

## **Instrumentos e Beneficiárias em Descompasso: uma análise do desenho da política de salário-maternidade rural**

### **Seminário Temático: ST07. Desenho de políticas públicas: olhares sobre a estrutura, a dinâmica e suas implicações**

**Autora: Lorena Araújo de Oliveira**

**Filiação Institucional: Universidade de São Paulo**

**E-mail: [lorena.araujo@usp.br](mailto:lorena.araujo@usp.br)**

#### **RESUMO**

O presente trabalho insere-se no campo da análise do desenho de políticas públicas, com foco na política do salário-maternidade para mulheres indígenas trabalhadoras rurais. Embora a literatura internacional sobre o tema seja consolidada desde 1960, no Brasil ainda é incipiente. Este estudo adota a perspectiva constitutivista da teoria dos instrumentos de política, que entende que os instrumentos, por si só, não garantem a efetividade da política pública nem alcançam automaticamente o público-alvo. A pesquisa, por meio de observação participante, identificou um descompasso entre os instrumentos utilizados e a realidade das beneficiárias: muitas mulheres possuíam filhos com mais de um ano de idade e ainda não tinham tido acesso ao benefício. Tal descompasso revela que a modelagem do problema social, a definição dos objetivos e a seleção dos instrumentos de implementação não consideraram adequadamente a construção social das beneficiárias. Diante disso, propõe-se uma análise crítica da congruência entre instrumentos e público-alvo, questionando a efetividade da política tal como foi desenhada. Ao mapear os instrumentos utilizados e o perfil das beneficiárias, a pesquisa contribui para a compreensão do desenho de políticas públicas como elemento central na sua formulação e implementação, reforçando a importância de um alinhamento sensível ao contexto social e institucional.

**Palavras-chave:** Desenho de políticas públicas; Instrumentos de implementação; Salário-maternidade rural; Teoria dos Instrumentos; Construção social das beneficiárias

#### **INTRODUÇÃO**

A análise do desenho de políticas públicas envolve refletir criticamente sobre os elementos que o compõem, entre eles os instrumentos de implementação. Embora frequentemente abordados no campo da literatura sobre implementação, os instrumentos podem – e devem – ser compreendidos também a partir da literatura de desenho, uma vez que constituem a ponte entre os objetivos formulados e os resultados efetivamente alcançados pelas políticas públicas. É por meio da escolha e do uso

desses instrumentos que a ação estatal se concretiza e que o público-alvo percebe a presença e a atuação do Estado.

Instrumentos estruturam o meio de ação, traduzem os objetivos abstratos da política em ações práticas e influenciam diretamente o comportamento dos beneficiários. No entanto, quando mal alinhados com as características sociais, educacionais e econômicas do público-alvo, esses instrumentos se tornam barreiras em vez de facilitadores. Aplicativos digitais, como o “Meu INSS”, por exemplo, podem representar um obstáculo para populações com baixo letramento digital ou sem acesso à internet. Assim, a seleção dos instrumentos deve considerar não apenas os objetivos da política, mas também a realidade dos usuários, a capacidade estatal e o contexto organizacional e político. Compreender essa complexidade é essencial para que o desenho da política pública seja inclusivo e efetivo.

No campo prático, a experiência de observação participante revelou a dificuldade de acesso das mulheres indígenas que trabalham no campo ao benefício de salário-maternidade, mesmo havendo o preenchimento de todos os requisitos previstos em lei, fato que torna necessária o presente trabalho para compreender este problema que traz prejuízos significativos e inviabilizam o exercício da cidadania por essas mulheres.

## PROBLEMA DE PESQUISA

A partir de revisão bibliográfica sobre desenho de políticas públicas pretende-se realizar um aprofundamento teórico neste trabalho para responder à seguinte pergunta: quais medidas podem estabelecer conexão entre os instrumentos de implementação e as beneficiárias da política pública do salário-maternidade rural para viabilizar um acesso mais justo e efetivo ao benefício?

## OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral descrever e problematizar o descompasso entre os instrumentos de implementação e o acesso à política pública previdenciária pelas mulheres indígenas trabalhadoras rurais. Os objetivos específicos são mapear os instrumentos mobilizados na política pública do salário-maternidade que, a priori, revela um descompasso com o público-alvo; assim como mapear o público-alvo dessa política pública: mulheres indígenas que trabalham no âmbito rural, e propor

soluções para mitigar tal descompasso a partir da literatura de desenho de políticas públicas.

## METODOLOGIA

Trata-se de um estudo qualitativo feito através de observação participante, técnica de pesquisa utilizada para observar e compreender as características das mulheres indígenas trabalhadoras rurais e as barreiras existentes para o acesso ao benefício previdenciário de salário-maternidade durante a experiência de participação no mutirão de trabalho no Juizado Especial Federal Itinerante no Mato Grosso do Sul.

A revisão bibliográfica foi utilizada com o objetivo de demonstrar que os instrumentos podem ser compreendidos também a partir da literatura de desenho, uma vez que constituem a ponte entre os objetivos formulados e os resultados efetivamente alcançados pelas políticas públicas.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Juizado Especial Federal Itinerante, realizado em novembro de 2024 em aldeias indígenas no estado do Mato Grosso do Sul, teve como objetivo promover o acesso à justiça às comunidades situadas em locais de difícil acesso.

Foi possível observar que, nos atendimentos referentes ao salário-maternidade, a maioria das crianças possuía mais de um ano de idade, o que evidencia um longo tempo de espera pelas mulheres para terem acesso ao benefício, tendo em vista que o direito ao salário-maternidade já se fazia presente desde o nascimento das crianças.

Para compreender melhor o problema observado, é importante recorrer ao referencial teórico que explica que, em matéria de políticas públicas no Brasil, sem a atuação proativa do estado de bem-estar social, as mulheres permanecem no status de desconhecimento de seus direitos e, conseqüentemente, a política pública não é efetiva e acaba contribuindo para perpetuar as desigualdades econômicas e sociais (PRÁ, 2001). E é nesse ponto que mapear os instrumentos de implementação a partir da literatura de desenho pode ser uma medida para desenvolver medidas de conexão com as beneficiárias e assim se efetivar o objetivo da política pública em análise (HOWLETT, 2005).

Assim, a formulação de políticas públicas transversais, afirmativas e sensíveis às desigualdades de gênero pode ser uma medida de se efetivar os direitos das mulheres (LEON, 2000). Nessa linha de pesquisa, Aguião (2018) estuda a coprodução

e a reprodução de sentidos que a transversalidade de gênero e raça e a perspectiva interseccional adquirem no desenho de políticas públicas.

Ao analisar o público-alvo da política do salário-maternidade rural, torna-se pertinente recorrer à Teoria da Construção Social dos Grupos-Alvo, proposta por SCHNEIDER e INGRAM (1993). Essa abordagem oferece importantes ferramentas analíticas para compreender como os desenhos institucionais das políticas públicas refletem e reforçam percepções sociais sobre os beneficiários.

Para analisar o desenho dessa política, especificamente, pretende-se mapear os objetivos e os instrumentos, e, ao final, verificar a (in) congruência da estrutura lógica entre instrumentos e beneficiárias. O modelo de análise escolhido foi elaborado a partir das ideias de HOOD (1983) em conjunto com HOWLETT (2005, 2018b).

A partir da perspectiva analítica do desenho pela estrutura aborda os elementos que formam as políticas (HOWLETT, 2011a; INGRAM E SCHNEIDER, 2008). Esses elementos consistem em: problemas sociais, objetivos, instrumentos de implementação, grupos beneficiários e resultados; todos transpassados por racionalidades subjacentes e construções sociais (LIMA, AGUIAR e LUI, 2021).

Assim, revela-se a importância desse trabalho sob a perspectiva analítica do desenho: as consequências sociais e políticas que o desenho pode gerar não apenas na promoção do bem-estar material, mas na imagem social como a população-alvo experimenta sua relação com o Estado (INGRAM, SCHNEIDER e DELEON, 2007).

O recorte analítico adotado nesse trabalho, pela teoria dos instrumentos de implementação identificadas por Linder e Peters (1998), é a perspectiva constitutivista. Por essa perspectiva constitutivista permite compreender como a (des)conexão entre instrumentos e beneficiários não decorre apenas de falhas técnicas, mas de construções sociais que orientam o desenho e a implementação das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

AGUIÃO, S. **"Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015)"**. Cadernos Pagu, n. 51, 8 jan. 2018.

HOOD, Christopher C. **The tools of government**. 1ª ed. London: The Macmillan Press Ltda, 1983.

HOWLETT, M. **"What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles."** In Eliadis, P.; Hill, M. M.; Howlett, M. (eds.). *Designing government: from instruments to governance*. Québec: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 31–50.

HOWLETT, M. **Revisiting policy design: The rise and fall (and rebirth?) of policy design studies. General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR), Section**. In *Anais...Reykjavik*: 2011<sup>a</sup>

HOWLETT, M.; LEJANO, R. P. "**Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design**". *Administration & Society*, v. 45, n. 3, p. 357–381, 2012.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. "**Social Construction and Policy Design.**" In Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93–126.

INGRAM, H.; Schneider, A. L. "**Policy analysis for democracy.**" In MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 169–189.

LIMA, L. L.; Aguiar, R. B.; Lui, L. "**Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas**". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 36, 2021.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro "**Desenho de Políticas Públicas e Instrumentos de Implementação.**" In: Brasil, F.G; Capella, A. C. N. (Eds.). *Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas*, 2022, pp. 235-72. Rio de Janeiro: EdUERJ

LEON, M. "**Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder.**" *Estudios Feministas*. Florianópolis, v. 8, p. 191-207, 2000

PRÁ, J. R. Cidadania de gênero, capital social, empoderamento e políticas públicas no Brasil. In: Baquero, M. (Ed.) "**Reinventando a sociedade na América latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**" (pp.173-208). Porto Alegre: UFRGS, 2001.