema foi enquadrado, já na segunda, a proposta de solução para ele. A Nota de nº 8, publicada em 2011, trata da implementação das políticas já existentes, mas outras, como a nota de nº24, publicada em 2016 com o título *Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014*, também de autoria de Luana Pinheiro, parte de dados estatísticos para construir a desigualdade de gênero como um problema a ser solucionado por meio da formulação de novas políticas públicas. Portanto, a nota defende a criação de políticas voltadas para a promoção da igualdade no mundo do trabalho e a autonomia das mulheres a partir de uma abordagem interseccional.

Devem-se considerar, para tanto, as desigualdades de classe, raça e etnia com ações específicas que contribuam para a eliminação da divisão sexual do trabalho, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza, e na valorização da participação das mulheres no desenvolvimento do país. Neste sentido, algumas ações estratégicas precisam ser estabelecidas [...] (Pinheiro et al. 2016, p. 25).

Em relação aos enquadramentos mobilizados, ao tratar das desigualdades de gênero por meio da análise das notas selecionadas, foi possível perceber uma busca pela desnaturalização das diferenças entre homens e mulheres. Nas notas publicadas durante os governos de Dilma Roussef, em geral, os diferentes índices de rendimento entre homens e mulheres no mercado de trabalho são tratados como desigualdades socialmente construídas e que, portanto, podem ser desconstruídas.

Já por meio dos TDs publicados durante os dois governos de Dilma Roussef, foi possível observar mais discussões sobre a participação e representação de mulheres na política. O Texto para Discussão de nº 1645, de 2011, trata das cotas para as mulheres no legislativo e tem o título *Cotas para mulheres no legislativo e seus fundamentos republicanos*. Assinado por Maria Aparecida Azevedo Abreu, o artigo se propõe a discutir a questão a partir de uma perspectiva republicana. Além disso, o TD traz dados alarmantes sobre a representação feminina no legislativo: o Brasil está abaixo da média mundial de

19% quando o assunto é representação feminina na política, visto que somente 8,9% das cadeiras são ocupadas por mulheres (Abreu, 2011, p. 8).

Diante deste cenário, o TD nº 1645 parte da divisão clássica entre o mundo público e o privado: no primeiro os homens dominam, enquanto as mulheres ficam restritas ao espaço privado. Tal divisão justifica os números ínfimos de mulheres no legislativo brasileiro. Desse modo, é defendido por meio do TD publicado pelo Ipea em 2011 a necessidade de leis que assegurem a participação feminina nas eleições, como as cotas, que são um meio para estabelecer uma divisão de poder mais justa. Essas seriam as ações necessárias a fim de se construir uma solução para o problema da baixa representação das mulheres no legislativo. Outros textos para discussão também trataram da representação política e participação na vida pública não só das mulheres, mas de minorias como um todo. Isso não significa que as discussões acerca do mercado de trabalho (muito presentes durante os primeiros governos Lula) não se fizeram presentes nos governos Dilma. Os TDs também se debruçaram sobre questões previdenciárias e relacionadas às desigualdades entre homens e mulheres no trabalho, remunerado ou não.

O último TD sobre questões de gênero publicado no primeiro governo Dilma, em 2012, trata das desigualdades entre homens e mulheres em determinados cargos da administração pública federal. O TD nº 1797 de nome *Mulheres e homens em ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)*, escrito por Maria Aparecida Azevedo Abreu e Raquel De Lima Meirelles, é fruto de uma pesquisa realizada em 2010 com aplicação de questionário a todos os servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) da administração pública federal. Um dos objetivos do estudo foi entender o que pode ocasionar os diferentes índices de ocupação de homens e mulheres nos cargos de Direção e assessoramento superior (DAS). As autoras reconhecem, a partir dos debates feministas sobre a divisão sexual do trabalho, a existência de uma divisão entre público e privado que implica diferentes obrigações atribuídas aos homens e as mulheres. Para além da vida laboral, tal divisão estende-se para outros aspectos da vida, acarretando problemas como os identificados no TD nº 1797:

A predominância de homens em determinada área e a presença minoritária de mulheres fazem com que diferenciações decorrentes do simples fato de a mulher ter um corpo – e, portanto, uma presença

diferente – ocorram (Bartky, 1990). Tais diferenciações, por sua vez, possibilitam que haja uma sensação de desajuste ou deslocamento das mulheres que ocupam determinados lugares e posições [...] (Abreu e Meirelles, 2012, p.11).

A partir desse cenário, o Texto para Discussão identifica a desigualdade de gênero a partir do mercado de trabalho, evidenciando que a presença das mulheres na vida laboral, por si só, não implica a redução das desigualdades. No TD nº 1797, a igualdade de gênero no mercado de trabalho é enquadrada como abrangendo não somente o acesso ao emprego, mas também aos frutos e reconhecimentos a serem obtidos a partir dele (Abreu e Meirelles, 2012, p.14). Por meio da pesquisa apresentada, foi constatada a desigualdade entre homens e mulheres na ocupação de DAS na administração pública federal. Desse modo, uma das ações apresentadas para solucionar o problema refere-se à necessidade de investigar a desigualdade assinalada, visto que, se o Estado tem como um dos eixos do desenvolvimento a igualdade de oportunidades, é preciso que ele não seja omissos frente à desigualdade entre homens e mulheres na ocupação de cargos dentro da própria estrutura estatal.

Além das questões relacionadas ao tema da representação feminina no Estado, no segundo governo Dilma os debates sobre a violência contra as mulheres passam a entrar nos Textos para Discussão. O TD nº 2048 de 2015, cujo título é: *Avaliando a efetividade da Lei Maria Da Penha*, assinado por Daniel Cerqueira, Mariana Matos, Ana Paula Antunes Martins e Jony Pinto Junior, busca preencher a lacuna deixada pela ausência de dados quantitativos sobre os efeitos da Lei Maria da Penha na esfera nacional. No referido trabalho, a violência contra a mulher é enquadrada como um problema a ser solucionado com urgência diante da gravidade desse tipo de violência, que se estende por todo o lar e para além dele.

Como uma das causas desse grave problema, os autores apontam a ideologia patriarcal, que se estende por toda a sociedade brasileira, dificultando a efetivação da garantia à igualdade de direitos entre homens e mulheres. Ainda se tratando de violência contra as mulheres, o TD nº 2179 de 2016, intitulado *Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil: perfil e estimativas corrigidas* e assinado por Leila Posenato Garcia e Gabriela Drummond Marques da Silva, teve como objetivo estimar as taxas de mortalidade de mulheres por agressões e apresentar o perfil desses óbitos no Brasil. O texto apresenta a violência contra a mulher como um tema importante a ser debatido e admite que, para combatê-la, é preciso ter dados sobre as vítimas para que o Estado tome

decisões embasadas sobre o assunto. Além da violência contra a mulher que resulta em morte, o TD trata da existência de outras formas de violência contra a mulher, como a agressão verbal, emocional e a violência sexual.

No TD nº 2179 de 2016, a causa da violência contra a mulher é identificada como fruto “[...] [d]as relações desiguais de poder entre os gêneros e a forma como estas desigualdades conformam atitudes, normas e comportamentos, tanto individuais quanto coletivos [...]” (Garcia e Silva, 2016, p. 29). Desse modo, evidencia-se a necessidade de lutar pela igualdade de gênero ao invés de somente promover ações punitivas aos agressores. Além disso, é defendido que tenham mais recursos financeiros para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Por fim, como expresso no TD nº 2179, é reconhecido que: “[...] O empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero na vida pública, política, econômica e social estão fortemente associados com a boa governança, o Estado de direito e a paz [...]” (Idem, p. 29).

Durante o segundo governo de Dilma Rousseff, que teve início em 2015, a violência contra a mulher é também discutida nas publicações classificadas como de autoria do Ipea. A Lei Maria da Penha é objeto central de discussão das publicações que trazem as implicações da promulgação da lei, bem como a forma com que o Estado tem lidado com ela. Desse contexto, faz parte a publicação *Violência Contra a Mulher e as Práticas Institucionais Pensando o Direito N° 52*, que trata dos modos como órgãos jurisdicionais têm aplicado a Lei Maria da Penha. A publicação traz uma definição de gênero criticando o essencialismo biológico:

[...] o gênero não deve ser reduzido ao biológico, e sim ser compreendido como uma construção social, servindo a esta mesma sociedade que dele se apropria e que a ele atribui certos papéis “politicamente corretos”. O gênero, assim visto, “não é nem o resultado causal do sexo, nem tampouco tão aparentemente fixo quanto o sexo. Assim, a unidade do sujeito já é potencialmente contestada pela distinção que abre espaço ao gênero como interpretação múltipla do sexo” (BUTLER, 2003, p. 24). Ou, nas palavras de Simone de Beauvoir, “Ninguém nasce mulher: torna-se mulher” (BEAUVOIR, 1949) (Ipea, 2015, p.20).

Tal definição vai ao encontro do exposto no enquadramento 1, bem como os problemas e causas apontadas, como exposto no excerto a seguir:

[...] a permanência de um padrão patriarcal de interpretação dos conflitos – divisão de papéis segundo o gênero, julgamento moral quando a mulher tem maior liberdade sexual e passa a se relacionar com

outros parceiros após separar-se do agressor, atribuição da responsabilidade pelos filhos à mulher etc. –; os casos de culpabilização da própria vítima, atribuindo a ela a responsabilidade pelo conflito; a tendência ao discurso de proteção da “família”, ainda que a custo de imposição de mais sofrimento pela constância do ciclo de violência (Ipea, 2015, p.75).

Do mesmo modo, outras publicações de autoria do Ipea, que tratavam de políticas públicas para mulheres durante o segundo governo de Dilma Rousseff, tinham como tema a violência contra a mulher, evidenciando a relevância do assunto no período. Nesse mandato, foi possível observar a defesa de ações para além do âmbito punitivo. Os textos trazem a defesa de construção de uma sociedade mais igualitária e, portanto, menos hostil às mulheres.

Ademais, o gênero articulado à raça compõe parte dos debates realizados pelo Ipea durante os governos de Dilma Rousseff. Dentre as obras classificadas como de autoria do Ipea em 2011, foi publicado o livro *Festival Da Mulher Afro-Latino-Americana Caribenha*. A obra trata do seminário Latinidades, que fez parte do III Festival da Mulher Afro-latino-americana e Caribenha, realizado entre os dias 24 e 26 de novembro de 2010 em Brasília. As discussões do festival tiveram como foco a necessidade de dados que considerem a existência de pessoas negras para que as políticas públicas sejam melhor direcionadas. No mesmo ano, a revista *Desafios do Desenvolvimento*, v. 8 e n. 70, trouxe discussões sobre as mulheres negras no trabalho doméstico e mulheres negras escritoras. As publicações evidenciam o compromisso do Ipea em articular as discussões de raça e gênero em suas produções.

O projeto *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* publicou somente no primeiro governo Dilma. As três publicações analisadas indicaram a persistência de dados relacionados a gênero e raça, evidenciando a permanência das desigualdades entre homens e mulheres, negros e brancos. Na 4ª edição, além da ONU Mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) contribuíram com a publicação. Em 2013, foi publicado o dossiê *Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*, cujo objetivo era debater os índices de desigualdade considerando o conceito de interseccionalidade. A publicação de 2013 também se preocupou em trazer artigos assinados por mulheres negras, evidenciando o compromisso da instituição de combater os preconceitos de raça e gênero.

Os boletins *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*, publicados durante os governos de Dilma Roussef e classificados como de autoria do Ipea junto à Disoc, elencaram a autonomia feminina no mercado de trabalho e no âmbito social como prioridade para o governo nesse período. Do mesmo modo, discussões acerca da transversalidade de gênero nas políticas públicas fizeram parte dos debates. Isso porque, de acordo com os boletins, apesar de em 2010 já existir uma trajetória de políticas voltadas para as mulheres no Brasil, a legitimidade dessas ações estaria sob questionamento. Diante desse cenário, coloca-se o desafio de vencer as resistências em relação à promoção da igualdade de gênero. Para isso, é preciso voltar-se para as naturalizações das desigualdades presentes no cotidiano cujas raízes são estruturais e institucionais. O embasamento para a justificativa das desigualdades, por vezes, perpassa a argumentação de que as diferenças são fruto da biologia dos homens e das mulheres. Os boletins publicados pelo Ipea vão na direção contrária, evidenciando a origem social das desigualdades que devem ser combatidas.

Durante os primeiros anos dos mandatos de Dilma Roussef, os boletins destacaram as ações governamentais voltadas para o mercado de trabalho, visando a construção da autonomia feminina no âmbito econômico. As diferentes jornadas de trabalho são questionadas, visto que, ao considerarmos o trabalho remunerado somado ao trabalho doméstico não remunerado (realizado majoritariamente pelas mulheres), as mulheres têm uma carga horária de trabalho maior que a dos homens. Tais desigualdades acarretam menores rendimentos para as mulheres. Assim, conforme a publicação, as ações da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) estariam voltadas para a promoção da autonomia econômica e social das mulheres e isso não passa despercebido pelas publicações do Ipea.

Já no final do primeiro governo Dilma e início de seu segundo mandato, os boletins publicados passaram a se preocupar com a ascensão do conservadorismo, que confronta as discussões voltadas para a promoção da igualdade de gênero. Os textos trazem relatos de ações do legislativo que visam barrar discussões voltadas para questões de gênero. Nesse contexto, as proibições do aborto são um dos focos de atuação dos conservadores e os boletins do Ipea trazem essa informação ao retratar retrocessos na área. O boletim *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise*, publicado em 2014, traz um dado preocupante: no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015, não havia espaço para discussões sobre a descriminalização do aborto. No boletim seguinte,

em 2015, novamente, o fortalecimento de ideais conservadores é apontado. Assim, são citados alguns fatos relevantes relacionados a essa questão, como a proposta de um projeto de “cura gay” e a supressão do termo “gênero” nas discussões sobre o Plano Nacional de Educação (PNE).

Apesar da ascensão do conservadorismo relatado nesses boletins entre 2014 e 2016, as obras do Ipea no período ainda foram engajadas com as discussões sobre gênero. As denúncias relacionadas à “ideologia de gênero” geraram debates acalorados e a palavra “gênero” foi infamada. O contexto pouco favorável para debates sobre a promoção da igualdade de gênero não fez com que o instituto mudasse seu enquadramento sobre as políticas públicas para as mulheres.

As definições de gênero apresentadas nas publicações no período vão na direção contrária das denúncias conservadoras acerca da palavra “gênero”. É também nesse contexto, em 2016, que o primeiro Texto para Discussão com a palavra “feminismo” no título é publicado. O texto de nome *Os Dilemas da Construção do Sujeito no Feminismo da Pós-Modernidade*, assinado por Luana Pinheiro, trata de uma discussão acerca do impacto da desconstrução teórica e política do sujeito do feminismo a partir de conceitos pós-modernos e pós-estruturalistas.¹⁸

Durante os governos de Dilma Roussef, verificamos a hegemonia do enquadramento 1, no qual são privilegiadas discussões sobre busca pela igualdade de gênero por meio da desnaturalização das desigualdades. Nesse período, observamos discussões sobre as mulheres dentro do Estado, como a demanda de cotas para elas, enquadrada como uma necessidade republicana, além dos questionamentos à própria estrutura estatal e sua relação com as mulheres. Com isso, é possível visualizar um enquadramento das questões de gênero voltado para a obtenção da igualdade de gênero na participação política, nos cargos públicos e dentro da estrutura estatal. Essas discussões se intensificaram a partir dos governos de Dilma Roussef.

No segundo governo Dilma, quando a violência contra a mulher passa a ser mais debatida, a ideologia patriarcal é colocada como um problema para o qual a solução se dá pelo empoderamento feminino. As publicações reconhecem que uma boa governança não é isenta diante das desigualdades de gênero, mas luta pelo fim delas. No que se refere aos

¹⁸ O referido TD é um texto teórico, não trata especificamente de políticas para as mulheres, mas faz parte da amostra por se tratar de uma discussão sobre feminismo.

textos que tratam da violência contra as mulheres, além da punição aos agressores, é requisitado que o Estado lute pela igualdade de gênero.

4.1.3 Governo Temer

Durante o governo Temer, o Ipea publicou 15 obras voltadas para discussões acerca das políticas públicas para as mulheres. Foram 04 TDs, 01 NT, 08 obras de autoria do Ipea e 02 de autoria do Ipea junto à Disoc. Nesse período, não há publicações do projeto *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, ausentes desde o segundo governo Dilma.

Nos TDs publicados no período, a violência contra a mulher esteve presente nas discussões. Os dados alarmantes sobre estupro no Brasil foram objeto de análise de 2 dos 4 Textos para Discussão publicados entre 2016 e 2018. O primeiro Texto para Discussão (nº 2313) sobre questões de gênero publicado no governo Temer é de 2017, seu título é *Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014*, assinado por Daniel Cerqueira, Danilo Santa Cruz Coelho e Helder Ferreira. O TD nº 2313 enquadra a violência de gênero como um dos grandes problemas de segurança pública do país. Os dados evidenciam essa problemática e corroboram a necessidade de que mais estudos sejam realizados para fornecer dados mais precisos sobre a situação, a fim de que as políticas públicas tenham mais fundamento e, portanto, efetividade. Além da falta de dados, o TD denuncia a predominância de uma ideologia patriarcal no país. Como consequência, diante dos tabus baseados nesse ideal, somente um número ínfimo de casos chega ao conhecimento das autoridades. Do mesmo modo, as causas da violência de gênero, dentre elas o estupro, também está ancorada a tais ideais:

O estupro, assim como as demais violências de gênero, não trata de sexo, de afetividade e de intimidade. Trata, sim, conforme muito bem exposto por Brownmiller (1975), de uma relação de poder, em que os homens submetem as mulheres para que estas assumam determinados papéis na sociedade [...] (Cerqueira, Coelho e Ferreira, 2017, p. 7).

A partir desta constatação, o TD nº 2313 defende que as ações voltadas para a redução dos índices de violência de gênero sejam intersetoriais, envolvendo além da saúde e da polícia a assistência social e, especialmente o sistema educacional, para que os índices alarmantes de violência sejam atenuados.

O TD nº 2339 também trata da cultura do estupro. Intitulado *As atualizações e a persistência da cultura do estupro no Brasil* por Cintia Liara Engel, ele parte de casos de estupro amplamente divulgados pela mídia e sua recepção pelos brasileiros para evidenciar a persistência de questionamentos sobre a moralidade da vítima e de culpabilização desta. O texto evidencia questões preocupantes, como o impedimento de que relações de gênero sejam questionadas nas escolas devido a discursos fundamentalistas. Como evidenciado nos excertos a seguir:

Esse discurso defende que debater gênero nas escolas, junto com outros tipos de pensamento crítico, é uma forma de doutrinação. Em maio de 2016, o ministro da Educação recebeu oficialmente um ator brasileiro que assumiu publicamente, em um programa de televisão, ter cometido um estupro. Na reunião, cuja pauta era educação básica, o ator solicitou que a doutrinação de esquerda e a ideologia de gênero fossem retiradas das escolas.” (Engel, 2017, p. 25, grifo nosso).

Reformas nas relações de gênero não precisam só lutar contra os altos números de casos de estupro e abuso de crianças, meninas e mulheres e de sua posterior culpabilização pelo Estado [...] Algo talvez até mais perigoso em termos de manutenção de hegemonias é a imposição de um modelo do que pode ou não ser discutido nas escolas sobre as relações de gênero, levando a crer que se espera que determinadas hierarquias (que, por sua vez, legitimam assédios) sejam mantidas e reforçadas entre as novas gerações.” (Engel, 2017, p. 26, grifo nosso).

O TD nº 2339 denuncia a ascensão de discursos fundamentalistas que, sob a égide de proteção da família, dos costumes e das crianças, impedem que relações de poder desiguais entre homens e mulheres sejam questionadas. A falta de discussão sobre o tema é apontada como um problema diante do qual o Estado deve se colocar desnaturalizando a violência contra as mulheres.

Todos os TDs publicados durante o governo Temer no que se refere a questões de gênero trazem o enquadramento 1. Em especial nos Textos para Discussão, que tratam da violência contra a mulher, há a presença de expressões como “ideologia patriarcal”, “cultura do estupro” e queixas em relação a discursos fundamentalistas, que buscam impedir que questões de gênero sejam discutidas, principalmente dentro das escolas. Há, ainda, a defesa para que o Estado se posicione para além de ações punitivistas e trate criticamente as questões de gênero, para que a violência contra a mulher seja combatida e as relações desiguais de gênero sejam atenuadas.

Já nas obras de autoria do Ipea durante o Governo Temer, as publicações tiveram como foco principal discussões relacionadas ao mercado de trabalho, aos rendimentos das mulheres, à sua participação no mercado de trabalho, à crise do cuidado – que são implicações da dupla jornada - e por fim, mas não menos importante, discussões previdenciárias. Durante o governo Temer, houve a proposta de emenda Constitucional nº 287/2016, na qual inicialmente foi proposto que homens e mulheres tivessem as idades mínima de aposentadoria iguais. Nesse contexto, as publicações do Ipea trataram do tema a partir de dados que evidenciavam a dificuldade da inserção feminina no mercado de trabalho formal e os desafios quanto à estabilidade e remuneração, visto que, mesmo que as mulheres adentrem ao mercado de trabalho, permanecem as discriminações de gênero que as colocam em posições de desvantagem.

Nas publicações, foi reconhecida a necessidade de que o Estado olhe para o mercado de trabalho visando melhorias nas condições de empregabilidade das mulheres brasileiras. Além disso, a dupla jornada de trabalho foi uma questão presente nas publicações desse período. A origem de tais problemas foi identificada nas expectativas colocadas sobre cada gênero, que atribuem às mulheres as atividades de cuidado do lar, ou seja, trabalho não remunerado. A divisão sexual do trabalho é tratada a partir do enquadramento 1. Os trechos abaixo são exemplos de como as políticas públicas para mulheres foram abordadas nas publicações de autoria do Ipea entre 2016 e 2018. O excerto a seguir faz parte da publicação *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, n. 51, jul./ dez. 2018.

As mulheres têm obtido avanços importantes no sentido de obterem melhores condições de vida, trabalho e participação política e social, embora ainda persistam o preconceito e a desigualdade provocados pela diferenciação de gênero, com destaque para os menores rendimentos do trabalho percebidos por elas quando comparados aos verificados para os homens [...] Dessa forma, há ainda um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de gênero no mercado de trabalho, não apenas em termos de rendimento, como também em termos de taxa de participação, formalização do emprego e acesso a cargos de direção. Portanto, é necessário que as políticas públicas destinadas diretamente à questão de gênero sejam mais efetivas e passem a ter maior interface com as políticas adotadas em todos os segmentos (Ipea, 2018, p.247 – 248)

Do mesmo modo, a Nota Técnica nº 35, de nome *Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?* e assinada por

Joana Mostafa, Alexandre Valadares, Marcelo Souza, Marcela Rezende e Natália Fontoura, ao tratar das questões de gênero na Previdência brasileira, debateu a questão a partir do enquadramento 1. O texto coloca a desigualdade de gênero como um problema socialmente construído a partir de preconceitos relacionados ao gênero e reconhece a necessidade de que as mulheres tenham regras diferenciadas na previdência.

Diante disso, fica evidente que as questões tratadas nas publicações de autoria do Ipea durante o governo Temer foram influenciadas pelas discussões da reforma da previdência. Nesse contexto, o Ipea trouxe em suas publicações dados que justificam a política diferenciada de acesso à aposentadoria para as mulheres, diferente do que foi observado no governo seguinte, em que foi proposta outra reforma da previdência em 2019.

O governo Temer faz parte de um contexto de adversidades. Não é fruto das eleições, mas do impeachment da primeira presidente mulher eleita no Brasil, Dilma Rousseff. A crise política intensificada pela crise econômica fez com que a distribuição de recursos do Estado fosse questionada, bem como os custos de manutenção de políticas publicadas voltadas para públicos específicos, como as mulheres.

Nas publicações do Ipea junto à Disoc, o boletim *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, publicado em 2016, aborda a crise política para o Brasil que fez com que as políticas sociais fossem vistas como um empecilho para o crescimento econômico do país. Nessa circunstância, a publicação denuncia que, sob a justificativa de diminuir os gastos, as secretarias de políticas para as mulheres, para a igualdade racial e para os direitos humanos foram extintas, formando um novo ministério único para as três pautas. Além das questões econômicas, nesse período, o pânico moral foi instaurado devido à chamada “ideologia de gênero”.

No ano de 2017 não houve a publicação do capítulo voltado para as discussões sobre gênero no boletim *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. A publicação retorna só em 2018, trazendo as consequências da ascensão de um governo de ideais liberais junto à ascensão do conservadorismo. O boletim de 2018 relata que o governo Temer extinguiu o recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, e as secretarias nacionais que o compunham foram incorporadas à estrutura do Ministério da Justiça, posteriormente denominado da Justiça e Cidadania. Tudo isso, segundo a publicação, conferiu às políticas públicas para as mulheres uma

importância menor, ademais, o texto identifica uma mudança no foco das discussões sobre violência de gênero. Nas publicações do boletim do Ipea junto à Disoc, é exposto que o novo governo passou a ter como foco a violência contra a mulher sob a lente punitivista, diferente do governo anterior, no qual, conforme a publicação, a autonomia feminina era prioridade (Ipea e Disoc, 2018).

As publicações feitas pelo Ipea durante o governo Temer evidenciam o compromisso da instituição com o acompanhamento das políticas públicas para as mulheres, mesmo em contextos adversos. O Instituto, ainda no segundo governo Dilma, quando a crise política se intensifica, já denunciava os desmontes nas ações governamentais voltadas para as mulheres e, no governo Temer, não é diferente. As publicações do período tratam da ascensão de ideais conservadores e seus impactos tanto nos Textos para Discussão, quanto nas publicações do Ipea junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. A presença dos termos “ideologia patriarcal”, “cultura do estupro”, etc. auxiliam na identificação do enquadramento dado pelo Ipea às discussões sobre gênero, apesar da própria palavra gênero passar a representar uma ameaça nesse período. O enquadramento 1 esteve presente nas publicações, assim, foi possível visualizar que durante o governo Temer as publicações do Ipea seguiram tratando de políticas públicas para as mulheres e denunciando a persistência de preconceitos e retrocessos para as brasileiras.

4.1.4 Governo Bolsonaro

Durante o governo Bolsonaro, foram publicados 10 TDs sobre políticas públicas para as mulheres, 05 publicações de autoria do Ipea junto à Disoc, 13 publicações classificadas como de autoria do Ipea e 02 NTs. Nesse intervalo de tempo, não há publicações do projeto *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. Apesar disso, o período é o que possui o maior número de obras voltadas para a discussão de políticas públicas para as mulheres.

Nos Textos para Discussão publicados entre 2019 e 2022, destacam-se as discussões voltadas para a avaliação das políticas públicas para as mulheres em andamento. A forma como o Estado lidava com as questões de gênero e com a construção de políticas para as mulheres foi o assunto principal de dois Textos para Discussão. O TD nº 2441 de 2019, intitulado *Elementos para uma tipologia de gênero na atuação estatal: visões do Estado sobre as mulheres e políticas públicas no Brasil* e assinado por Janine Melo e Danusa Marques, trata das representações das mulheres assumidas pelo Estado.

Parte da literatura critica o enquadramento maternalista que o Estado dá às mulheres, reforçando estereótipos e a divisão sexual do cuidado. Diante disso, as autoras, a partir de uma reflexão feminista, entendem que as relações de gênero devem ser consideradas construções sociais localizadas historicamente. Assim, instituições formais e informais podem contribuir na reprodução de papéis, ações e comportamentos atribuídos às mulheres e aos homens como algo “natural”. Melo e Marques (2019) apresentam, então, a tese de que:

[...] o Estado, [...] 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 [...] (Melo e Marques, 2019, p.12).

Desse modo, é admitida a variação na atuação estatal no que se refere à dimensão de gênero nas políticas públicas devido à complexidade e diversidade do Estado. De acordo com o Texto para Discussão nº 2441, é preciso entender os processos de demarcação social e naturalização da hierarquização de gênero, além do papel das instituições nesse cenário.

[...] 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 (Melo e Marques, 2019, p.47).

De acordo com o referido texto, é preciso, ainda, fazer com que o reconhecimento do papel das mulheres no funcionamento das políticas públicas ocupe o campo de ações efetivas, a fim de que se altere as bases sobre as quais são construídas as desigualdades.

Outro TD que trata do modo como o Estado representa as mulheres ao formular políticas direcionadas a elas é o de nº 2553, de abril de 2020, que tem como título *Policy Texts e o papel das ideias nas políticas públicas: visões estatais sobre as mulheres no PPA 2016-2019*. Assinado por Janine Mello, Ana Camila Ribeiro e Danusa Marques, o texto busca entender como as mulheres são representadas nos Planos Plurianuais (PPA). As autoras evidenciam que existem sentidos construídos a partir da delimitação do público-alvo de uma política, ou seja, ao delimitar as mulheres como alvo de uma política, estabelece-se quais demandas são consideradas válidas para que o Estado atue sobre elas. Todavia, são apontadas algumas problemáticas nesse sentido:

[...] 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 (Mello, Ribeiro e Marques, 2020, p.18, grifo nosso).

Com isso, compreender as representações feitas das mulheres pelo Estado ao formular políticas públicas é essencial para explicar a ampliação ou restrição de políticas, a quem elas serão endereçadas e sob quais condições elas serão aplicadas. As representações, além de estarem ligadas ao campo discursivo “[...] passam a operar enquanto mecanismos relevantes para moldar o desenho das políticas, seu escopo de atuação, estratégias de implementação e resultados esperados” (Mello, Ribeiro e Marques, 2020, p. 24).

Os textos foram publicados num contexto de crise na representação das mulheres na política. Em 2019, Damares Alves se tornou ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A principal responsável pela elaboração de políticas para as mulheres se declarou antifeminista em diversas oportunidades e teve falas contrárias aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, além de discursos que defendiam uma perspectiva binária e essencializada do que é ser homem e mulher, como na fala emblemática que inaugurou a posse da Damares como ministra “Menino veste azul e menina veste rosa”¹⁹. Durante o governo de Jair Bolsonaro, as políticas públicas para as mulheres não deixaram de existir, mas o modo como tais políticas eram formuladas tornou-se uma preocupação diante dos discursos conservadores ligados a elas. Assim, a presença de TDs que se preocupem com a atuação do Estado em relação ao combate à desigualdade de gênero é justificada.

Outro tema presente nos TDs publicados no governo Bolsonaro diz respeito à violência contra as mulheres. 04 Textos para Discussão trataram desse tema. O TD n° 2501 de 2019, de nome *Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil*, assinado por Daniel Cerqueira, Rodrigo Moura e Wania

¹⁹ O GLOBO. 'Menino veste azul e menina veste rosa', diz Damares Alves em vídeo. Nova ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos afirma que Brasil entra agora em uma 'nova era'. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/menino-veste-azul-menina-veste-rosa-diz-damares-alves-em-video-23343024> acesso em 20/02/24

Pasinato, trata da relação entre a participação feminina no mercado de trabalho (PFMT) e a violência doméstica e familiar contra as mulheres partindo de duas literaturas distintas: as baseadas na racionalidade econômica e nas teorias feministas de patriarcado e gênero. O problema da violência contra a mulher é enquadrado como de primeira grandeza para as políticas públicas. Apesar disso, é denunciado que ainda há falta de dados precisos para que sejam propostas iniciativas com o objetivo de mitigar a violência.

A partir das discussões apresentadas no TD, os autores afirmam que o empoderamento econômico da mulher a partir de uma maior participação no mercado de trabalho e diminuição da discriminação salarial não é suficiente para que a desigualdade de gênero seja superada. Assim, faz-se necessário que outras políticas sejam colocadas em prática, sendo elas:

[...] o investimento em produção e consolidação de bases de dados qualificados sobre a questão, que permita a produção de diagnósticos mais precisos e ações focalizadas; o aperfeiçoamento da Lei Maria da Penha; e intervenções no campo educacional para a conscientização e superação da discriminação de gênero, ainda tão arraigado na sociedade em pleno século XXI (Cerqueira, Moura e Pasinato, 2019, p. 28, grifo nosso).

Já o TD nº 2552 de abril de 2020, cujo título é *Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça: experiências na América Latina* de Andrea Catalina Leon Amaya e Paola Stuker, trata das legislações latino-americanas acerca da violência contra as mulheres. As autoras identificaram que, apesar de questões de gênero terem sido incorporadas às legislações, o bem jurídico a ser tutelado, por vezes, é a unidade familiar e não a vida da mulher. Na aplicação prática das leis, ainda impera a reprodução de estereótipos de gênero. Assim, o TD nº 2552 evidencia a necessidade de que se atue sobre os elementos culturais que influenciam as práticas institucionais.

Esses elementos culturais tratam de duas dimensões: primeira, o reforço dos estereótipos de gênero nas interações sociais, que são incorporados também no meio jurídico; segunda, as culturas jurídicas locais de cada país, expressas, por vezes, na resistência à mudança das práticas (Amaya e Stuker, p. 46).

Dentre as Notas Técnicas publicadas durante o governo Bolsonaro, há também discussões sobre a violência contra a mulher. Durante o contexto de crise na saúde pública devido à pandemia de covid-19, foi publicada a Nota Técnica nº 78, *Políticas*

públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas, de Joana Alencar, Luiza Oliveira, Paola Stuker, Carolina Pereira Tokarski, Iara Alves e Krislane Andrade. Na Nota, foi possível observar uma busca pela desnaturalização das desigualdades entre homens e mulheres, além disso, a resolução do problema foi apontada como de caráter multisetorial, visto que o problema da violência contra as mulheres tem raízes culturais e estruturais.

O trabalho doméstico também gerou discussão durante o governo Bolsonaro e foi pauta para a NT nº 75, intitulada *Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil* e assinada por Luana Pinheiro, Carolina Tokarski e Marcia Vasconcelos. O mesmo assunto foi abordado no TD nº 2528 de novembro de 2019, com o nome *Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da Pnad contínua*. Assinado por Luana Pinheiro, Fernanda Lira, Marcela Rezende e Natália Fontoura, o texto busca problematizar as relações de gênero em relação ao trabalho doméstico no Brasil. Isso, pois o trabalho doméstico ainda é visto como uma atribuição feminina “natural”. A isso, as autoras respondem:

[...] E não há nada de natural, no sentido de um “dom” ou de uma capacidade de fazer que nasce com as mulheres. Há, sim, uma construção social que produz e reproduz, a partir de valores e convenções tradicionais de gênero, a associação entre mulheres e cuidado, ao mesmo tempo que desassocia dos homens estas mesmas habilidades [...] (Pinheiro et al., 2019, p. 8, grifo nosso).

Mesmo quando o trabalho doméstico é remunerado, essa divisão sexual permanece, haja vista que as mulheres, em especial negras, são a maioria das trabalhadoras domésticas. As consequências dessa “segregação” são a inserção precária no mercado de trabalho, menor proteção social, maiores índices de doenças mentais etc. O TD nº 2508 evidencia, assim, a segmentação desigual da sociedade em relação ao gênero que restringe a participação feminina a determinados espaços. Dessa forma, não é possível analisar o trabalho doméstico remunerado no país sem considerar a organização patriarcal da sociedade e as heranças escravocratas.

Já o TD nº 2426 de 2019, *A questão de gênero na idade para aposentadoria no Brasil: elementos para o debate*, que foi assinado por Aline Amaral, Graziela Ansiliero, Luis Henrique Paiva, Otávio Sidone e Rogério Costanzi, apresenta um enquadramento diferente do restante da amostra da pesquisa. O texto publicado durante as discussões

sobre a reforma da Previdência PEC 6/2019²⁰ tem como objetivo avaliar a proposta de unificação das idades de aposentadoria de mulheres e homens no Brasil. Nele, a dupla jornada de trabalho feminina e as condições desfavoráveis às mulheres no mercado de trabalho são apontadas como possíveis justificativas para a diferenciação das idades de aposentadoria em favor das mulheres. Todavia, conforme a publicação, tais argumentos são baseados na PNAD Contínua, que tem seus métodos de obtenção de dados questionados pela obra.

O referido Texto para Discussão entende que a pergunta realizada na PNAD Anual para aferir a quantidade de horas despendidas por homens e mulheres nos cuidados com o lar se baseia numa visão limitada de afazeres domésticos. Isso significa que a pesquisa poderia priorizar atividades domésticas tipicamente atribuídas às mulheres, como limpeza, arrumação da residência e arredores, e preparação de alimentos. Outras atividades majoritariamente atribuídas aos homens - como atividades de manutenção e realização de reparos, a organização burocrática e cartorial, os deslocamentos e o transporte da família e mudanças - seriam excluídas, desse modo, poderia existir uma subnotificação nos dados referentes às horas de dedicação dos homens aos afazeres domésticos (Amaral et al., 2019, p. 19).

Além disso, apesar das diferenças entre homens e mulheres no mercado de trabalho serem reconhecidas, os índices são colocados pelo TD nº 2426 como próximos aos de países que igualaram as idades de aposentadoria. Outro dado emblemático refere-se às origens das diferenciações de idade para acesso a aposentadoria. No texto, as diferenças nas idades de aposentadoria seriam fruto de uma visão essencializada da mulher, a partir de aspectos biológicos que justificariam tais diferenças. Como podemos ver, a mesma crítica de uma visão essencializada de mulher, como exposto no enquadramento 1, aponta soluções diferentes. Como no trecho a seguir:

[...] O Parecer do Relator e o Substitutivo à Proposição Originária (Projeto de Lei no 2.119/1956, transformado na Lei Ordinária no 3.807/1960) defenderam “a distinção da aposentadoria por velhice ou compulsória, em função do sexo, atribuindo-se a idade de 65 (sessenta e cinco) anos, para os do sexo masculino, e a de 60 (sessenta) anos, para os do sexo feminino”, alegando que, “consideradas as condições biológicas da mulher, a iniciativa dispensaria quaisquer outros comentários” (Brasil, 1957) [...] Desde então, ainda que não unanimemente, feministas e especialistas em gênero se esforçam para

²⁰Transformada na Emenda Constitucional 103/2019

ressignificar e fortalecer esse desenho, defendendo sua implantação e manutenção como mecanismo de compensação pelas desigualdades de gênero no mercado de trabalho e na divisão sexual do trabalho reprodutivo, ainda que estes não pareçam ter sido argumentos determinantes na sua configuração inicial [...]” (Amaral et al., 2019, p. 55, grifo nosso).

O TD também discute a questão de gênero na aposentadoria a partir do ponto de vista econômico, isto é, os custos enquadram a discussão, afirmando que faltam cálculos acerca dos gastos em torno da manutenção das idades diferenciadas. Diante disso, são apresentados alguns valores, a partir dos quais é possível inferir que a equiparação das idades seria mais vantajosa aos cofres públicos, como exposto no seguinte trecho do texto:

Em 2023, as despesas projetadas com esses benefícios são de 1,57% do PIB. Se igualássemos as idades de aposentadoria para homens e mulheres, essas despesas cairiam, portanto, 22,5%. Em 2060, a estimativa é que as despesas com as aposentadorias por idade das mulheres alcançariam 3,74% do PIB, o que equivale a uma redução da ordem de 15,3% neste componente da despesa do RGPS (Amaral, et al., 2019, p. 60).

O texto sobre a previdência publicado em 2019 vai na contramão das demais obras do Ipea ao desconstruir o marcador de gênero como um meio de promover equidade. É, portanto, um exemplo do enquadramento 2.

Diferente dos governos de Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer, nos quais também foram discutidas reformas previdenciárias, no governo Bolsonaro as diferentes idades de aposentadoria para homens e mulheres são colocadas em xeque. O TD nº 2426, *A questão de gênero na idade para aposentadoria no Brasil: elementos para o debate*, apresenta argumentos opostos à maioria das publicações presentes em todos os governos e, por isso traz, o enquadramento 2. O TD em questão dá a entender que igualar as idades de aposentadoria para homens e mulheres seria benéfico para o país, indo de encontro a outras publicações feitas sobre o mesmo tema em outros governos. Além disso, traz a possibilidade de que, ao defender a manutenção de idades diferenciadas para homens e mulheres na previdência, poderiam ser reforçadas as desigualdades de gênero, como exposto no trecho a seguir:

Hoje, a aposentadoria feminina antecipada seria muito frequentemente tomada como uma compensação pela divisão desigual nas funções desempenhadas por homens e mulheres na sociedade, nas famílias e no mercado de trabalho. Contudo, defender a manutenção de regras previdenciárias diferenciadas (no sentido de aposentadorias

antecipadas), com base nessa argumentação, pode naturalizar e perpetuar este “dever social” feminino, que na realidade deveria ser compartilhado no âmbito familiar e/ou, dependendo da situação socioeconômica do grupo, provido ou apoiado pelo Estado (Amaral, et al, 2019, p.56).

A previdência é um tema caro às mulheres e foi debatida em outros momentos, como citado anteriormente, contudo, a partir do enquadramento 1. Nesse enquadramento, em que as discussões estão voltadas para obtenção da igualdade de gênero por meio de políticas específicas para as mulheres, a previdência é considerada uma das formas de o Estado reconhecer e mitigar desigualdades de gênero, algo que é apresentado de forma contrária no TD nº 2426, publicado em 2019.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, as publicações classificadas como de autoria do Ipea se debruçaram sobre os mais diversos temas. Neste período, houve discussões acerca do emprego formal e desigualdade de gênero, do trabalho não pago atribuído às mulheres, das desigualdades salariais entre homens e mulheres, impactos da gravidez na adolescência, debates sobre os impactos da pandemia do Covid-19 sobre as mulheres e sobre o enfrentamento a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Os textos publicados questionam ideais patriarcais prejudiciais às mulheres, como expresso na publicação intitulada *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres*. Na referida publicação, a violência contra a mulher é entendida como “[...] legitimada ao longo do tempo pelos dispositivos do regime patriarcal e por fatores como preceitos políticos e/ou religiosos, sendo o seu enfrentamento um grande desafio para a sociedade brasileira [...]” (Ipea, 2019, p.7). Do mesmo modo, ao tratar de questões de gênero relacionadas ao trabalho, o Ipea identificou a permanência da divisão sexual do trabalho, apesar dos avanços obtidos pelas mulheres nas últimas décadas.

Além disso, no artigo *Desigualdades de Gênero em Trabalho Pago e Não Pago no Brasil: Uma Análise das Distribuições de Tempo de Homens e Mulheres Entre 2001 e 2015*, que é parte do boletim *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, n. 66, abr. 2019, os dados da PNAD atual são trazidos para o debate, reconhecendo que a metodologia de pesquisa abrange diversas atividades domésticas. Na PNAD, a partir da reformulação feita em 2016, o entrevistado é questionado acerca de várias atividades realizadas no lar, dentre elas: pequenos reparos, uma atividade tipicamente atribuída aos

homens. Todavia, a publicação reconhece que os impactos de tais atividades são diferentes daquelas atribuídas majoritariamente às mulheres:

[...] Certamente os impactos, em termos de sobrecarga de trabalho e limitações à vida profissional (dentre outras questões), da participação em atividades menos rotineiras e mais discricionárias – como aquelas realizadas majoritariamente pela população masculina – são distintos daqueles gerados pela participação em atividades mais consumidoras de tempo e que demandam um envolvimento contínuo – como aquelas tradicionalmente realizadas pelas mulheres [...] (Ipea, 2019b, p.91).

Desse modo, essa publicação entende que as mulheres, somando trabalho pago e não pago, trabalham mais do que os homens, visto que ainda prevalece a divisão sexual do trabalho e, por conseguinte, a sobrecarga de trabalho para elas.

O TD nº 2426, “*A questão de gênero na idade para aposentadoria no Brasil: elementos para o debate*”, já citado anteriormente como exemplo do enquadramento 2, também trata da PNAD, mas de uma outra forma. O TD afirma que atividades associadas ao trabalho reprodutivo masculino tendem a não ser tratadas como afazeres domésticos, gerando subnotificação das horas de trabalho doméstico realizado pelos homens e superestimação do realizado pelas mulheres, desse modo:

[...] tal conceituação pode excluir ou captar de modo imperfeito as formas mais típicas de trabalho reprodutivo masculino, como as atividades de manutenção e realização de reparos, a produção manual de bens de uso doméstico, a organização burocrática e cartorial, os deslocamentos e o transporte da família, mudanças e várias outras. Mais precisamente, essas formas de trabalho reprodutivo masculino podem não ser adequadamente contabilizadas pela PNAD Anual, já que não são explicitamente tratadas como modalidades de afazeres domésticos (Amaral, et al., 2019, p.19).

Os dois textos são de linhas editoriais diferentes, mas foram publicados no mesmo período. Podemos identificar, assim, a diversidade de enquadramentos das questões de gênero dentro de um mesmo governo, como no exemplo acima. Todavia, ainda é possível observar a significativa predominância do enquadramento 1 nas obras do Ipea publicadas no governo Bolsonaro.

Ademais, durante o governo Bolsonaro, as publicações do boletim *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, de autoria do Ipea junto à Disoc, trouxeram como preocupação principal o desmonte das políticas públicas voltadas para as mulheres. Os textos evidenciam o contexto desfavorável para o debate de questões de gênero devido à

ascensão do conservadorismo e às mudanças institucionais no governo federal. As medidas de austeridade implantadas afetaram a manutenção e construção de políticas públicas não só voltadas para as mulheres, mas como um todo. As políticas de austeridade praticadas nesse período são consideradas pelo Ipea, junto à Disoc, como *Gender-blind*, isto é, não são formuladas considerando as desigualdades de gênero existentes na sociedade. Além disso, elas podem corroborar desigualdades ao reforçar um modelo idealizado de família heterossexual, na qual o homem tem o papel de provedor e a mulher de dona de casa. O boletim publicado pelo Ipea junto à Disoc em 2019 traz algumas características das políticas de austeridade praticadas:

[...] i) reforço do modelo de “homem único provedor” de conformação das famílias; ii) redução ainda mais pronunciada da taxa de fecundidade; iii) aprofundamento da desigualdade entre as mulheres ricas, em geral brancas, e aquelas subalternizadas, em geral negras e pobres; e iv) proliferação do discurso e das práticas que aprisionam as mulheres no lugar de seres naturalmente “frágeis” e “débeis” (Ipea e Disoc 2019, p.325).

O boletim também aponta os ganhos conservadores que conseguiram restringir as discussões sobre gênero em várias áreas, dentre elas, a educação. Do Plano Nacional de Educação (PNE), retirou-se a diretriz que propunha a promoção da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual e os termos “gênero” e “orientação sexual” foram banidos do documento.

Por outro lado, os textos do Ipea junto à Disoc desse período também relatam contramovimentos que reagiram à onda conservadora. Como a própria publicação reconhece, no contexto da ascensão conservadora no país houve a maior eleição de negros e mulheres da história, eleição inédita de transsexuais e de mandatos coletivos. Do mesmo modo, as mulheres e feministas se organizaram para manifestar-se sobre o contexto social e político do país.

Durante o governo Bolsonaro, houve o início da pandemia de Covid-19, que gerou uma grande crise sanitária, política econômica e social no país. Os impactos da Covid não foram sentidos da mesma forma por todas brasileiras e brasileiros. Os boletins publicados pelo Ipea em 2021 e 2022 abordam a questão de gênero durante a pandemia de um ponto de vista interseccional. Além disso, tratam do contexto sobre o qual se instaurou a pandemia de Covid-19.

[...] A mudança de rota nas políticas de gênero ou direcionadas para as mulheres foi bastante expressiva, ainda que tenha se concentrado mais no campo discursivo do que, efetivamente, na implementação de novas ações e políticas. Se novas políticas não foram implementadas, as (poucas) antigas foram interrompidas, os recursos – de toda ordem – foram drenados, e um cenário de paralisia e ausência do Estado nesse campo parece ter sido a tônica do ano de 2019. Foi nesse contexto que a pandemia se instalou no país em 2020 (Ipea, 2021, p.408).

Os boletins denunciam as condições de trabalho das mulheres durante a pandemia, tanto na linha de frente do enfrentamento à doença, quanto dentro de casa, com uma carga de serviços domésticos exacerbados. Tudo isso pode aprofundar as desigualdades de gênero que já existiam no país antes da emergência sanitária.

O governo de Jair Bolsonaro foi um marco emblemático na história do país. O então presidente era conhecido como um representante da extrema direita (Elias, 2021; Biroli, 2020). Todavia, durante esse período, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada publicou sobre políticas públicas para as mulheres utilizando-se de argumentos contrários aos do chefe do executivo. Em especial nos Textos para Discussão, foi possível observar não somente o número crescente de publicações sobre o tema, mas também a abordagem crítica ao modo pelo qual o governo tratou das políticas voltadas para as mulheres. O desmonte das políticas que tratavam de questões de gênero foi denunciado nas publicações do Ipea junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Do mesmo modo, a forma com que o Estado lida com a desigualdade de gênero e suas visões sobre as mulheres foram retratadas.

Nas publicações desse período, são evidenciados aspectos sociais, culturais, e estruturais para os quais o Estado deve olhar ao formular políticas públicas para mulheres. Os estereótipos relacionados ao gênero e à cultura patriarcal, noções essencialistas do que é ser mulher e a hierarquização do gênero são elementos retratados nos textos publicados em defesa do fim das desigualdades de gênero. Mesmo com a ascensão de denúncias relacionadas a uma suposta “ideologia de gênero”, nas publicações houve o reconhecimento da necessidade de que exista conscientização na educação contra as discriminações de gênero. Apesar da existência de um Texto para Discussão diferente das demais linhas de argumentação das publicações, foi possível observar no governo Bolsonaro a predominância do enquadramento 1.

4.2 Construindo sínteses

A partir da análise das obras publicadas pelo Ipea entre 2003 e 2022, foi possível observar a defesa de políticas públicas para as mulheres e a defesa de seus direitos. Ao longo dos anos, o Think Tank estatal trouxe dados, discussões teóricas, avaliação de políticas em andamento e proposição de novas políticas visando a igualdade de gênero independente do governo. Nesse sentido, o mercado de trabalho, políticas de segurança, de educação, questões orçamentárias e a pandemia de Covid-19 foram analisadas pelo Ipea considerando a dimensão de gênero na construção de políticas públicas.

Não encontramos muitos enquadramentos em disputa. No entanto, os enquadramentos 1 e 2 representam posições divergentes e representativas no debate sobre como promover políticas mais justas. Como apresentado anteriormente, em todos os governos, o enquadramento 1 foi majoritário, independente da orientação ideológica deles. Todavia, isso não significa a ausência completa de relação entre o que é publicado pelo Think Tank estatal e o governo vigente.

Durante os governos Lula, as discussões realizadas pelo Ipea sobre políticas públicas para mulheres preocupavam-se, em especial, com as desigualdades no mercado de trabalho. Também foi possível observar a aderência às discussões sobre raça no Ipea e, por conseguinte, às discussões de gênero articuladas às de raça. É no primeiro governo Lula que surge o *Projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. Podemos dizer que, com essas publicações, o Ipea contribuiu para a discussão sobre a importância da interseccionalidade nas políticas públicas. Notamos, entretanto, que, quando o tema da intersecção entre gênero e raça é tratado, sobressai-se a clivagem brancos/brancas e negros/negras. As mulheres indígenas não foram tema central das publicações da amostra. Nesse período, o Ipea também desempenhou um papel importante na construção das políticas públicas para as mulheres ao avaliar criticamente as políticas em andamento e ao propor melhorias.

Já no governo de Dilma Rousseff, como exposto nas subseções acima, houve a inserção de outros temas nas discussões apresentadas nas publicações do Ipea. Nessa ocasião, é publicada a primeira NT sobre políticas públicas para as mulheres e a palavra feminismo aparece pela primeira vez no título de um TD. O momento é marcado pela presença de textos cujo foco de discussão era a representação da mulher dentro do Estado e na política, tais assuntos não foram debatidos nas publicações feitas no governo anterior. Do mesmo modo, a violência também passa a estar mais presente nas publicações da

instituição. Além disso, até o primeiro governo de Dilma Rousseff, as publicações também traziam debates sobre gênero e raça. Já partir do segundo governo Dilma, no entanto, as discussões sobre raça diminuem e emerge a preocupação com a ascensão de ideais conservadores.

A preocupação com o conservadorismo também se fez presente nas obras publicadas durante os governos Temer e Bolsonaro. A partir do segundo governo Dilma, as críticas às políticas de igualdade de gênero se intensificam na sociedade, assim, nas publicações do Ipea é possível perceber uma preocupação com esse movimento. As obras do governo Temer ainda tratam da violência contra a mulher, das desigualdades no mercado de trabalho etc., mas, para além disso, denunciam o desmonte das políticas públicas para as mulheres.

Do mesmo modo, durante o governo Bolsonaro, as consequências da ascensão do conservadorismo são retratadas nas publicações. Além disso, há a inserção de uma nova preocupação: a de como o Estado elabora e pensa sobre políticas públicas para as mulheres. No governo Bolsonaro, as publicações passam a tratar com maior afinco das formas com que o Estado lida com as mulheres e elabora políticas para elas. Nesse contexto, há o interesse pela análise da hipótese de políticas voltadas para as mulheres não serem necessariamente uma forma de atingir a igualdade de gênero. Em outras palavras, as discussões se voltam para a possibilidade de o Estado poder reproduzir e reforçar as desigualdades de gênero.

Com isso, foi verificado que a mudança não é no âmbito do discurso, isto é, o Ipea não deixa de defender a igualdade de gênero de acordo com o governo ou muda seu entendimento da questão, mas traz diferentes temas e preocupações de acordo com o contexto. A fim de visualizar melhor este achado, o quadro 4 sistematiza os temas mais discutidos nas publicações do Ipea de acordo com os governos vigentes nos últimos 20 anos.

Quadro 4 - Principais assuntos discutidos em cada governo

GOVERNOS	PRINCIPAIS DISCUSSÕES
Lula 1 e 2	<ul style="list-style-type: none"> • Desigualdade de gênero e mercado de trabalho; • Gênero e raça; • Violência contra a mulher; • Aborto; • Avaliação das políticas em construção.
Dilma 1 e 2	<ul style="list-style-type: none"> • Desigualdade de gênero e mercado de trabalho; • Gênero e raça; • Mulheres no Estado; • Preocupação com o conservadorismo; • Violência contra a mulher; • Aborto; • Segurança pública.
Temer	<ul style="list-style-type: none"> • Ascensão do conservadorismo; • Desigualdade de gênero e mercado de trabalho; • Políticas de austeridade fiscal (<i>Gender blind</i>); • Orçamento; • Violência contra a mulher.
Bolsonaro	<ul style="list-style-type: none"> • Consequências do conservadorismo; • Desigualdade de gênero e mercado de trabalho; • Desmonte das políticas públicas voltadas para as mulheres; • Políticas de austeridade fiscal (<i>Gender blind</i>); • Violência contra a mulher; • Visão do Estado sobre as mulheres.

Fonte: elaboração própria.

A partir do exposto no quadro 4, é possível identificar a presença das discussões acerca da desigualdade de gênero e mercado de trabalho e da violência contra a mulher em todos os governos. Por outro lado, no que se refere às discussões articulando gênero e raça, é possível observar a diminuição desse tema nos últimos governos. No governo Temer, por exemplo, o assunto não esteve presente e apareceu em somente dois textos no governo Bolsonaro.

A representação da mulher no Estado foi mais discutida durante o governo de Dilma Rousseff e não foi foco nos demais. A partir do governo Dilma, em todos os governos seguintes há publicações nas quais a preocupação com o conservadorismo está presente. Além disso, as publicações do Ipea a partir do governo Dilma passam a tratar das políticas de austeridade fiscal e sua característica *Gender-blind*, isto é, tais políticas ignoram a existência das desigualdades de gênero. Por fim, no governo de Jair Bolsonaro, a preocupação com a visão do Estado sobre as mulheres surge e discute-se as diferentes formas de o Estado olhar para as mulheres, de defini-las e de criar políticas para elas.

Nesse sentido, os enquadramentos interpretativos e a disputa em torno das ideias que assessoram a elaboração de políticas para as mulheres não são tão diversos. Contudo, os enquadramentos interpretativos permitiram o mapeamento das discussões do Ipea sobre políticas públicas para as mulheres ao longo dos anos. Apesar da pouca diversidade de enquadramentos e disputas dentro do Ipea, no governo Bolsonaro foi possível verificar um único texto diverso dos demais, ainda que não seja possível traçar uma relação de causa e efeito entre o governo vigente e a publicação em questão. Além disso, no mesmo período houve a publicação de obras cujo enquadramento 1 conduzia as discussões. Assim, os debates sobre gênero no Ipea aumentaram e o conteúdo tornou-se mais crítico.

As relações do Ipea com os governos se dão na medida em que suas publicações apresentam retratos de como o Estado tem lidado com as políticas públicas para as mulheres. O enquadramento das questões de gênero pelo instituto não muda quanto ao conteúdo, mas quanto à forma. Não é possível dizer que as definições de gênero, igualdade e desigualdade são remodeladas à mercê do executivo, mas o modo como tais questões são colocadas perpassa o contexto político vigente. Em momentos de ascensão e maior receptividade às discussões sobre políticas públicas para mulheres, o Ipea se coloca de forma crítica ao acompanhar tais políticas e gerar dados sobre elas, impulsionando-as e propondo melhorias. Já nos momentos adversos para tais discussões, o Ipea se coloca no papel de avaliador crítico, como observado nas obras retratadas nas subseções acima, e como um defensor dos direitos das mulheres.

Vários países assistem às suas democracias serem atacadas a partir da própria estrutura democrática. Até mesmo processos eleitorais podem ser mobilizados na promoção de ideais conservadores e reacionários. Nesse contexto, políticas que visem a igualdade de gênero são deterioradas de várias formas, em especial, as ideias e argumentos sobre os quais essas políticas são fundamentadas são ressignificados nesse desmonte (Elias, 2021, p.3). As publicações analisadas procuraram se contrapor a esse ataque.

O discurso conservador não só promove uma moralidade cristã aparente, mas também busca minar os fundamentos das leis e políticas públicas destinadas a promover a igualdade de gênero, os direitos sexuais e reprodutivos. Nota-se uma mudança significativa nos discursos políticos oficiais sobre a igualdade de gênero, passando de posições favoráveis para declarações contrárias a essa igualdade (Krizsan e Roggeband,

2019). Esse cenário é evidente no Brasil a partir de meados de 2015, culminando em 2019 com a ascensão de um governo reacionário e conservador.

Diante disso, por meio das obras analisadas, foi possível visualizar um esforço por parte de algumas autoras e autores que publicaram no Ipea no sentido contrário ao do conservadorismo, isto é, na defesa dos direitos das mulheres, através da propagação de ideias progressistas sobre o tema baseadas em pesquisas e dados científicos. Os resultados evidenciam a importância dessas pessoas no Ipea. No que se refere à construção de políticas públicas para as mulheres, as obras sobre o tema se mostraram uma fonte importante de dados e discussões que visam a igualdade de gênero a ser construída também a partir do Estado.

Como tratado anteriormente, a existência de textos assinados como parte do Ipea ou não é uma discussão ainda em aberto. Os TDs e NTs são publicações importantes da instituição e são assinadas. Nessas duas linhas editoriais, nas quais a autoria dos textos é identificada, verificou-se a presença acentuada de autoras. Nas Notas, por exemplo, há um número muito reduzido de publicações sobre políticas públicas para mulheres. 07 NTs publicadas entre 2011 e 2022, destas nenhuma tem como único autor um homem e somente 03 trazem como coautor um homem. Do mesmo modo, dos 25 TDs selecionados, 04 foram assinados somente por homens, outros 10 são assinados por pesquisadoras mulheres e 11 por homens e mulheres. Da totalidade de autores, verificamos que as mulheres são quase o dobro dos homens. São ao todo 62 autores distribuídos nas publicações de TDs e NTs examinadas, desse montante: 40 são mulheres e 22 são homens. As autoras e autores são de várias filiações institucionais, algumas são Técnicas de Planejamento e Pesquisa (TPPs) do Ipea, outras são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), acadêmicas, professoras universitárias e pesquisadoras de fora da instituição. Nos apêndices A e B, estão disponíveis duas tabelas apresentando autoras, autores e suas respectivas afiliações.

Tais números, aliados aos achados quanto ao conteúdo das obras, indicam a presença de mulheres discutindo questões de gênero a partir de ideais feministas e progressistas dentro do Ipea. Infere-se, assim, a possibilidade de existir um nicho feminista institucionalizado no Ipea.

Sônia Alvarez (2014) utiliza a ideia de “campos discursivos de ação” para compreender como os discursos do movimento feminista circulam por diferentes esferas,

na medida em que as/os agentes políticos também fazem esse trânsito. Os movimentos sociais, em geral, são entendidos como fruto da sociedade civil. Para Alvarez (2014), contudo, os movimentos feministas podem ir além dela. Os movimentos estariam ancorados na sociedade civil, mas alcançando também instâncias institucionalizadas/estatais, por meio das quais seus discursos também poderiam ser reproduzidos. Em diversos momentos, diferentes atores, como setores da igreja, ONGs e espaços dentro do próprio Estado, podem ser articuladores dos campos discursivos. Tais atores podem se articular, formal e informalmente, por meio de redes político-comunicativas (Alvarez, 2014, p.18). Os ideais feministas podem ser reproduzidos e circular entre sociedade e Estado por meio de diferentes “teias político-comunicativas”, nas palavras da autora:

Como conjuntos de ideias, pressupostos, temas e interpretações, os discursos feministas constituem um universo de significados que se traduzem ou se (re)constroem ao fluir ao longo de diversas teias político-comunicativas, norteando as estratégias e identidades das autoras/es que se coligam nesse campo (Alvarez, 2014, p.19).

Alvarez (2014) defende que as pessoas de um determinado campo disputam significados para e entre si, não somente enquadram as ideias estrategicamente a fim de que se tornem demandas. Ademais, esses espaços discursivos compõem formações políticas em que a cidadania é construída e exercida, direitos são imaginados além de demandados, identidades e necessidades são forjadas e poderes disputados. Assim, as lutas interpretativas e disputas político-culturais também fazem parte do campo feminista. Desse modo, Sonia Alvarez defende que:

[...] Em vez (ou além) de estudar, por exemplo, os movimentos sociais e a sua relação/interação com o Estado ou a sociedade política deveríamos averiguar se há atores ou vetores atuantes em um determinado campo movimentista que se articulam verticalmente no interior do Estado ou dos partidos em um dado contexto histórico e o que isso significa para o campo como um todo (Alvarez, 2014, p.46).

Não somente os números de autoras mulheres nas obras, mas também os conteúdos presentes nas publicações do Ipea sugerem a existência de um campo discursivo feminista dentro da instituição. Os atores, ou melhor, autoras do instituto de pesquisa, ao publicarem debates sobre políticas públicas para mulheres, defendem seus direitos nos mais diversos contextos políticos, favoráveis às discussões relacionadas ao combate à desigualdade de gênero ou não.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo entender quais ideias são mobilizadas no debate público da construção de políticas públicas para as mulheres no Brasil. Como referencial empírico, analisamos as obras publicadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) entre 2003 e 2022 devido ao caráter da instituição, isto é, a razão de existir do Ipea é influenciar a elaboração de políticas públicas por meio de seus estudos. Por ser um Think Tank estatal, o Ipea é um espaço privilegiado para o entendimento dos enquadramentos possíveis que o Estado, enquanto produtor e disseminador de pesquisas, confere às questões de gênero.

A motivação da pesquisa baseia-se na existência de diferentes formas de entender a igualdade/desigualdade de gênero, nas várias ideias que podem ser mobilizadas na defesa de políticas para as mulheres e nos diversos enquadramentos das ações governamentais voltadas para elas, como já apontado pela literatura sobre o tema. A própria definição do conceito “gênero” é múltipla e está em constante disputa, como abordamos no primeiro capítulo desta dissertação. Também traçamos a entrada da perspectiva de gênero no Brasil no que se refere à construção de políticas públicas específicas para as mulheres. Identificamos a ascensão do engajamento do Estado em políticas voltadas a promover igualdade de gênero, bem como os retrocessos ocorridos no último período. A trajetória das políticas públicas para as mulheres discutida no primeiro capítulo nos auxiliou na compreensão do contexto sob o qual as obras do Ipea foram publicadas.

Por meio desta pesquisa, observamos que parte das autoras que publicam no Ipea tem abordado a desigualdade de gênero de maneira crescente com o passar dos anos, ainda que o tema seja marginal, considerando o número total de publicações da instituição. Ademais, as obras foram organizadas de acordo com o governo vigente no momento de publicação, a fim de verificar possíveis mudanças nos debates voltados para a construção e avaliação de políticas públicas para mulheres. O período de publicação das obras analisadas, de 2003 a 2022, é um rico objeto de análise quando consideramos a guinada política que ocorreu após o impeachment de Dilma Rousseff e a ascensão do conservadorismo no Brasil. Nesse contexto, o rechaço às discussões sobre gênero foi utilizado como forma de obter capital eleitoral. Do mesmo modo, o desmonte às políticas para mulheres se deu em várias frentes: no meio institucional, por meio do fechamento de secretarias e cortes nos recursos financeiros; e no âmbito do discurso, por meio da

disseminação de ideias reacionárias. Nessa conjuntura, as ideias disponibilizadas para o debate por parte das pesquisadoras e pesquisadores do Ipea são reveladoras.

Ao reconhecer o Ipea como um espaço de exposição de argumentos visando influenciar o debate público, é preciso lidar com a natureza do órgão, sua razão de existir e sua definição. Então, no segundo capítulo, as definições de Think Tank e sua importância são abordadas, bem como a história do Ipea. Dentre os assuntos tratados, está a importância das ideias na elaboração de políticas públicas, o que justifica a análise de Think Tanks enquanto fonte de enquadramentos mobilizados ao se tratar de políticas públicas para as mulheres no Brasil.

Para analisar as obras selecionadas, utilizamos a teoria dos enquadramentos interpretativos. A análise de enquadramentos permite considerar o que é colocado como um problema público, suas causas, quais soluções são apresentadas para a resolução da adversidade e quais ideias e conceitos são empregues na discussão.

Na análise das 110 obras do Ipea que compuseram nossa amostra, identificamos dois enquadramentos. Um deles foi majoritário, estando presente em todos os governos, independente da sua orientação ideológica. O segundo foi encontrado apenas em uma publicação. Nos dois enquadramentos, a desigualdade de gênero é considerada um problema a ser solucionado pelo Estado. Nenhuma obra analisada nega a existência da desigualdade entre homens e mulheres. As diferenças entre o enquadramento 1 e 2 se encontram em como a desigualdade pode ser combatida. No enquadramento 1, políticas específicas para as mulheres e a inserção do marcador de gênero nas diferentes políticas públicas são entendidas como uma forma de obtenção da igualdade de gênero. Já o enquadramento 2 enxerga que a focalização, ou seja, a definição das mulheres como grupo específico para elaboração de políticas públicas, pode ter efeitos adversos, além de ser custoso. A análise dos enquadramentos interpretativos também possibilitou a identificação de quais temas são predominantes nas discussões e como eles mudam ao longo dos anos.

A presença majoritária de um enquadramento progressista nas publicações analisadas indica que o Ipea pode ser utilizado, pelas pesquisadoras e pesquisadores que publicam na instituição, como uma ferramenta de resistência, bem como um espaço de circulação de discursos feministas. Nos momentos de ataque às políticas com viés de gênero, foram publicadas obras com dados contrários ao desmonte e que colocaram no debate público a importância da transversalidade de gênero nas políticas públicas como um todo. É possível inferir a autonomia de quem escreve por meio da instituição em

relação aos governos, haja vista que as obras do Ipea não mudam de conteúdo de acordo com o governo.

Além disso, em relação à autoria dos textos, as mulheres são a maioria das responsáveis pelas publicações sobre políticas para elas. As pesquisadoras publicam sobre os mais diversos assuntos, de modo a defender que o Estado não seja omissivo diante da desigualdade de gênero. Nos textos do Ipea, há a circulação de reivindicações pautadas pelos movimentos feministas há anos, como direitos reprodutivos, necessidade de representação feminina na política e necessidade de desconstrução de ideais patriarcais e machistas. A presença de ideais feministas em determinadas publicações do Ipea pode nos indicar os passos dados por mulheres que lutam pela institucionalização de demandas dos movimentos feministas. As relações entre o feminismo e o Estado têm sido fonte de debates acalorados, principalmente no que se refere às implicações da institucionalização, dos impactos ou do possível esvaziamento das discussões quando as reivindicações das feministas são acolhidas pelos governos. Os debates que ocorrem no Ipea podem nos ajudar a tratar dessas questões sob um diferente prisma, num momento em que não necessariamente as demandas já foram acolhidas, mas quando ainda estão sendo discutidas se serão e de que modo.

Com isso, pesquisas futuras podem partir desses achados para investigar as relações entre o feminismo e o Estado no âmbito dos Think Tanks estatais, bem como a presença de campos discursivos feministas nesses espaços. A amostra de obras também pode ser ampliada, visto que, nesta pesquisa, tratamos somente daqueles que faziam discussões focadas nas políticas públicas para mulheres, pois tínhamos como objetivo entender quais ideias são mobilizadas ao se tratar especificamente de debates sobre mulheres.

Outra questão que se coloca diz respeito a como atuam as autoras e autores das publicações, bem como o funcionamento do próprio Ipea e seu impacto na elaboração e avaliação de políticas públicas no Brasil. Por meio do trabalho aqui apresentado, apontamos algumas possibilidades de pesquisas futuras, em especial relacionadas ao funcionamento dos Think Tanks e sua influência nas políticas públicas, bem como às pautas feministas debatidas dentro do Estado por meio de suas instituições de pesquisa. Finalizamos este trabalho com muitas questões em mente, isso indica que exploramos, aqui, um terreno fértil de pesquisas por meio das quais podemos contribuir para a agenda de estudos sobre políticas públicas para mulheres no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Cotas para mulheres no legislativo e seus fundamentos republicanos. Texto para Discussão Ipea nº 1645. Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1434/1/td_1645.pdf. Acesso em 05/03/24.

ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. Mulheres e homens em ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG). Texto para Discussão Ipea nº 1797. Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1000/1/TD_1797.pdf. Acesso em 05/03/24.

ALMEIDA, Carla; BELANÇON, Milena; CHAVES, Karen Laís Barbero. A institucionalização de demandas feministas no Brasil: uma análise dos Organismos, Conselhos e Serviços Especializados para Mulheres nos municípios. **Mediações**, Londrina, v. 24, n. 3, p. 184-199, 2019.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 35. e244194, 2021, pp 1-36.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Dilemas de institucionalização das ciências sociais no Rio de Janeiro. In: MICELI, Sérgio. História das Ciências Sociais no Brasil. São Paulo: Ed. **Revista dos Tribunais**, 1989, p. 188-216.

AMARAL, Aline Diniz. A Questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil: elementos para o debate. Texto para Discussão Ipea nº 2426. Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9235/1/TD_2466.pdf. Acesso em 05/03/24.

ALTOÉ, André Pizetta; SILVA, Marinete dos Santos. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: a questão de gênero vista de forma bidimensional. **Caderno Espaço Feminino - Uberlândia-MG** - v. 30, n. 1 – Jan./Jun. 2017

ALVAREZ, Sonia. Feminismos Latino americanos. **Physis Revista de saúde coletiva**. 1998.

_____. Em que Estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com ‘perspectiva de gênero’ In. FARIA, Nalu, SILVEIRA, Maria Lucia e NOBRE, Miriam (Orgs.). Gênero nas políticas públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista. São Paulo, 2000.

_____. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, Campinas, n.43, p.13-56, 20

BACCHI, Carol. The Mageeq Project: Identifying Contesting Meanings of Gender Equality. **The Greek Review of Social Research**, 117, 2016. p. 221–234.

BARCELOS, Márcio. O papel das ideias nos processos de construção de políticas públicas: abordagens sintéticas *versus* abordagens pós-empiricistas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA: ESTADO E DEMOCRACIA EM MUDANÇA NO SÉCULO XXI, 2015, Porto Alegre. *Anais*.

BUTLER, Judith. *Gender Trouble*. New York: Routledge, 1990

BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2008.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 239–258, 2015.

CAPELLA, A. C.; BRASIL, F. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos Cebrap**, n. 101, março, 2015, p. 57-76.

CARNEIRO, Sueli. **Enegrecer o Feminismo: A Situação da Mulher Negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**. 2020. Artigos-NEABI. Disponível em: <https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/04/CARNEIRO-2013-Enegrecer-o-feminismo.pdf>. Acesso em 31/07/2023

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; COELHO, Danilo Santa Cruz; FERREIRA, Helder Rogério Sant’Ana. Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014. Texto para Discussão Ipea nº 2313. Brasília, 2017. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7973/1/td_2313.pdf Acesso em 05/03/24.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; MOURA, Rodrigo Leandro de; PASINATO, Wânia. Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil. Texto para Discussão Ipea nº 2501. Brasília, 2019. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9358/1/td_2501.pdf Acesso em 05/03/24.

COLLINS, P. H. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 99–127, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6081>. Acesso em: 9 out. 2023.

CONNELL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. *Gênero: uma perspectiva global*. São Paulo: InVerso, 2015.

CRENSHAW, Kimberle. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. **Revista Estudos Feministas**, nº 1, 2002. Disponível em:<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wpcontent/uploads/2012/09/KimberleCrenshaw.pdf>

CUNHA, Márcia Pereira. Transformação institucional e a produção de conhecimento aplicado: a história do IPEA social. *Revista Sociedade e Estado*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 139-159, abr. 2018

D'ARAÚJO, M. C., FARIAS, I. C. de, & HIPPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2005.

ELIAS, Maria Lígia Ganacim Granado Rodrigues. The Issue of Abortion in Contemporary Brazil: An Analysis of Feminist Litigation in the Supreme Court. *Feminist Legal Studies* <https://doi.org/10.1007/s10691-021-09457-3>, 2021.

ENGEL, Cintia Liara. As atualizações e a persistência da cultura do estupro no Brasil. Texto para Discussão Ipea nº 2339. Brasília, 2017. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8088/1/td_2339.PDF. Acesso em 05/03/24.

FARAH ET AL. Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2018.

FARAH, Marta F. S. “Gênero e políticas públicas”. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, abr. 2004.

FERNANDES, Danubia de Andrade. O gênero negro: apontamentos sobre gênero, feminismo e negritude. **Revista Estudos Feministas**, [S.L.], v. 24, n. 3, p. 691-713, dez. 2016. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584-2016v24n3p691>

FERREE, Myra Marx et al. *Shaping abortion discourse: democracy and the public sphere in Germany and the United States*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

FISCHER, Frank & FORESTER, John. (ed.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis*. Londres: UCL Press.

FUKS, Mario. “Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000. Disponível em <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/26475>. Acesso em 03/11/2022.

GARCIA, Leila Posenato; SILVA, Gabriela Drummond Marques da. Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013). Texto para Discussão Ipea nº 2179. Brasília, 2016. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6260/1/td_2179.pdf Acesso em 05/03/24.

GOFFMAN, Erving. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Boston, Northeastern University Press, 1986.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Editora Schwarcz; Zahar, 2020.

_____. “Racismo e sexismo na cultura brasileira”. *Revista Estudos Sociais Hoje*, Brasília: ANPOCS, p. 223- 244, 1984.

_____. Entrevista. *Jornal MNU (Movimento Negro Unificado)*, n. 19, p. 8-9, maio-junho-julho 1991.

GUARANHA, Olívia Landi Corrales. *Disputas legislativas e escolhas políticas para o enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres: um estudo sobre a formulação de políticas públicas pela Câmara dos Deputados*. 2021. 280 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas em São Paulo, São Paulo, 2022.

HAAR, Marleen Van der; VERLOO, Mieke. Starting a Conversation about Critical Frame Analysis: Reflections on Dealing with Methodology in Feminist Research. **Politics&Gender**, 12 (2016), e9, 1–7.

HARAWAY, Donna. “Gênero” para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. **Cadernos Pagu**, n. 22, p. 201-246, 2004.

HAUCK, Juliana Cristina Rosa. **Think Tanks: quem são, como atuam e qual seu panorama de ação no Brasil**. 2015. 197f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-A8ZN9P>

HTUN, Mala; WELDON, S. Laurel. When Do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. **Perspectives on Politics**. March, Vol. 8/No. 1, 2010.

HOOKS, Bell “Intelectuais negras”. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 464-476, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Desafios do desenvolvimento: v. 4, n. 31, fev. 2007**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6967>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Festival da Mulher Afro-latino-americana e Caribenha: Latinidades. Brasília, 2010**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3166>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 25, nov. 2004**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4887>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 37, nov. 2008.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3994>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 41, nov. 2009.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4014>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **O Poder judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres: relatório. Brasília, 2019.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9530>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE): v. 49, n. 02, ago. Brasília, 2019b.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9719>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 51, jul./dez. 2018.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9712>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Retrato das desigualdades de gênero e raça 1ª edição, 2004.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/primeiraedicao.pdf>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Retrato das desigualdades de gênero e raça 2ª edição, 2006.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/segundaedicao.pdf>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Retrato das desigualdades de gênero e raça 3ª edição, 2006.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/terceiraedicao.pdf>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). **Violência Contra a Mulher e as Práticas Institucionais Pensando o Direito Nº 52. Brasília, 2015.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9998>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea); DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (Disoc). **Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 60, out./dez. Brasília, 2021.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11317>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea); DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (Disoc). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 14, 2007.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4140>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea); DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (Disoc). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise:**

n. 15, mar. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4139>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea); DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (Disoc). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 25, 2018**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9625>. Acesso em 05/03/24.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea); DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (Disoc). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 26, Brasília, 2019**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10133>. Acesso em 05/03/24.

JASMIN, Marcelo Gantus. História dos Conceitos e Teoria Política e Social: Referências Preliminares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fevereiro, ano/vol. 20, nº 057, 2005, p.27-38

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia* (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246).

KRIZSAN, Andrea, and Conny ROGGEBAND, eds. 2019. *Gendering Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe. A Comparative Agenda*. Budapest: Central European University

LOMBARDO, Et.al. (Eds.). *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policy-making*. London: Routledge, 2009.

MARCONDES, M. M. *Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda* / Mariana Mazzini Marcondes. - 2019. 332 f. Orientadora: Marta Ferreira Santos Farah. Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

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*, 69(2), 36-62, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.2297> Acesso em 16/07/2022.

MELLO, Janine; RIBEIRO, Ana Camila; MARQUES, Danusa. *Policy texts e o papel das ideias nas políticas públicas: visões estatais sobre as mulheres no PPA 2016-2019. Texto para Discussão Ipea nº 2553*. Brasília, 2020. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9914/1/td_2553.pdf Acesso em 05/03/24.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. Elementos para uma tipologia de gênero da atuação estatal: visões do Estado sobre as mulheres e políticas públicas no Brasil. Texto para Discussão Ipea nº 2441. Brasília, 2019. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8938/1/Td_2441.pdf Acesso em 05/03/24.

MENDONÇA, R.F. & SIMÕES, P.G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 27(79), 2012. pp.187-201. DOI: 10.1590/s0102-69092012000200012

MCGANN, J. G. 2017 Global Go To Think Tank Index Report. [s.l.]: [s.n.], 2018. (TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports, n. 13). Disponível em: <https://repository.upenn.edu/think_tanks/13>.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 2000, pp. 189-208.

NUNES, B. 2017. Ipea: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimento para a sociedade. Tese de Doutorado, PPGAS/Universidade de Brasília.

OLIVEIRA, Delfini Capistrano de A. C. Agendas de Gênero nas Políticas Públicas no Brasil (1980-2016). **Revista Feminismos**, 5(2/3), 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/30294> Acesso em 16/07/2022

OLIVEIRA, M. M. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, Vozes, 2007.

PAPI, ET. AL. O planejamento governamental e modelos de Estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do IPEA. In. CARDOSO JR, José Celso. Planejamento Governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Editora Quanta, 2020.

PINHEIRO, Luana Simões. Et al. Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil. Nota Técnica Ipea nº 24. Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5694/1/NT_n10_Expansao-direitos-trabalhadoras-domesticas_Disoc_2012-ago.pdf. Acesso em 05/03/24.

PINHEIRO, Luana Simões. Et al. Os Desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD contínua. Texto para Discussão Ipea nº 2528. Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9538/1/td_2528.pdf. Acesso em 05/03/24.

PINHEIRO, Luana Simões. Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres: possibilidades para o plano plurianual 2012-2015. Nota Técnica Ipea nº 8. Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6522/1/Nota_n08_Planejamento.pdf. Acesso em 05/03/24.

RICH, A. **Think tanks, public policies and politics of expertise**. City college of New York, Cambridge University Press, 2004.

RIGOLIN, C.; HAYASHI, M. C. **Por dentro dos "reservatórios de ideias": uma agenda de pesquisa para os *think tanks* brasileiros.** Liinc em Revista, v.8, n.1, Rio de Janeiro, 2012. p. 20-33.

RIGOLIN, Camila Carneiro Dias; HAYASHI, Maria Cristina Piumbato. A produção de conhecimento institucionalizado nos Think tanks brasileiros: ciência, tecnologia e inovação segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (1995-2010). **universitas humanística**, 2013. pp 393-418

SAMPAIO, C. R.; LYCARIÃO, D. **Análise de Conteúdo Categórica: Manual de aplicação.** Brasília: Enap, 2021.

SARTI, Cynthia. Feminismo no Brasil: Uma trajetória particular. **Cad.Pesq.**, São Paulo (64): 38 – 47, fev, 1988.

SCOTT, Joan W et. al. Os usos e abusos do gênero. Projeto História, n. 45, p. 327- 351, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/15018> Acesso em 06 de jan. de 2023.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Ed. Cengage Learning, 2010.

SECCHI, L; CAVALHEIRO, Ricardo Alves; ITO, Letícia Elena. Os think tanks na América Latina e a produção de conhecimento aplicado à política pública. *Revista Brasileira de Tecnologias Sociais*, v.4, n.2, 2017.

SILVA, Tatiana Teixeira. Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA: a arte de pensar o impensável Rio de Janeiro: Revan, 2007.

SOARES, J. R. Think tanks: organização sistêmica de conhecimentos relevantes à política pública no Brasil. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração), Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis. 2009.

STONE, D. **Capturing the Political Imagination. *Think tanks and the Policy Process.*** London: Frank Cass, 1996.

STONE, D. "The Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three myths regarding policy analysis institutes". *Public Administration*, 5 (2):259-278, 2007.

TAVARES, Débora de Lira Costa. **Enquadramento de políticas públicas, questões de gênero e a formulação do Plano Estadual de Educação de Pernambuco.** 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas em São Paulo, São Paulo, 2022.

TEIXEIRA, Carla Costa; LOBO, Andreia de Souza. Pesquisa Como Função De Estado? Reflexões Etnográficas Sobre Uma Instituição In Between. **Mana**, [s.l.], v. 24, n. 2, p.235-277, ago. 2018

TEIXEIRA, Carla Costa; CASTILHO, Sergio. IPEA – Etnografia de uma instituição: entre pessoas e documentos. Rio de Janeiro: ABA Publicações; AFIPEA, 2020. 450 p.

VELLOSO, Reis, J. P. IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. 2005.

VERLOO, Mieke. «Mainstreaming gender equality in Europe: A frame analysis approach», Conference of the Europeanists in Chicago, March 11-13, Panel on «Gender Mainstreaming Europe». 2004.

VERLOO, Mieke; LOMBARDO, Emanuela. Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. In. VERLOO, Mieke (Eds). **Multiple Meanings of Gender Equality** A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe. New York: Ceu Press, 2007

VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; COELHO, Danilo Santa Cruz; CUNHA, Alexandre dos Santos. Desenhos organizacionais e atuação de ThinkTanks governamentais: uma análise comparativa internacional. Texto para Discussão 2472. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

WALBY, S. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 2005, p. 321–343. doi:10.1093/sp/jxi018

ZIRBEL, Ilze. **Estudos Feministas e Estudos de Gênero no Brasil: Um Debate**. 2007. 212 f. Dissertação (mestrado em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina) – Programa de pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

Apêndice A – Lista de autoras dos TDs e NTs e afiliação

AUTORA	AFILIAÇÃO
Aline Diniz Amaral	EPPGG - DISOC
Ana Camila Ribeiro	Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.
Ana Carolina Querino	Gerente de Programas, coordenadora técnica do estudo em ONU Mulheres.
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa	TPP - DISOC
Ana Paula Antunes Martins	Pesquisadora. Doutoranda em Sociologia (UnB).
Andrea Catalina León Amaya	Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc),
Carolina Salazar L'Armée Queiroga de Medeiros	Pesquisadora do PNPD na Disoc/Ipea.
Carolina Tokarski	EPPGG - DISOC
Cíntia Liara Engel	Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (PPGAS/UnB); e pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais na DISOC
Cristina Queiroz	Assistente de pesquisa no International Poverty Centre (IPC)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).
Danusa Marques	Professora adjunta do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê).
Débora Meireles	Professora na Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Goiás (UFG).
Fernanda Lira	TPP - DISOC
Gabriela Drummond Marques da Silva	Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade de Brasília (UnB).
Graziela Ansiliero	EPPGG - DISOC
Iara Alves	Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia.
Janine Mello	EPPGG - DIEST
Joana Alencar	TPP - DISOC
Joana Mostafa	TPP - DISOC
Joana Simões Costa	TPP - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)
Krislane de Andrade	Pesquisadora do PNPD/COGRG/Disoc/Ipea.
Leila Posenato Garcia	TPP - DISOC

Letícia Bartholo	EPPGG - DISOC
Lígia Mori Madeira	Professora associada do Departamento de Ciência Política; e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
Luana Passos	Pesquisadora visitante no Ipea.
Luana Pinheiro	TPP - DISOC
Marcela Rezende	EPPGG - DISOC
Marcela Torres Rezende	EPPGG - DISOC
Marcia Vasconcelos	Consultora da ONU Mulheres Brasil.
Maria Aparecida Azevedo Abreu	TPP - DISOC
Mariana Vieira Martins Matos	Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea.
Mariana Vieira Martins Matos	Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea.
Natália de Oliveira Fontoura	TPP - DISOC
Natália Fontoura	TPP - DISOC
Paola Stuker	Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na COGRG/Disoc/Ipea.
Raquel de Lima Meirelles	Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.
Rosane da Silva	Núcleo de Gênero do Gabinete do Ministro do Trabalho e Previdência Social.
Tatiana Santos Perrone	Pesquisadora do PNPD na Disoc/Ipea.
Thamy Pogrebinschi	Professora, pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESPUERJ) e coordenadora do Laboratório de Estudos sobre a Democracia (LED).
Wânia Pasinato	Consultora especialista em gênero e políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Apêndice B – Lista de autores dos TDs e NTs e afiliação

AUTOR	AFILIAÇÃO
Alan Rafael Dill	Graduando de políticas públicas na UFRGS; e bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) do CNPq.
Alexandre Arbex Valadares	TPP - DISOC
Antonio Teixeira Lima Junior	TPP - DISOC
Bernardo Alves Furtado	TPP - DIEST

Carlos Henrique Corseuil	TPP - DISOC
Daniel Cerqueira	Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Ipea.
Danilo Coelho	TPP - DIEST
Fabio Veras Soares	TPP - DIREPI
Helder Ferreira	TPP - DIEST
Jony Pinto Junior	Pesquisador do PNPd na Diest do Ipea e da Universidade Federal Fluminense (UFF).
Luis Henrique Paiva	EPPGG - DISOC
Marcelo Fernandes	Professor da Queen Mary, University of London
Marcelo Galiza Pereira de Souza	EPPGG - DISOC
Marcelo Medeiros	Coordenador do Ipea no International Poverty Centre (IPC)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).
Miguel N. Foguel	TPP - DISOC
Milko Matijasci	TPP - DISOC
Otávio José Guerci Sidone	Auditor federal de finanças e controle (AFFC) da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN/ME) em exercício na Secretaria de Previdência (SPREV/ME).
Ricardo Freguglia	Professor na Faculdade de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)
Róbert Veszteg	Professor da Universidad Carlos III de Madrid.
Roberto Gonzalez	TPP - DISOC
Rodrigo Moura	Coordenador-geral na Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (SECAP/ME).
Rogério Nagamine Costanzi	EPPGG em exercício no Ministério da Economia.

Apêndice C – Lista de Notas Técnicas Analisadas

TÍTULO	ANO	DISPONÍVEL EM:	ASSINADA POR:
Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres: possibilidades para o plano plurianual 2012-2015	2011	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6522/1/Nota_n08_Planejamento.pdf	Pinheiro, Luana Simões
Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil	2012	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5694/1/NT_n10_Expansao-direitos-trabalhadoras-domesticas_Disoc_2012-ago.pdf	Pinheiro, Luana Simões; Gonzalez, Roberto Henrique Sieczkowski; Fontoura, Natália de Oliveira

A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil	2015	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5711/1/NT_n13_Intitucio_nalizacao_politicas_publicas_Diest_2_015-mar.pdf	Martins, Ana Paula Antunes; Cerqueira, Daniel Ricardo de Castro; Matos, Mariana Vieira Martins
Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014	2016	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6524/1/Nota_n24_Mulheres_trabalho.pdf	Pinheiro, Luana Simões; Lima Junior, Antonio Teixeira; Fontoura, Natália de Oliveira; Silva, Rosane da
Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?	2017	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7993/1/NT_Previd%c3%aancia_2017.pdf	Mostafa, Joana; Valadares, Alexandre Arbex; Souza, Marcelo Galiza Pereira de; Rezende, Marcela Torres; Fontoura, Natália de Oliveira
Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil	2020	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10077/1/NT_75_Disoc_Vulnerabilidades%20das%20Trabalhadoras%20Domesticas.pdf	Pinheiro, Luana Simões; Tokarski, Carolina Pereira; Vasconcelos, Marcia
Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas	2020	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10100/1/NT_78_Disoc_Políticas%20Publicas%20e%20Violencia%20Baseada%20no%20Gênero%20Durante%20a%20Pandemia%20Da%20Covid_19.pdf	Alencar, Joana Luiza Oliveira; Stuker, Paola; Tokarski, Carolina Pereira; Alves, Iara; Andrade, Krislane de

Apêndice D – Lista de TDs analisados

TÍTULO	ANO	DISPONÍVEL EM:	ASSINADO POR:
A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil	2005	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1649/1/TD_1137.pdf	Costa, Joana Simões de Melo; Pinheiro, Luana Simões; Medeiros, Marcelo; Queiroz, Cristina

Capital estrangeiro e diferenciais de gênero nas promoções: evidências da indústria de transformação brasileira	2009	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/2589/1/TD_1447.pdf	Coelho, Danilo Santa Cruz; Fernandes, Marcelo; Foguel, Miguel Nathan; Carvalho, Alexandre (Comentários); Corseuil Kiko (Comentários); Ferraz, Claudio (Comentários); Manacorda, Marco (Comentários)
Regressão quantílica com correção para a seletividade amostral: estimativa dos retornos educacionais e diferenciais raciais na distribuição de salários das mulheres no Brasil	2010	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/2216/1/td_1483.pdf	Coelho, Danilo Santa Cruz; Veszteg, Róbert; Soares, Fábio Veras; Pontual, Eduardo (Comentários); Osório, Rafael (Comentários); Reis, Mauricio (Comentários)
Cotas para mulheres no legislativo e seus fundamentos republicanos	2011	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/1434/1/td_1645.pdf	Abreu, Maria Aparecida Azevedo.
Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários	2012	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/1131/1/TD_1741.pdf	Pogrebinschi, Thamy
Mulheres e homens em ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)	2012	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/1000/1/TD_1797.pdf	Abreu, Maria Aparecida Azevedo; Meirelles, Raquel de Lima; Cunha, Alexandre dos Santos (Colaboração); Cruz, Rachel Pellizzoni da (Colaboração); Cruz, Maria da Penha Barbosa da (Colaboração); Codes, Ana Luíza (Colaboração); Figueiredo, Simone (Colaboração); Gustavo, Sandra Helena Caresia (Colaboração); Vasconcellos, Paulo César Caserta da Cunha (Colaboração)

Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha	2015	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/3538/1/td_2048.pdf	Cerqueira, Daniel Ricardo de Castro; Matos, Mariana Vieira Martins; Martins, Ana Paula Antunes; Pinto Júnior, Jony Arrais; Neri, Marcelo (Comentários)
Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013)	2016	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/6260/1/td_2179.pdf	Garcia, Leila Posenato; Silva, Gabriela Drummond Marques da
Previdência para as mulheres no Brasil: reflexos da inserção no mercado de trabalho	2016	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/6686/1/td_2206.pdf	Matijascic, Milko
Desigualdades de gênero em tempo de trabalho pago e não pago no Brasil, 2013	2016	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/6872/1/TD-2214.pdf	Pinheiro, Luana Simões; Medeiros, Marcelo
Os dilemas da construção do sujeito no feminismo da pós-modernidade.	2016	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/6864/1/TD_2210.pdf	Luana Simoes Pinheiro
Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014	2017	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/7973/1/td_2313.pdf	Cerqueira, Daniel Ricardo de Castro; Coelho, Danilo Santa Cruz; Ferreira, Helder Rogério Sant'Ana
Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?	2017	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/8051/1/td_2331.PDF	Bartholo, Letícia; Passos, Luana; Fontoura, Natália de Oliveira
As atualizações e a persistência da cultura do estupro no Brasil	2017	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/8088/1/td_2339.PDF	Engel, Cintia Liara
Tendências nas horas dedicadas ao trabalho e lazer: uma análise da alocação do tempo no Brasil	2018	https://repositorio.ipaea.gov.br/bitstream/11058/9310/1/td_2416.pdf	Barbosa, Ana Luiza Neves de Holanda

Elementos para uma tipologia de gênero da atuação estatal: visões do Estado sobre as mulheres e políticas públicas no Brasil	2019	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/8938/1/Td_2441.pdf	Mello, Janine; Marques, Danusa
A Questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil: elementos para o debate	2019	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/9235/1/TD_2466.pdf	Amaral, Aline Diniz; Ansiliero, Graziela; Paiva, Luis Henrique; Sidone, Otávio José Guerci; Costanzi, Rogério Nagamine
Discriminação por gênero e poder de mercado como determinantes do emprego relativo de mulheres	2019	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/9332/1/TD_2484.PDF	Meireles, Débora; Freguglia, Ricardo da Silva; Corseuil, Carlos Henrique Leite
Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil	2019	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/9358/1/td_2501.pdf	Cerqueira, Daniel Ricardo de Castro; Moura, Rodrigo Leandro de; Pasinato, Wânia
Os Desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI : reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD contínua	2019	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/9538/1/td_2528.pdf	Pinheiro, Luana Simões; Lira, Fernanda; Rezende, Marcela Torres; Fontoura, Natália de Oliveira
Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça: experiências na América Latina	2020	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/9913/1/td_2552.pdf	Amaya, Andrea Catalina León; Stuker, Paola
Policy texts e o papel das ideias nas políticas públicas: visões estatais sobre as mulheres no PPA 2016-2019	2020	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/9914/1/td_2553.pdf	Mello, Janine; Ribeiro, Ana Camila; Marques, Danusa
Pesquisas sobre a aplicação judicial da Lei Maria da Penha: um levantamento bibliométrico e bibliográfico	2020	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/10052/1/td_2563.pdf	Stuker, Paola; Perrone, Tatiana Santos; Medeiros, Carolina Salazar L'Armée Queiroga de
Vida: simulando violência doméstica em tempos de quarentena	2021	https://repositorio.ip ea.gov.br/bitstream/11058/10509/1/td_2633.pdf	Madeira, Lígia Mori; Furtado, Bernardo Alves; Dill, Alan Rafael

Os Impactos do aumento da licença-maternidade sobre os padrões de oferta de trabalho feminina ao nível das empresas	2021	https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10992/1/td_2719.pdf	Meireles, Débora; Freguglia, Ricardo; Corseuil, Carlos Henrique Leite
---	------	---	--

Apêndice E – Lista de obras de autoria do Ipea junto à Disoc analisadas

TÍTULO	ANO	DISPONÍVEL EM:
Igualdade de gênero	2007	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4461
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 14, 2007	2007	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4140
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 15, mar. 2008	2008	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4139
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 16, 2008	2008	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4138
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: v. 3, n. 17, 2009	2009	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4136
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 18, 2010	2010	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4123
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 19, 2011	2011	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4122
Trabalho para o mercado e trabalho para casa: persistentes desigualdades de gênero	2012	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3445
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 20, 2012	2012	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4121
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 21, 2013	2013	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4120
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 22, 2014	2014	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4119
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 23, 2015	2015	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4118
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 25, 2018	2018	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9625
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 24, 2016	2016	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7847

Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 29, 2022	2022	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11537
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 28, 2021	2021	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 27, 2020	2020	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10273
Igualdade de gênero	2019	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10144
Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: n. 26, 2019	2019	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10133

Apêndice D – Lista de obras de autoria do Ipea analisadas

TÍTULO	ANO	DISPONÍVEL EM:
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 25, nov. 2004	2004	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4887 .
Desafios do desenvolvimento: v. 4, n. 31, fev. 2007	2007	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6967
Desafios do desenvolvimento: v. 4, n. 37, nov. 2007	2007	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6973
Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE): v. 37, n. 03, dez. 2007	2007	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3358
Desafios do desenvolvimento: v. 5, n. 43, maio 2008	2008	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6989
Desafios do desenvolvimento: v. 5, n. 45, jul. 2008	2008	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6994
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 37, nov. 2008	2008	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3994
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 40, ago. 2009	2009	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4028
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 41, nov. 2009	2009	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4014
Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 33, jul./dez. 2009	2009	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3993
Desafios do desenvolvimento: v. 7, n. 56, nov./dez. 2009	2009	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7011
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 42, fev. 2010	2010	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4004
Festival da Mulher Afro-latino-americana e Caribenha: Latinidades	2011	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3166
Retrato das desigualdades de gênero e raça	2011	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3208
Desafios do desenvolvimento : v. 8, n. 70, 2011	2011	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7026

Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE): v. 41, n. 01, abr. 2011	2011	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/337
Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal	2012	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7745
Melhorar a saúde materna	2013	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8948
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 57, ago. 2014	2014	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3433
Desafios do desenvolvimento : v. 12, n. 83, 2015	2015	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7056
Violência contra a mulher e as práticas institucionais	2015	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9998
Desafios do desenvolvimento : v. 13, n. 88, 2016	2015	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7341
Desenvolvimento humano para além das médias	2017	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7804
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 62, abr. 2017	2017	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10297
Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE): v. 47, n. 03, dez. 2017	2017	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8219
Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 50, jan./ jun. 2018	2018	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8497
Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 51, jul./ dez. 2018	2018	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9712
O Poder judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres : relatório	2019	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9530
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 66, abr. 2019	2019	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10274
Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE): v. 49, n. 02, ago. 2019	2019	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9719
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 68, abr. 2020	2020	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10290
Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE) : v. 50, n. 02, ago. 2020	2020	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10561
Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE) : v. 51, n. 01, abr. 2021	2021	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11310
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 72, out. 2021	2021	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11003
Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 60, out./dez. 2021	2021	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11317
Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 61, jan./mar. 2022	2022	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11318
Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise: n. 73, abr. 2022	2022	https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11171

Apêndice F – Lista de obras do projeto Retrato das desigualdades de gênero e raça analisadas

TÍTULO	ANO	DISPONÍVEL EM:
Retrato das desigualdades de gênero e raça 1ª edição	2004	https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/primeiraedicao.pdf
Retrato das desigualdades de gênero e raça 2ª edição	2006	https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/segundaedicao.pdf
Retrato das desigualdades de gênero e raça 3ª edição	2008	https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/terceiraedicao.pdf
Retrato das desigualdades de gênero e raça 4ª edição	2011	https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf
Faces da Desigualdade de Gênero e Raça no Brasil	2011	https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_facesdadesigualdade.pdf
Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil	2013	https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dossie_mulheres_negras.pdf