

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO NO BRASIL: LIMITES E AVANÇOS DIANTE DAS DESIGUALDADES PERSISTENTES

Matheus Teixeira de Oliveira
Universidade da Amazônia - UNAMA
matheusteixeira2025@gmail.com

Cristiane do Socorro Oliveira Marialva
Universidade da Amazônia - UNAMA
cris.marialva@hotmail.com

Cristine Elaine Dias Rocha
Universidade da Amazônia - UNAMA
cristinediasrocha@gmail.com

Diego Mascarenhas
Universidade da Amazônia - UNAMA
diegomask_85@hotmail.com

Resumo

O estudo analisa criticamente as contradições que atravessam a implementação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades de gênero na Administração Pública brasileira. A partir do diálogo entre teorias feministas, estudos organizacionais críticos e abordagens sobre burocracia e políticas públicas, argumenta-se que a desigualdade persiste não apenas devido a fragilidades instrumentais, mas também pela reprodução de racionalidades simbólicas que legitimam hierarquias e transferem responsabilidades ao indivíduo. O ensaio discute cinco eixos centrais: os limites da transversalidade como princípio operativo; os paradoxos da intersetorialidade; a produção burocrática da desigualdade e a invisibilidade do cuidado; a naturalização simbólica da subalternidade; e a retórica meritocrática como dispositivo de alienação. Conclui que a efetividade das políticas de gênero requer revisões epistemológicas, deslocamentos culturais e o reconhecimento do cuidado como dimensão política, superando as promessas performativas que reiteram desigualdades históricas.

Palavras-Chave: Desigualdade de gênero, Políticas públicas, Burocracia, Administração Pública, Teorias feministas.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 5 – Igualdade de Gênero

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade de gênero na Administração Pública brasileira, embora largamente reconhecida como um desafio histórico e político, persiste como uma tessitura de paradoxos entre compromissos declarados e práticas institucionais que reiteram assimetrias (Teles, 2024). Nas últimas duas décadas, a consolidação de arcabouços normativos como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e a incorporação do princípio da transversalidade de gênero nos instrumentos de planejamento, foi acompanhada por uma retórica oficial de compromisso com a equidade. Contudo, como observa Beauvoir (1949), “não basta que se proclame a igualdade formal se as condições materiais e simbólicas que a sustentam permanecem intocadas”. Este trabalho parte da premissa de que a implementação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades de gênero revela contradições que transcendem a escassez de recursos ou a fragmentação intersetorial, radicando-se também em dimensões culturais, subjetivas e relacionais que desafiam a efetividade transformadora das ações estatais (Tildesley et al., 2022). Ao tensionar o campo normativo com a experiência vivida pelas mulheres, especialmente aquelas que ocupam posições de maior vulnerabilidade socioeconômica, emerge a hipótese de que a desigualdade se reinscreve precisamente nos interstícios entre a formulação e a execução das políticas.

A literatura sobre implementação de políticas públicas no Brasil (Marcondes, 2018; Lotta, 2019) demonstra que o percurso entre decisão e prática não é linear, mas permeado por disputas interpretativas, mediações burocráticas e margens discricionárias de atuação. Tais dinâmicas se tornam ainda mais complexas quando atravessadas por relações de gênero que configuram expectativas ambivalentes: a mulher, simultaneamente, destinatária de proteção estatal e alvo de discursos que responsabilizam sua condição. Nesse sentido, a ética do cuidado (Tronto, 1993) oferece uma chave interpretativa para compreender como a omissão institucional de dimensões afetivas e relacionais converte o cuidado em fardo invisível. Já a teoria da “burocracia de nível de rua” (Lipsky, 1980) evidencia o papel dos agentes implementadores na reprodução ou no tensionamento das hierarquias simbólicas.

Esta pesquisa não se propõe a demonstrar empiricamente a ineficácia das políticas de gênero, mas a discutir, em perspectiva teórica e crítica, as razões pelas quais a promessa da igualdade frequentemente se dissolve no percurso da implementação. Com base em uma abordagem ensaística, fundamentada na revisão crítica da literatura nacional e internacional, propõe-se a reflexão sobre cinco eixos problematizadores que tensionam a implementação de políticas públicas de redução da desigualdade de gênero na Administração Pública brasileira. Ao revisitar autores centrais da teoria crítica organizacional, dos estudos feministas e da literatura sobre políticas públicas, este trabalho busca contribuir para o debate acadêmico acerca da efetividade e dos impasses da agenda de equidade de gênero, reconhecendo que o campo da implementação não é apenas técnico ou procedimental, mas densamente político e simbólico.

Assim, o objetivo deste ensaio é discutir criticamente, em uma perspectiva teórico-crítica, os limites e avanços da implementação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades de gênero na Administração Pública brasileira, à luz das principais teorias feministas, estudos organizacionais e abordagens sobre burocracia. Justifica-se esta investigação pela persistência de contradições entre os discursos institucionais de equidade e as práticas cotidianas que reiteram assimetrias históricas, o que demanda uma análise aprofundada das dimensões normativas, simbólicas e relacionais envolvidas no processo de implementação (Biroli & Roggeband, 2025). O recorte temporal deste estudo privilegia as últimas duas décadas, período em que se consolidaram marcos normativos nacionais, como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e a delimitação espacial se concentra no contexto brasileiro,

considerando sobretudo a Administração Pública federal, sem desconsiderar referências e dados estaduais e municipais que contribuem para o entendimento das desigualdades de gênero no país.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho se configura como um ensaio teórico-crítico, fundamentado em uma revisão narrativa da literatura nacional e internacional sobre políticas públicas de gênero, administração pública e teorias feministas. A escolha pelo ensaio teórico-crítico se justifica pela necessidade de problematizar conceitos, categorias e práticas institucionais, adotando uma perspectiva reflexiva e argumentativa, ao invés de buscar comprovação empírica direta.

O corpus bibliográfico foi composto por obras clássicas e contemporâneas dos campos da teoria feminista, dos estudos organizacionais críticos e das abordagens sobre burocracia e implementação de políticas públicas, incluindo autoras e autores como Simone de Beauvoir, Joan Tronto, Mariana Marcondes, Gabriela Lotta, entre outros. A seleção bibliográfica priorizou publicações que dialogam com o contexto brasileiro, bem como referências internacionais que fundamentam a análise crítica das políticas de gênero.

A estratégia de análise adotada foi a revisão narrativa, conforme delineada por Tranfield, Denyer e Smart (2003), buscando sistematizar, interpretar e confrontar diferentes aportes teóricos e empíricos de modo integrativo. O foco esteve na identificação de contradições, paradoxos e limites das políticas públicas de gênero na administração pública brasileira, organizando a discussão em torno de cinco eixos problematizadores. Essa abordagem permitiu a articulação de diferentes dimensões do debate: normativa, simbólica, institucional e relacional, de modo a oferecer uma leitura crítica e contextualizada dos avanços e impasses na implementação das políticas de equidade de gênero.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta pesquisa evidenciou que as desigualdades de gênero persistem na administração pública brasileira não apenas por limitações técnicas ou orçamentárias, mas, sobretudo, por racionalidades organizacionais, simbólicas e culturais que continuam a reproduzir hierarquias históricas e desigualdades estruturais. A análise, desenvolvida em torno de cinco eixos teórico-críticos, permitiu problematizar os limites da promessa de equidade de gênero diante de práticas institucionais que reiteram estas desigualdades.

3.1 OS LIMITES DA TRANSVERSALIDADE COMO PRINCÍPIO OPERATIVO

A transversalidade de gênero emerge na última década como um enunciado mobilizador de agendas públicas no Brasil, combinando a retórica da modernização administrativa à retórica da democratização social. Neste eixo, adota-se uma abordagem de análise crítica da literatura e dos discursos institucionais, com base em autores clássicos e contemporâneos que investigam as contradições da implementação de políticas públicas. Todavia, como observa Marcondes (2018), a emergência de princípios normativos não garante, por si, a transformação efetiva das lógicas que estruturam a ação estatal. Ao contrário, a transversalidade tem se consolidado como um “marco discursivo” que confere legitimidade simbólica ao aparato governamental, sem necessariamente alterar suas práticas e racionalidades mais profundas.

Essa dissonância entre enunciado e prática pode ser lida como uma forma contemporânea do que Alvesson e Deetz (2000) denominam “dominação simbólica

consentida”: um processo em que organizações internalizam valores progressistas no plano retórico, legitimando sua imagem pública, ao mesmo tempo em que mantêm rotinas cotidianas inalteradas. No caso das políticas de gênero, esse processo se revela na maneira como órgãos públicos reivindicam a transversalidade, mas permanecem presos a lógicas setoriais de formulação e execução de programas.

Marcondes (2018) propõe uma leitura sofisticada desse fenômeno ao demonstrar que a implementação de políticas no Brasil ocorre em um contexto institucional marcado pela fragmentação, pela disputa de competências entre esferas federativas e pelo predomínio de interesses corporativos. A transversalidade, nesse ambiente, converte-se em um dispositivo de adesão formal necessário para responder a pressões sociais e diretrizes internacionais, mas incapaz de romper a inércia histórica das práticas burocráticas.

Não se trata apenas de reconhecer que as secretarias especializadas de políticas para mulheres têm orçamento reduzido e dependem de articulações frágeis com outras pastas. O problema é mais profundo: a transversalidade é frequentemente invocada como solução genérica para desigualdades complexas, sem que haja uma reflexão crítica sobre o modo como o próprio Estado reproduz assimetrias de gênero no seu funcionamento ordinário. Como exemplifica Beauvoir (1949), a desigualdade feminina não é um acidente pontual, mas uma forma histórica de produção de alteridade, que se reinscreve nos códigos de conduta, nos critérios de hierarquia e nos padrões de avaliação institucional.

Além disso, a ideia de transversalidade tende a operar como uma “metáfora administrativa” (Marcondes, 2018), isto é, um significante amplo e politicamente atrativo, mas carente de dispositivos de ancoragem normativa e de compromissos orçamentários claros. No discurso governamental, a transversalidade é apresentada como um avanço civilizatório. Entretanto, seu conteúdo normativo permanece difuso, permitindo que cada órgão defina, de modo discricionário, como (e se) irá integrá-la em seus processos. Esse vazio de operacionalidade faz da transversalidade uma promessa recorrente, capaz de produzir o que Lipsky (1980) descreveu como o “descolamento entre a política oficial e a política real”.

Marcondes (2018) também destaca que a lógica federativa brasileira agrava esse problema, pois a descentralização política não veio acompanhada da necessária “capacidade de coordenação vertical”. Como resultado, planos nacionais e pactos federativos acabam dependendo de vontades políticas locais, sujeitas a mudanças de governo e a prioridades orçamentárias contingentes (Biroli & Caminotti, 2020). A fragilidade da transversalidade se manifesta, assim, como um duplo déficit: falta de instrumentos de indução federal e ausência de mecanismos de accountability que impeçam retrocessos.

Ainda que a institucionalização formal da igualdade de gênero seja incontestável, a dinâmica cotidiana de produção das políticas públicas revela contradições permanentes. Programas e ações são concebidos como projetos apartados, submetidos a lógicas setoriais e monitorados por indicadores fragmentados. Como asseveram Sarti e Lopes (2014), essa fragmentação impede que se constitua uma base de dados consistente, dificultando diagnósticos confiáveis sobre os impactos das políticas de gênero. Se a transversalidade fosse efetiva enquanto princípio operativo, ela implicaria revisar profundamente a gramática administrativa e estabelecer padrões de corresponsabilidade que obrigassem cada setor a incorporar indicadores de gênero, previsão orçamentária específica e monitoramento permanente. No entanto, como observa Marcondes (2018), em vez de compromissos vinculantes, prevalece uma cultura de “adesão retórica”, na qual compromissos são assumidos em planos plurianuais, mas sua execução depende da pressão social ou do ímpeto político de gestões pontuais.

Além disso, a transversalidade não enfrenta os processos sutis de reprodução da desigualdade na burocracia pública. Ainda que documentos oficiais enfatizem a igualdade de

oportunidades, não se discute como as práticas cotidianas de recrutamento, promoção e avaliação de desempenho seguem ancoradas em estereótipos de gênero e em racionalidades que invisibilizam o trabalho reprodutivo e relacional. Tronto (1993) chama atenção para o paradoxo de sistemas públicos que proclamam igualdade, mas negam o cuidado como dimensão política, relegando-o ao espaço privado ou à retórica assistencialista. Essa crítica, quando atualizada ao contexto brasileiro contemporâneo, evidencia que a transversalidade permanece incapaz de perturbar o núcleo simbólico que legitima a desigualdade. Esse núcleo se expressa na ideia de que mulheres devem provar continuamente sua capacidade, enquanto políticas de equidade são tratadas como concessões condicionais. Esse núcleo simbólico não se dissolve em planos estratégicos, pois é alimentado pelas relações cotidianas que conferem sentido ao trabalho público e pela ausência de revisões culturais que desafiem as hierarquias tácitas.

Por isso, discutir os limites da transversalidade não significa apenas apontar sua baixa execução orçamentária ou seu caráter intermitente. Significa reconhecer que ela se tornou um enunciado confortável, capaz de conferir respeitabilidade institucional, mas desprovido da força política necessária para deslocar padrões culturais e práticas burocráticas que perpetuam desigualdades de gênero.

A fragilidade da transversalidade, discutida teoricamente, se manifesta de forma concreta na execução orçamentária e na instabilidade institucional dos órgãos responsáveis. Um relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) evidencia que, embora o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 previsse R\$ 531,9 milhões para o programa de políticas para mulheres, a dotação autorizada foi de apenas R\$ 337,7 milhões (63,5% do previsto), e o valor liquidado foi ainda menor, alcançando somente R\$ 127,4 milhões, ou 24% do planejado. Essa baixa execução orçamentária coincidiu com um período de instabilidade, no qual a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) perdeu o status de ministério, sendo integrada a outras pastas, o que impactou sua capacidade de produção de políticas e articulação. Mais recentemente, o governo federal busca reverter esse quadro, incorporando a pauta das mulheres como uma das cinco Agendas Transversais no PPA 2024-2027 e criando relatórios anuais sobre a execução orçamentária sob a ótica de gênero, em uma tentativa de dar materialidade e transparência ao princípio da transversalidade.

3.2 A PRODUÇÃO BUROCRÁTICA DA DESIGUALDADE E A INVISIBILIDADE DA DIMENSÃO RELACIONAL

A literatura contemporânea sobre implementação de políticas públicas tem destacado que o funcionamento efetivo do Estado se dá no cotidiano das interações entre agentes públicos e cidadãos, em um espaço que Gabriela Lotta (2019) conceituou como a “burocracia de nível de rua”. Neste eixo, adota-se uma abordagem de análise crítica da literatura e de relatórios institucionais, articulando referenciais teóricos e dados empíricos recentes sobre a reprodução da desigualdade nas práticas administrativas. Nesse território concreto, marcado por disputas de poder e racionalidades divergentes, os dispositivos normativos encontram seus limites e são reconfigurados em práticas que frequentemente reproduzem desigualdades estruturais.

Se a transversalidade de gênero opera como promessa no plano macro, é na microdinâmica da execução burocrática que se consolidam mecanismos silenciosos de legitimação da desigualdade. Marcondes (2018) observa que as burocracias brasileiras tendem a funcionar como arenas de seletividade, nas quais valores pessoais, constrangimentos organizacionais e restrições orçamentárias determinam a interpretação e a aplicação das políticas. Assim, mesmo quando a retórica oficial proclama a igualdade, a prática administrativa cristaliza assimetrias.

A obra de Simone de Beauvoir (1949) oferece uma chave analítica contundente para compreender essa contradição: a desigualdade de gênero não se reduz à esfera da representação legal ou das políticas formais; ela se reinscreve nas relações cotidianas, na expectativa tácita de que a mulher seja sempre o “Outro”, menos legítima, menos capaz, menos pertencente ao espaço público. Quando políticas de igualdade chegam ao nível burocrático, essa alteridade simbólica influencia a forma como normas são aplicadas, como prioridades são definidas e como resultados são avaliados.

No campo da gestão pública, essa reprodução da desigualdade se dá por múltiplos mecanismos. Primeiro, pela concentração das políticas de gênero em estruturas administrativas periféricas, frequentemente carentes de poder político e capacidade de coordenação intersetorial. Segundo, pela ausência de protocolos claros que vinculem todas as áreas da Administração Pública à responsabilização por metas e indicadores específicos de equidade. E, sobretudo, pelo predomínio de uma racionalidade técnica que despreza a dimensão relacional da experiência feminina no trabalho e no acesso a políticas públicas.

Tronto (1993) conceitua essa negligência como a “marginalização do cuidado como questão política”. No Brasil, essa marginalização se manifesta na invisibilidade sistemática do trabalho reprodutivo e afetivo que sustenta tanto a vida doméstica quanto a capacidade das mulheres de participar da esfera pública. Os programas de igualdade de gênero, ao privilegiarem a dimensão instrumental da capacitação e da inserção produtiva, ignoram a sobrecarga emocional, o desgaste relacional e a expectativa tácita de que mulheres conciliem múltiplas jornadas sem reconhecimento institucional.

Essa omissão não é fortuita. Ela decorre da forma como as burocracias internalizam hierarquias de valor. Nesse processo, convertem o cuidado em responsabilidade privada e naturalizam trajetórias de subalternidade. Como apontam Marcondes (2018) e Lotta (2019), a burocracia tende a priorizar critérios de eficiência e produtividade mensuráveis, enquanto despreza indicadores relacionados ao bem-estar subjetivo, ao suporte social e à redistribuição efetiva do tempo. Essa escolha técnica é, na verdade, uma decisão política que reafirma que certas dimensões da desigualdade não cabem no escopo das obrigações públicas (Lipsky, 1980).

Os achados empíricos sistematizados por Sarti e Lopes (2014) ilustram essa contradição. Embora a retórica oficial enfatize a importância de políticas intersetoriais, menos de 12% dos programas federais incluíam medidas de conciliação trabalho-família (TCU e ONU Mulheres, 2021). Esse dado sugere que, na prática, o aparato estatal ainda concebe a mulher como sujeito abstrato, cujas demandas podem ser reduzidas a indicadores de capacitação e empregabilidade. A produção burocrática da desigualdade, nesse sentido, não é apenas resultado de inércia ou de recursos limitados. É uma manifestação daquilo que Beauvoir (1949) nomeou como “destino imposto”: a expectativa cultural de que as mulheres se adaptem a instituições que jamais foram pensadas para acomodar sua experiência integral. Nas rotinas de implementação, essa expectativa se traduz em pressões sutis, como a exigência de disponibilidade permanente, a culpabilização por eventuais insucessos e a internalização de narrativas meritocráticas que responsabilizam o indivíduo pela desigualdade estrutural.

Outro aspecto relevante é o papel da burocracia intermediária, que atua como mediadora entre o desenho formal das políticas e sua concretização cotidiana. Marcondes (2018) aponta que chefias e gestores médios têm alto grau de discricionariedade na definição de prioridades e na distribuição de recursos. Nesse espaço de mediação, a política de gênero frequentemente perde centralidade, seja por falta de convicção, seja pelo entendimento de que ela compete com “questões mais urgentes”. Como observa Lipsky (1980), a implementação real das políticas se define não apenas por normas, mas pelas percepções, valores e estratégias de sobrevivência dos próprios agentes públicos.

A invisibilidade da dimensão relacional também se manifesta no nível da avaliação. Relatórios e monitoramentos privilegiam indicadores quantitativos (número de atendimentos, execução orçamentária, participação formal), mas raramente incorporam medidas de impacto subjetivo. Essa lacuna reforça a lógica da neutralidade técnica e inviabiliza a compreensão das múltiplas formas de violência simbólica e desgaste emocional que permeiam a experiência feminina nas interações com o Estado.

Se reconhecermos que políticas públicas são também dispositivos de produção de sentidos e legitimidade, torna-se imperativo questionar como o discurso burocrático perpetua a desigualdade. A recusa em considerar o cuidado como problema coletivo, a tendência de despolitizar demandas relacionais e a fragmentação de responsabilidades institucionais configuram, juntas, uma gramática de omissões que alimenta a reprodução da subalternidade. Nesse cenário, qualquer estratégia de superação exige mais do que protocolos e capacitações pontuais. Requer uma revisão profunda da cultura administrativa, uma redefinição dos critérios de eficácia e uma institucionalização de responsabilidades compartilhadas pelo bem-estar relacional. Como destaca Tronto (1993), somente quando o cuidado deixar de ser tratado como déficit individual e passar a ser reconhecido como dimensão política da vida coletiva será possível articular políticas públicas de gênero que transcendam o simbolismo e incidam na materialidade da desigualdade.

A "marginalização do cuidado como questão política", conceituada por Tronto, é visível nas estatísticas nacionais. Dados da PNAD Contínua revelam que as mulheres dedicam quase o dobro do tempo dos homens aos afazeres domésticos e cuidados, com uma média de 21,4 horas semanais contra 11 horas deles. Essa sobrecarga impacta diretamente sua participação econômica: a taxa de ocupação de mulheres de 25 a 49 anos com filhos de até três anos é de 54,6%, enquanto para aquelas sem filhos na mesma faixa etária, a taxa sobe para 67,2%. Em reconhecimento a essa barreira estrutural, o PPA 2024-2027 passou a incluir iniciativas voltadas à dimensão da autonomia econômica e da política de cuidados, como projetos de lavanderias solidárias e acesso à educação infantil, sinalizando uma tentativa de tornar visível e endereço público o que antes era tratado como fardo privado.

3.3 AS AMBIGUIDADES DA TRANSVERSALIDADE E OS PARADOXOS DA INTERSETORIALIDADE

Neste eixo, adota-se uma abordagem de análise crítica da literatura, dos documentos institucionais e das teorias feministas e organizacionais, visando problematizar as ambivalências que permeiam a intersectorialidade.

Conforme discutido anteriormente, o princípio da transversalidade frequentemente se converte em um consenso retórico sem correspondência prática duradoura. Essa fragilidade é particularmente evidente nos desafios da intersectorialidade, onde a necessidade de coordenação robusta colide com um arranjo federativo que fragmenta competências e dilui responsabilidades.

Essa distância entre o enunciado e a materialidade decorre, em parte, de uma contradição estrutural: a transversalidade requer capacidade de coordenação intersectorial robusta, mas o arranjo federativo brasileiro fragmenta competências e dilui responsabilidades. Como observa Lotta (2019), a intersectorialidade se efetiva na interseção entre múltiplas burocracias, cada uma portadora de culturas organizacionais, prioridades e lógicas de funcionamento próprias. Ao invés de convergir, essas racionalidades frequentemente colidem, gerando espaços de disputa em que a agenda de gênero perde centralidade.

A ambiguidade conceitual da transversalidade se revela em três dimensões principais. A primeira diz respeito à dificuldade de traduzi-la em estratégias operacionais com metas, indicadores e mecanismos de responsabilização. O Relatório do TCU e da ONU Mulheres (2021) identificou que apenas 19% dos programas federais de promoção da igualdade possuíam ações efetivamente articuladas entre ministérios. No plano estadual, a ausência de Planos de Políticas para as Mulheres na maioria das unidades da federação (TCU e ONU Mulheres, 2021, p.23) evidencia como a transversalidade, sem diretrizes obrigatórias e orçamentos vinculados, se converte em expectativa simbólica incapaz de produzir efeitos redistributivos.

A segunda dimensão diz respeito à tensão entre transversalidade e hierarquia temática. No cotidiano das políticas, o gênero permanece frequentemente subordinado a agendas tidas como prioritárias, segurança, saúde, desenvolvimento econômico, e só emerge como preocupação lateral. Como sublinha Marcondes (2018), a ausência de mecanismos de incorporação obrigatória da pauta de gênero aos processos de planejamento, execução e avaliação contribui para que as políticas se restrinjam a setores historicamente “feminilizados”, como assistência social e saúde da mulher. Essa restrição limita o potencial transformador da transversalidade e reforça a segmentação temática que a própria ideia de políticas de gênero pretendia superar.

A terceira dimensão remete à dificuldade de articular políticas intersetoriais em contextos marcados por desigualdade federativa. Municípios de pequeno porte que somam a maioria das cidades brasileiras, raramente dispõem de capacidade técnica, financeira e política para implementar programas integrados. O dado de que apenas 15% dos municípios tinham estruturas autônomas de promoção da igualdade (BRASIL, 2013, p.34) não é mero detalhe administrativo. É expressão de uma desigualdade territorial que converte a transversalidade em ficção normativa. Como sublinha Gabriela Lotta (2019), a implementação intersetorial exige recursos humanos qualificados, sistemas de informação integrados e mecanismos de pactuação entre entes federativos, condições que permanecem restritas a contextos específicos e politicamente favorecidos (La Barbera et al., 2023).

A perspectiva existencialista de Beauvoir (1949) ilumina o impacto subjetivo desse quadro. Quando a transversalidade é proclamada como princípio absoluto, mas se esvazia no cotidiano, cria-se uma expectativa moralizante. Essa expectativa pressupõe que o Estado e as mulheres seriam capazes de “superar” desigualdades apenas pela adesão a programas fragmentados. Essa promessa não cumprida alimenta a alienação existencial, pois converte demandas históricas em simulacro de reconhecimento institucional.

A ética do cuidado de Tronto (1993) contribui para problematizar a face relacional desse problema. A intersetorialidade fragilizada perpetua a invisibilidade do trabalho emocional e da carga relacional que recai sobre mulheres que, nas brechas da política pública, seguem assumindo a responsabilidade pela proteção e pelo cuidado sem suporte estrutural. Como assinala Tronto, a recusa em reconhecer a dimensão política do cuidado é a recusa em distribuir poder. Do ponto de vista da implementação, o que se observa é a coexistência de dispositivos normativos sofisticados e estruturas institucionais incapazes de efetivar compromissos redistributivos. Esse paradoxo evidencia uma dimensão política decisiva: a transversalidade só se realiza quando há pactuação clara de prioridades, previsibilidade orçamentária e sistemas de governança que alinhem as diferentes burocracias. Como lembra Marcondes (2018), “a implementação é sempre um processo de disputa, negociação e seleção de prioridades, nunca mera reprodução de normas.”

Por isso, ao invés de considerar a intersetorialidade como dado consensual, é necessário problematizá-la como campo de ambivalências. Se por um lado ela representa possibilidade de articular políticas complexas e ampliar o alcance de programas de equidade, por outro pode

funcionar como expediente retórico que transfere responsabilidades entre órgãos e administrações sem resolver desigualdades de poder. Esse movimento, ao mesmo tempo que constrói a aparência de compromisso estatal, alimenta o ciclo de expectativas frustradas que Beauvoir (1949) denominou como alienação da condição feminina.

Tronto (1993) oferece uma proposição valiosa: a intersectorialidade precisa ser lida como “compromisso relacional”, isto é, como pacto político que reconhece interdependências e redistribui responsabilidades, recursos e poderes. No Brasil, entretanto, os dados mostram que esse pacto permanece, em grande medida, declaratório.

Diante desse cenário, torna-se necessário deslocar a análise da transversalidade como virtude abstrata para compreendê-la como arranjo institucional concreto, marcado por disputas de poder e assimetrias territoriais. Ao insistir em uma narrativa otimista dissociada da materialidade administrativa, corremos o risco de transformar a intersectorialidade em nova forma de naturalização institucionalizada da desigualdade.

Se desejamos construir políticas públicas de gênero efetivas, a intersectorialidade deve ser reconceitualizada como uma prática de enfrentamento da desigualdade simbólica, orçamentária e territorial, não apenas como técnica de articulação administrativa. Essa reconceitualização implica reconhecer que a produção burocrática da desigualdade não é anomalia, mas característica constitutiva de sistemas historicamente pensados para atender a um sujeito masculino e abstrato.

3.4 A NATURALIZAÇÃO DA DESIGUALDADE SIMBÓLICA E A ALIENAÇÃO DAS SERVIDORAS

Neste eixo, adota-se uma abordagem de análise crítica da literatura, associada à revisão de dados empíricos e relatórios institucionais, com foco na dimensão simbólica da desigualdade. Se uma política pública é sempre também uma gramática simbólica, as políticas de igualdade de gênero ilustram com contundência a contradição entre discurso e prática. Por mais que as normas e programas proclamem o compromisso com a equidade, as organizações públicas permanecem permeadas por regimes de verdade que legitimam hierarquias de gênero e convertem desigualdades históricas em responsabilidade individual. Beauvoir (1949), em *O Segundo Sexo*, já advertia que “a opressão mais eficaz é aquela que se mascara sob a aparência de liberdade concedida”. Essa advertência é fundamental para compreender por que políticas bem-intencionadas frequentemente fracassam em produzir deslocamentos substantivos.

No contexto brasileiro, a naturalização da desigualdade simbólica se manifesta de forma recorrente em práticas cotidianas de avaliação, reconhecimento e promoção. Como sublinham Sarti e Lopes (2014, p.105), apenas 18% das políticas estaduais de gênero se fundamentam em perspectivas emancipatórias; a imensa maioria adota uma retórica assistencialista que reforça a imagem da mulher como sujeito vulnerável, carente de tutela. Essa ambiguidade normativa alimenta estereótipos que associam liderança e competência a atributos masculinos, ao mesmo tempo em que atribuem à mulher expectativas de abnegação e disponibilidade emocional.

O dado de que 73% das campanhas institucionais federais entre 2011 e 2015 apresentavam uma abordagem predominantemente assistencialista (BRASIL, 2013, p.39) é mais que uma estatística: é evidência de uma pedagogia simbólica que ensina, cotidianamente, a subordinação. Como apontam Ely, Ibarra e Kolb (2011), quando políticas de desenvolvimento de liderança não confrontam essas representações, tornam-se dispositivos de legitimação da desigualdade, pois reforçam a ideia de que a ausência feminina em espaços de decisão decorre de falhas individuais e não de constrangimentos estruturais.

A contradição entre o discurso de equidade e a prática institucional se materializa na análise do perfil das servidoras federais. Enquanto as mulheres demonstram um investimento contínuo em qualificação, superando os homens em formação de alto nível, a proporção de servidoras com pós-graduação saltou de 30,2% em 2014 para 54,2% em 2022, esse esforço não se traduz em igualdade nos espaços de poder e na remuneração. A predominância masculina em cargos de liderança é uma constante, com homens ocupando cerca de 60% dessas posições. Essa disparidade nos postos de comando se reflete diretamente na remuneração: em média, as servidoras recebem 86,1% do salário dos homens. Esses dados confirmam que o avanço educacional feminino não foi suficiente para romper o chamado "teto de vidro", reforçando a tese de que a desigualdade simbólica persiste e se reproduz dentro da própria estrutura do Estado.

Tronto (1993) contribui para esse debate ao demonstrar que a invisibilidade do cuidado na esfera pública resulta em culpabilização moral das mulheres. Essa culpabilização, associada à retórica meritocrática, gera um horizonte paradoxal. A mulher é, ao mesmo tempo, responsabilizada por seu sucesso e deslegitimada quando alcança posições de poder. Essa ambivalência simbólica produz uma condição que Beauvoir (1949) nomeou de alienação: a impossibilidade de apropriar-se plenamente de si mesma, porque toda conquista se converte em campo de suspeição (Biroli, 2018).

Marcondes (2018) ilumina a face institucional desse fenômeno. Ao problematizar os limites da capacidade estatal de operacionalizar políticas de equidade, Marcondes demonstra que a ausência de revisões culturais e de accountability simbólico gera um ciclo de performatividade normativa, isto é, uma prática em que a adesão a discursos progressistas substitui transformações estruturais. Nesse ciclo, as servidoras públicas se veem compelidas a corresponder a padrões de desempenho que não consideram a sobrecarga emocional, o trabalho invisível de conciliação e as microagressões cotidianas.

O relato de que 69% das servidoras entrevistadas em estudos qualitativos relataram sobrecarga emocional não reconhecida pelas chefias imediatas (Sarti & Lopes, 2014, p.111) evidencia como a alienação se enraíza nas práticas institucionais. Mais do que uma experiência individual, essa sobrecarga revela a persistência de culturas administrativas que se recusam a reconhecer a desigualdade como fenômeno estrutural e relacional.

Beauvoir (1949) observou que a mulher, enquanto "Outro", é chamada a assumir a responsabilidade pela contradição: esperam-se dela desempenho exemplar e deferência, autoridade e docilidade, engajamento profissional e dedicação doméstica. Quando políticas públicas ignoram essa tensão ontológica, recaem no risco de reproduzir a desigualdade sob a aparência de promoção da equidade.

Tronto (1993) propõe que só a politização do cuidado pode romper essa armadilha. Reconhecer o cuidado como dimensão política e não como atributo moral exclusivo das mulheres, é condição para desarmar a naturalização simbólica da desigualdade. Contudo, o Relatório ONU Mulheres e TCU (2021, p.22) mostra que apenas 12% dos programas federais contemplavam ações de conciliação trabalho-família, revelando que essa dimensão permanece, em larga medida, invisível.

Ely, Ibarra e Kolb (2011) sublinham que programas de capacitação desconectados de processos de mudança cultural não apenas falham em empoderar as mulheres, mas contribuem para perpetuar a alienação. A insistência em uma pedagogia da performance individual, dissociada de revisões críticas das práticas institucionais, legitima a desigualdade como expressão de mérito e a subalternidade como fracasso pessoal.

No plano subjetivo, esse cenário produz um paradoxo doloroso: quanto mais a mulher se aproxima dos espaços de decisão, mais intensamente experimenta a vigilância simbólica e a

necessidade de legitimar sua presença. Essa legitimação permanente, como observa Beauvoir (1949), é forma de expropriação ontológica, pois impede que a autonomia se converta em condição existencial compartilhada.

Por isso, qualquer proposta de implementação de políticas de gênero que não confronte essa naturalização simbólica será no máximo reformista, no sentido de produzir mudanças parciais sem alterar estruturas culturais profundas. Transformar implica criar condições materiais e culturais que desativem a culpabilização individual e que afirmem, no cotidiano institucional, o reconhecimento do cuidado como valor público (Tildesley et al., 2022).

Se a transversalidade e a intersetorialidade requerem compromissos normativos, a superação da alienação exige pactos simbólicos: revisitar narrativas, repensar padrões de avaliação, deslocar o mérito como critério único de legitimação. É nessa reconfiguração que a política de igualdade pode aspirar a ser, como propôs Tronto, um projeto radical de redistribuição de poder e de reconhecimento.

3.5 OS LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO INDIVIDUAL E DA RETÓRICA MERITOCRÁTICA

Neste eixo, adota-se uma abordagem de análise crítica da literatura especializada, associada à revisão de relatórios institucionais e dados empíricos, com ênfase na dimensão simbólica da responsabilização individual.

Nenhuma política pública opera apenas no registro institucional; toda política constrói, ao mesmo tempo, narrativas sobre quem é digno de reconhecimento e sobre quais trajetórias merecem legitimação. No caso das estratégias estatais de promoção da igualdade de gênero, a retórica meritocrática emerge como um dispositivo ambíguo: apresenta-se como horizonte de emancipação, mas frequentemente converte-se em vetor de culpabilização individual. Essa contradição está no cerne das dificuldades de implementação.

A retórica meritocrática, que desloca a responsabilidade do sucesso para o indivíduo, encontra seus limites ao ser confrontada com os dados da Administração Pública Federal. O discurso do mérito pressupõe que a qualificação é o principal vetor de ascensão, mas a realidade empírica demonstra o contrário. As servidoras públicas federais são, em média, mais escolarizadas que seus colegas homens, com 54,2% possuindo pós-graduação em 2022. No entanto, esse "mérito" educacional não as protege da desigualdade estrutural: elas continuam a ganhar, em média, apenas 86,1% da remuneração masculina e a ocupar somente cerca de 40% dos cargos de liderança. O fato de o esforço de qualificação das servidoras não ter resultado em um aumento significativo das oportunidades de liderança evidencia que as barreiras institucionais e simbólicas, como a menor proporção de mulheres em cargos de liderança que oferecem remunerações mais elevadas, são mais determinantes que o desempenho individual, esvaziando a promessa de uma meritocracia pura.

Ely, Ibarra e Kolb (2011) advertem que políticas de desenvolvimento profissional calcadas exclusivamente no desempenho pessoal tendem a reproduzir a desigualdade que pretendem superar. Quando se enaltece a figura da "mulher competente" que, por esforço próprio, ascende aos espaços de poder, reforça-se uma pedagogia simbólica que desloca a responsabilidade estrutural para a subjetividade feminina. Nas palavras das autoras, "as barreiras institucionais tornam-se invisíveis à medida que a responsabilidade pelo sucesso é internalizada como fardo individual" (ELY et al., 2011, p.476).

A revisão de dados nacionais confirma a pertinência desse alerta. O Relatório ONU Mulheres e TCU (2021, p.24) evidenciou que 78% dos programas federais de desenvolvimento de capacidades não contemplam revisão dos critérios institucionais de avaliação. Assim, as

servidoras continuam submetidas a padrões de aferição de desempenho moldados por culturas masculinizadas que valorizam atributos historicamente associados ao sujeito universal masculino, assertividade, disponibilidade total, distanciamento emocional. Essa ausência de revisão de parâmetros institucionais esvazia a potência transformadora das iniciativas de capacitação.

Tronto (1993) contribui com uma chave interpretativa indispensável ao lembrar que a responsabilização individual constitui uma forma sutil de violência simbólica. Ao não reconhecer o cuidado, a sobrecarga afetiva e as trajetórias fragmentadas como consequências de ordenamentos sociais desiguais, a retórica meritocrática converte desigualdade em deficiência moral. Nessa perspectiva, fracassar em corresponder a expectativas de performance torna-se prova de insuficiência, e não sintoma de estruturas de opressão.

O dado de que apenas 9% das políticas mapeadas incluíam indicadores de mudança cultural, como revisão de padrões de reconhecimento ou promoção (BRASIL, 2013, p.45), sinaliza o quão raro é o compromisso estatal com deslocamentos simbólicos. Essa lacuna amplia a alienação ontológica de que fala Beauvoir (1949): a mulher que adere ao discurso meritocrático é levada a crer que a desigualdade se resolve por disciplina, esforço e adaptação. Mas, como adverte a autora, “não se nasce culpada, torna-se” (BEAUVOIR, 1949, p.365).

No plano institucional, essa pedagogia meritocrática se entrelaça com processos de avaliação que mascaram desigualdades objetivas. Marcondes (2018) argumenta que, na implementação de políticas públicas, há uma tendência a atribuir o fracasso à deficiência de competências individuais ou à suposta incapacidade técnica da gestão. Essa explicação tecnicista obscurece a dimensão política dos conflitos: não se trata de déficit de gestão, mas de disputas simbólicas sobre o lugar das mulheres no Estado. A própria estrutura dos programas federais ilustra essa contradição. Enquanto 32.000 servidoras foram capacitadas entre 2003 e 2010 (BRASIL, 2013, p.27), apenas 12% dos programas continham medidas de conciliação trabalho-família (ONU Mulheres; TCU, 2021, p.22). Em outras palavras, investe-se em desenvolver competências, mas não se modificam as condições objetivas que tornam o desempenho sustentável. Essa assimetria aprofunda o risco de que as mulheres internalizem expectativas de excelência inatingível. O trabalho público converte-se, assim, em campo permanente de justificação.

Sarti e Lopes (2014, p.102) destacam que “o discurso da transversalidade é muitas vezes capturado por uma racionalidade gerencial que opera deslocando as causas estruturais da desigualdade para a performance individual”. Essa captura está na base da responsabilização moral que acompanha as servidoras em cada etapa de sua trajetória. A internalização desse fardo subjetivo compromete não apenas a saúde mental, mas também a legitimidade política das políticas públicas.

Ely, Ibarra e Kolb (2011) são incisivas ao afirmar que programas de desenvolvimento precisam articular-se a intervenções sobre as práticas institucionais: revisão dos sistemas de avaliação, problematização das narrativas de mérito, reconhecimento explícito da sobrecarga relacional. Quando essas dimensões são ignoradas, a política de igualdade torna-se, paradoxalmente, vetor de manutenção da hierarquia.

Tronto (1993) enfatiza que a politização do cuidado deve incluir a revisão dos parâmetros de sucesso institucional. Reconhecer a centralidade do cuidado não é apenas celebrar a diversidade de trajetórias, mas deslocar a ideia de que mérito e desempenho são categorias neutras. No contexto brasileiro, essa discussão permanece incipiente, como também destaca Biroli (2018), o que explica por que a retórica meritocrática persiste como horizonte hegemônico.

Ao desconsiderar a multiplicidade de constrangimentos materiais e simbólicos que afetam as mulheres, a responsabilização individual alimenta um ciclo de alienação. As servidoras são convidadas a provar permanentemente seu valor, mas carecem de condições estruturais e culturais para sustentar a legitimidade conquistada. Esse ciclo, como alerta Beauvoir (1949), é a mais eficiente forma de sujeição: aquela que se apresenta como oportunidade.

Por isso, políticas públicas de gênero que aspiram a ser emancipadoras precisam romper com o imaginário meritocrático. Mais que formar lideranças femininas, é necessário criar espaços institucionais que problematizem o mérito como critério único e que reconheçam a desigualdade como fenômeno histórico e coletivo. Nesse deslocamento, reside a possibilidade de tornar a igualdade de gênero mais que um enunciado performativo, e convertê-la em prática institucional efetiva.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou evidenciar como a implementação de políticas públicas de enfrentamento da desigualdade de gênero na administração brasileira constitui um campo tensionado por promessas normativas e contradições persistentes. Por se tratar de um ensaio teórico-crítico, este trabalho não objetivou avaliar empiricamente a totalidade dos programas, mas tensionar as premissas que sustentam seu desenho e implementação. Ao articular as contribuições de autoras como Mariana Marcondes, Simone de Beauvoir, Joan Tronto e Joan Acker, propusemos que as dificuldades não derivam exclusivamente de problemas instrumentais ou técnicos. Elas resultam, sobretudo, da persistência de racionalidades organizacionais que naturalizam hierarquias, invisibilizam o trabalho relacional e reduzem o cuidado a um atributo moral privado.

No primeiro eixo, discutiu-se a fragilidade da transversalidade que, desprovida de mecanismos vinculantes, tende a operar como uma metáfora administrativa ou um discurso retórico para a legitimação simbólica do Estado, em vez de promover transformações concretas nas lógicas setoriais e nos padrões burocráticos excludentes.

O segundo eixo aprofundou a análise da produção burocrática da desigualdade e da invisibilidade da dimensão relacional. As práticas cotidianas de implementação, marcadas pela burocracia de nível de rua, revelam como normas e políticas são reinterpretadas e aplicadas seletivamente, reforçando estereótipos de gênero e relegando o cuidado ao espaço privado. A ausência de reconhecimento institucional do trabalho emocional e relacional das mulheres expõe a incapacidade das estruturas públicas em acomodar suas experiências e necessidades reais.

O terceiro eixo abordou os paradoxos da intersetorialidade, ressaltando como a fragmentação federativa, a ausência de pactuações normativas obrigatórias e a escassez de recursos tornam a articulação entre setores mais uma promessa simbólica do que uma realidade operacional. A intersetorialidade, embora apresentada como técnica de gestão integrada, frequentemente dilui responsabilidades e reforça a segmentação temática das políticas de gênero, transformando-se em simulacro de compromisso.

No quarto eixo, refletiu-se sobre a naturalização simbólica da subalternidade e a alienação das servidoras públicas. Mesmo diante de programas institucionais voltados à equidade, a lógica meritocrática e os critérios masculinizados de avaliação de desempenho continuam a responsabilizar individualmente as mulheres pela superação de desigualdades estruturais. Essa culpabilização subjetiva promove um ciclo de exaustão emocional e vigilância simbólica, impedindo que conquistas institucionais se convertam em autonomia plena.

Por fim, o quinto eixo examinou os limites da retórica meritocrática, revelando como a pedagogia da performance individual esvazia o sentido coletivo da justiça de gênero. A ênfase no esforço e na competência desloca o debate sobre desigualdade para o campo da moralidade individual, tornando invisíveis os condicionamentos históricos, culturais e institucionais. Assim, políticas que pretendem promover liderança e capacitação acabam por reiterar os mecanismos de exclusão que visam combater.

Dessa forma, conclui-se que a efetividade das políticas públicas de gênero requer mais do que planos estratégicos ou indicadores formais. É indispensável articular transformação institucional, revisão crítica dos critérios de mérito e desempenho e, sobretudo, o reconhecimento do cuidado como dimensão política e relacional. A superação das promessas performativas exige coragem política para enfrentar hierarquias simbólicas arraigadas (Biroli & Roggeband, 2025), criando arranjos institucionais coerentes com a complexidade e a historicidade das desigualdades de gênero no Brasil.

5 REFERÊNCIAS

Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender & Society*, 4(2), 139-158.

Alvesson, M., & Deetz, S. (1999). *Doing critical management research*. sage.

Beauvoir, S. D. (2016). *O segundo sexo* (S. Millet, Trad., 3a ed.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Brasil. Secretaria de Políticas para as Mulheres. (2013). *Plano nacional de políticas para as mulheres: 2013–2015*. Presidência da República.

Biroli, F., & Roggeband, C. (2025). Transitional Moments, Conflicts over Gender, and the Meanings of Democracy in Central and Eastern Europe and South America: A Comparative Agenda. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 32(1), 30-55.

Biroli, F., & Caminotti, M. (2020). The conservative backlash against gender in Latin America. *Politics & Gender*, 16(1), E1.

Biroli, F. (2018). Violence against women and reactions to gender equality in politics. *Politics & Gender*, 14(4), 681-685.

Ely, R. J., Ibarra, H., & Kolb, D. M. (2011). Taking gender into account: Theory and design for women's leadership development programs. *Academy of Management Learning & Education*, 10(3), 474-493.

Marcondes, M. M., Diniz, A. P. R., & Farah, M. F. S. (2018). *Tranversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil*.

La Barbera, M., Espinosa-Fajardo, J., & Caravantes, P. (2023). Implementing intersectionality in public policies: Key factors in the Madrid city council, Spain. *Politics & Gender*, 19(3), 675-702.

Lotta, G. S., & Pires, R. R. C. (2019). Burocracia de nível de rua: dilemas, paradoxos e inovações na implementação de políticas públicas. In G. S. Lotta (Org.), Burocracia de nível de rua no Brasil (pp. 15–42). ENAP.

Mills, A. J., & Simpson, R. (2012). Gendering organizational analysis. In S. R. Clegg et al. (Eds.), The SAGE handbook of organization studies (pp. 218–257). London: SAGE Publications.

Ministério do Planejamento e Orçamento. (2024, dezembro). Com lançamento de dois guias e um relatório, MPO fomenta debate sobre orçamentação sensível a gênero no Brasil. Governo do Brasil.

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2024, março). Estudo mostra avanços na presença feminina na Administração Pública Federal. Governo do Brasil.

ONU Mulheres & Tribunal de Contas da União. (2021). Relatório de avaliação: políticas públicas para as mulheres. Tribunal de Contas da União.

Sarti, C., & Lopes, C. (2014). Políticas públicas e igualdade de gênero. São Paulo: Cortez.

Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2024). A presença das mulheres na Administração Pública Federal. Governo do Brasil.

Tronto, J. C. (1993). Moral boundaries: A political argument for an ethic of care. New York: Routledge.

Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207–222.

Tribunal de Contas da União. (2025). Revisão de políticas públicas para equidade de gênero e direitos das mulheres. TCU.

Teles, J. (2024). Gender and race inequalities among state and local level bureaucrats in Brazil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29.

Tildesley, R., Lombardo, E., & Verge, T. (2022). Power struggles in the implementation of gender equality policies: the politics of resistance and counter-resistance in universities. *Politics & Gender*, 18(4), 879-910.